НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ВОЛОДІНА ДАР'Я АРТЕМІВНА

Прим. № ____
УДК *342.9 (477)*

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Науковий керівник — доктор юридичних наук,
професор, заслужений юрист України
Могілевський Леонід Володимирович

Київ — 2020

АНОТАЦІЯ

Володіна Д.А. Адміністративно-правові засади менеджменту органів державної влади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

Дисертаційне дослідження присвячено аналізу адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади.

У дисертації наводиться теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, яка полягає у тому, щоб з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади, а також спираючись на позитивний зарубіжний та вітчизняний досвід розробити відповідні пропозицій і рекомендацій, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства нормами якого визначаються правові засади здійснення менеджменту органів державної влади.

З'ясовано, що органи державної влади – це створені відповідно до спеціального порядку організації, наділені державною владою вираженою в сукупності виключних повноважень (можливість застосовувати державний примус) та які в своїй роботі реалізують ключові функції держави. Виокремлено ознаки, що характеризують органи державної влади, як суб'єктів менеджменту.

Встановлено, що у своїй роботі органи державної влади реалізують функції держави – її ключові напрями роботи, набір цілей, реалізація яких визначає мету існування держави як форми організації суспільства в цілому.

До відповідних функцій віднесено наступні: правоохоронну; економічну; соціальну функцію, та ін.

Відмічено, що в етимологічному та загальнонауковому плані слово «менеджмент» є іншомовним синонімом поняття «управління» у більш широкому значенні. Але якщо управління змістовно тяжіє до категорії адміністрування, тобто, формального керівництва за допомогою наказів, то менеджмент об'єднує в собі одразу декілька управлінських процесів.

Акцентовано увагу, що менеджмент органів влади має багато проявів, які стосуються великої кількості аспектів організації роботи державних органів, а саме: кадрового забезпечення, організації функціональної структури органу, психологічного забезпечення персоналу органу влади, підтримки службової дисципліни, аналізу діяльності органу влади та визначення шляхів покращення його роботи і таке інше.

Встановлено, що менеджмент органів державної влади – це управлінська система, яка об'єднує в собі різні методи, заходи, засоби та форми керівництва людськими ресурсами органу державної влади, метою застосування яких є забезпечення структурно-організаційного, психологічно-соціального та фінансово економічного аспектів його роботи.

З'ясовано, що на сьогоднішній день існує широке коло міжнародних, законодавчих та підзаконних документів, які в тій чи іншій мірі регламентують управлінські процеси націлені на регламентацію та упорядкування роботи органів державної влади, а також їх структури і функціональної ефективності. Проте відмічено, що менеджмент органів влади, відповідно до нормативно-правового забезпечення так і залишається здебільшого «секторальним». Іншими словами, він регулюється та здійснюється за напрямом роботи конкретних органів державної влади, що в кінцевому випадку не дає можливості виділити єдину закономірність в цьому питанні.

Акцентовано увагу на тому, що говорячи міжнародні нормативно-правові акти, як джерела правового регулювання менеджменту органів державної влади слід відзначити, що цими нормативними документами визначаються напрямки, тобто ключові вектори формування державної політики у сфері менеджменту органів державної влади. Втім, підкреслено, що міжнародні документи лише опосередковано впливають на здійснення відповідної діяльності.

Встановлено, що правове регулювання менеджменту органів державної влади необхідно розуміти як упорядковану сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які містять в собі однорідні норми права, що спрямовані на врегулювання суспільних правовідносин, які виникають в процесі реалізації відповідної діяльності. Вказане підтверджує факт, що нормативно-правові акти у досліджуваній сфері найбільш доцільно розглядати саме в залежності від їх юридичної сили.

Доведено та обґрунтовано, що у правовому регулюванні менеджменту органів державної влади ключове місце належить нормам адміністративного права.

Доведено, що форму менеджменту органів влади слід визначити, як застосовувані за відповідними напрямами менеджменту групи однорідних управлінських методів впливу на персонал відповідного державного органу, його управлінську структуру та інші внутрішньо-організаційні відносини. Іншими словами, це об’єднані єдиною логікою та метою застосування дії, спрямовані на вирішення різних завдань управління за допомогою одразу декількох інструментів керування. Виокремлено та надано характеристику відповідним формам.

З’ясовано, що методи менеджменту являють собою сукупність різних за змістом та метою операційних дій, направлених на упорядкування певної групи відносин в галузі управління тією чи іншою організацією. На підставі значного кола доктринальних визначень ми дійшли висновку, що методи

менеджменту органів державно влади – це заходи, засоби та способи впливу на суспільні відносини, які виникають в галузі регулювання діяльності органів державної влади. Визначено коло конкретних методів менеджменту органів державної влади.

Виокремлено такі рівні менеджменту органів державної влади: а) загальнодержавний рівень (робота із управління сектором державної влади центральних та вищих органів: Президента України, Верховної Ради України, Кабінету міністрів України); б) міжорганізаційний (рівень роботи міністерств, які втілюють на практиці сформовану на загальнодержавному рівні політику у відповідному напряму, а також координують підпорядковані державні органи з метою реалізації такої політики); відомчий (рівень окремих органів державної влади, виражений переважно в роботі їх центрального апарату) та в) низовий рівень (об'єднує в собі пласт управлінської діяльності в межах територіальних органів відповідних державних відомств).

Визначено та охарактеризовано наступні ключові напрями менеджменту органів державної влади: фінансово-економічний, кадровий, аналітичний та адміністративно-структурний напрямок.

Доведено, що суб'єктами менеджменту органів державної влади виступають вищі органи держави, які здійснюють (керуючий, управлінський, регулюючий та контролюючий) вплив на відповідні об'єкти, а також посадові особи, які відповідно до норм чинного законодавства України наділені сукупністю повноважень, використання яких забезпечує досягнення мети діяльності керованого об'єкта. Здійснено класифікацію цих суб'єктів, яка, як вбачається, дає можливість виявити зв'язки між суб'єктами менеджменту, а також більш змістовно та послідовно підійти до їх характеристики.

Узагальнено, що на сьогоднішній день в Європі та Світі сформувались досить різноманітні підходи до правового регулювання менеджменту органів

державної влади. Разом із тим, відмічено, що для нашої держави не можливо використати позитивну практику якоїсь конкретної країни, а тому запропоновано використовувати консолідований досвід.

Виокремлено найбільш позитивний зарубіжний досвід, який слід використати вітчизняному законодавцю при вдосконаленні правового регулювання менеджменту органів державної влади в Україні.

Звернено увагу на те, що законодавець досить узагальнено підходить до проблеми вдосконалення державного управління, безпосередньо питання менеджменту органів державної влади фактично залишає по за своєю увагу. А ті кроки, що були здійснені у вказаному напрямку носили переважно формальний характер та не містили в собі реальної програми дій, спрямованих на практичне вдосконалення менеджменту у відповідній сфері.

Аргументовано, що ключовими стратегічними напрямками вдосконалення адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади є: 1) розроблення комплексної «Стратегії вдосконалення менеджменту органів державної влади»; 2) створення єдиної «Концепції покращення кадрової політики держави» в усіх органах державної влади, в тому числі й тих, що уповноважені здійснювати менеджмент у досліджуваній сфері суспільних відносин; 3) перегляду потребу інформаційне забезпечення діяльності суб'єктів менеджменту органів державної влади; 4) необхідно покращити фінансове та матеріально-технічне забезпечення суб'єктів менеджменту.

Ключові слова: влада, органи державної влади, менеджмент, нормативно-правове забезпечення, правове регулювання, адміністративне право, форми, методи, класифікація, суб'єкт, суб'єкт менеджменту, рівні менеджменту, напрямки менеджменту, зарубіжний досвід, вдосконалення, правові засади, стратегія, концепція, вдосконалення, адміністративно-правові засади.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:

1. Володіна Д.А. Сутність та зміст менеджменту органів державної влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 3. Том 2. С. 111-117.
2. Володина Д.А. К характеристике органов государственной власти как субъектов менеджмента. *Право и Закон*. 2019. № 4. С. 213-217. (Кыргызская Республика).
3. Володіна Д.А. Стан нормативно-правового забезпечення менеджменту органів державної влади. *Юридична наука*. 2019. №5. С. 122-127.
4. Володіна Д.А. До проблеми визначення форм та методів менеджменту органів державної влади. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Випуск 2. Том 4. С. 151-157.
5. Володіна Д.А. До проблеми визначення рівнів та напрямків менеджменту органів державної влади. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції*. 2019. Спецвипуск. Том 2. С.109-115.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Володіна Д.А. До проблеми визначення поняття суб’єкт здійснення менеджменту органів державної влади. Теорія і практика сучасної юриспруденції: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 7–8 грудня 2018 р. – К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 55–58.
7. Володіна Д.А. До проблеми класифікації суб’єктів здійснення менеджменту органів державної влади. Право як ефективний суспільний регулятор: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів,

15–16 лютого 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 56–59.

8. Володіна Д.А. До проблеми вдосконалення кадрової політики суб'єктів менеджменту органів державної влади. Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р. – Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 51–53.

SUMMARY

Volodina D.A. Administrative and Legal Frameworks of Public Authorities Management. – Qualifying research paper printed as a manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences by Specialty 12.00.07 "Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informative Law". – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2020.

A thesis paper deals with the analysis of administrative and legal frameworks of public authorities management.

Theoretical generalization and new scientific problem solution, which is to determine the nature and features of administrative and legal frameworks of public authorities management and to formulate appropriate proposals and recommendations for improvement of administrative legislation, the regulations of which determine legal frameworks of public authorities management using the positive domestic and foreign experience, have been shown in the thesis.

It has been found that public authorities are organizations created subject to the special procedure and vested with state authority, expressed in a combination of exceptional powers (the opportunity to apply public enforcement) and realizing the state's key functions in their work. Features, that characterize public authorities as subjects of management, have been highlighted.

It has been emphasized that public authorities management has many manifestations, dealing with a large number of aspects of public authorities work organization, namely: staffing support, organization of the functional structure of the authority, psychological support of public authority staff, support of service disciplines, the performance of the analyses of public authority, and identification of ways for its work improvement, etc.

It has been found that public authorities management is a management system, combining various methods, measures, means, facilities and forms of human resources management of public authority, the application target of which is a provision of structural and organizational, psychological and social, and financial and economic aspects of its work.

It has been established that currently there is a wide range of international, legislative and sub-legislative documents, regulating, to varying degrees, the management processes aimed at regulation and adjustment of public authorities' work, as well as their structure and functional efficiency. However, it has been noted that public authorities management is mostly still a part of "sectoral" one in accordance with regulatory and legal support. In other words, it is regulated and implemented on the basis of the work of specific public authorities and eventually, it restricts the ability to identify a single pattern in this matter.

It has been concluded that the legal regulation of public authorities management should be understood as a structured set of regulatory and legal acts with different legal validity, containing uniform legal norms, directed to regulation of public legal relations, arising in the relevant activities implementation. The specified confirms that regulatory and legal acts are most useful to consider in the studied area depending on their legal force.

It has been proved and justified that the key place in the legal regulation of public authorities management belongs to administrative regulation.

It has been proved that the form of public authorities management according to the corresponding areas of management, should be defined as the applied groups

of managerial approaches of impacts on the personnel of the relevant public authority, its administrative structure and other internal and organizational relationship. In other words, it is actions, united by single logic and application target, aimed at solving different management tasks, by means of multiple management tools. The relevant forms have been emphasized and defined.

It has been found that methods of management are a combination of operational actions, varying in content and target, directed to the adjustment of a certain group of relations in the field of management of one or other organization. On the basis of a large range of doctrinal definitions, we have concluded that methods of public authorities management are measures, means and ways of impact on social relations, arising in the area of regulation of the activities of public authorities. The range of specific methods of public authorities management has been identified.

The following levels of public authorities management have been defined: a) a state-level (work on the management of the public authority sector of central and supreme bodies: the President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine); b) an inter-organizational (the level of work of the Ministries, translating the existing State-level policy into practice in the relevant direction, as well as coordinating the subordinate public agencies with the purpose of this policy implementation); a departmental (the level of individual public authorities, expressed mainly in the work of their central office) and c) the grass-roots level (combining a layer of management activity within the local agencies of the relevant government establishments).

The following key directions of public authorities management have been defined and characterized. They include financial and economic, personnel, analytical, administrative and structural directions.

It has been proved that the subjects of public authorities management act as supreme state agencies, realizing (control, managerial, regulatory and supervisory) impact on the relevant objects, as well as public officials, who have the powers in

accordance with the Ukrainian law, the appliance of which provides achievement of the objective of the activity of the controlled object. These subjects have been classified, which as can be seen, offer the opportunity to identify linkages between subjects of management and also to describe them in a more meaningful and consistent manner.

It has been summarized that currently Europe and the World have quite different approaches to the legal regulation of public authorities management. However, it has been noted that it is impossible to use a positive practice of any specific country in relation to our county, that is why it has been proposed to use consolidated experience.

The most positive foreign experience that should be used by the native legislator when improving the legal regulation of public authorities management in Ukraine has been highlighted.

Attention has been paid to the fact that a legislator treats a problem of public administration improvement in a generalized sense, and does not pay attention to the question of public authorities management. And steps, taken in the indicated direction, were mainly formal and did not contain the real course of actions, directed to practical management improvement in the corresponding area.

It has been found that the key strategic areas of improvement of administrative and legal frameworks of public authorities management are: 1) development of a comprehensive “Strategy of Improvement of Public Authorities Management”; 2) creation of unified “Concept for Improvement of State’s Personnel Policy” in all public authorities, including those, who have a power to apply management in the studied area of social relations; 3) information support of subjects of public authorities management activity should be reviewed; 4) it is necessary to improve financial, material and technical support for subjects of management.

Keywords: authority, public authorities, management, regulatory and legal support, legal regulation, Administrative Law, forms, methods, classification,

subject, subject of management, levels of management, directions of management, foreign experience, improvement, legal framework, strategy, strategic areas, administrative and legal frameworks.

ЗМІСТ

ВСТУП 14
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ 22
1.1 Органи державної влади як суб'єкти менеджменту 22

1.2 Сутність та зміст менеджменту органів державної влади. 36

1.3 Стан нормативно-правового забезпечення менеджменту органів державної влади. 50

Висновки до Розділу 1 64
РОЗДІЛ 2 НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ 69
2.1.Правове регулювання менеджменту органів державної влади та місце в ньому норм адміністративного права 69

2.2. Поняття та класифікація суб'єктів менеджменту органів державної влади 86

2.3. Форми та методи менеджменту органів державної влади 86

2.4. Рівні та напрямки менеджменту органів державної влади 116

Висновки до Розділу 2 130
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ 139
3.1. Проблеми та перспективи використання зарубіжного досвіду при вдосконаленні правового регулювання менеджменту органів державної влади в Україні 139

3.2. Стратегічні напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади 155

Висновки до Розділу 3 170
ВИСНОВКИ 174
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 180
ДОДАТКИ 209

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сьогодні Українська держава перебуває на новому етапі свого становлення та розвитку, адже після багатьох десятиліть залежності від центральної влади Радянського Союзу наша країна повністю переорієнтувала процеси управління державою взагалі та органами державної влади зокрема. Євроінтеграційні процеси, які протікають у всіх сферах суспільного життя, обумовили формування нових тенденцій побудови внутрішньополітичних процесів всередині країни, які було пронизано ідеями демократизму, толерантності, гуманізму та плюралізму. Відтак необхідно констатувати, що розвиток Української держави за європейськими стандартами обумовлює необхідність удосконалення системи взаємовідносин всередині системи органів державної влади. Так, на сьогодні все активніше постає проблематика необхідності відходження від радянських канонів управління в органах державної влади та заміни їх на досить популярне та більш глибоке за сутністю та змістом явище менеджменту. Адже, якщо управління змістовно тяжіє до категорії адміністрування, тобто формального керівництва за допомогою видання наказів, розпоряджень тощо, то менеджмент об’єднує в собі одразу декілька управлінських процесів, які вимагають високої професійної та ділової підготовки менеджерів. Необхідність впровадження менеджменту органів державної влади має здійснюватись на відповідних теоретичних засадах, що потребує глибокого наукового опрацювання широкого кола пов’язаних із цим питань.

Окремі питання, пов’язані зі здійсненням менеджменту органів державної влади та їх адміністративно-правовим регулюванням, у своїх працях розглядали: О.С. Адамова, С.М. Алфьоров, П.П. Білик, В.І. Барденюк, Ю.А. Ведєрніков, О.Я. Голубка, В.М. Данюк, І.В. Діордіца, Г.О. Дорошенко, О.С. Дудченко, С.М. Ілляшенко, В.М. Кириченко, В.Й. Кісель, І.Р. Клаур,

Ю.В. Ковбасюк, С.О. Кравченко, О.В. Крушельницька, Н.В. Лукашук, В.Я. Малиновський, В.П. Мартиненко, В.М. Мороз, Л.І. Нечаюк, Є.В. Павліченко, Н.М. Пархоменко, Л.В. Покрова, А.Г. Равлюк, Н.І. Сулік, І.В. Ткач, Ю.М. Фролов, О.В. Хоменко, Т.В. Чехович, М.М. Шкільняк, Т.О. Шкляр, І.О. Щебликін, В.Б. Яковенко та багато інших. Втім, не применшуючи здобутки вказаних вище науковців, необхідно зазначити, що на сьогодні комплексного дослідження, присвяченого адміністративно-правовим засадам менеджменту органів державної влади, проведено так і не було.

Таким чином, необхідність удосконалення якості та ефективності здійснення менеджменту органів державної влади, наявність ряду прогалин та недоліків у чинному законодавстві, яке визначає правові засади реалізації відповідної діяльності, а також недостатність наукових розробок зазначених питань обумовлюють актуальність та своєчасність представленого дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Тема дисертаційного дослідження узгоджується з положеннями: «Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020"», яка була схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015; «Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385; «Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474; «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженої розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р.; «Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад»,

затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р; Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2015–2019 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 24 квітня 2015 р., комплексної науково-дослідної теми Харківського національного університету внутрішніх справ: «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (державна реєстрація № 0113U008197).

Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади, а також, враховуючи позитивний зарубіжний та вітчизняний досвід, опрацювати стратегічні напрямки вдосконалення адміністративного законодавства, норми якого визначають правові засади здійснення менеджменту у відповідній сфері.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *завдання:*

- надати характеристику органам державної влади як суб'єктам менеджменту;
- з'ясувати сутність та зміст менеджменту органів державної влади;
- оцінити стан нормативно-правового забезпечення менеджменту органів державної влади;
- розкрити зміст правового регулювання менеджменту органів державної влади та встановити місце в ньому норм адміністративного права;
- надати визначення поняттю суб'єктів менеджменту органів

державної влади та здійснити їх класифікацію;

- окреслити рівні та напрямки менеджменту органів державної влади;
- з’ясувати коло форм та методів менеджменту органів державної влади;
- з’ясувати проблеми та визначити перспективи використання зарубіжного досвіду при вдосконаленні правового регулювання менеджменту органів державної влади в Україні;
- опрацювати стратегічні напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення менеджменту органів державної влади.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади менеджменту органів державної влади.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Так, використання логіко-семантичного та аналітичного методів дозволило надати характеристику органам державної влади як суб’єктам менеджменту (підрозділ 1.1) та з’ясувати сутність та зміст менеджменту органів державної влади (підрозділ 1.2). Метод документального аналізу було використано з метою надання оцінки стану нормативно-правового забезпечення менеджменту органів державної влади (підрозділ 1.3), а також для того, щоб розкрити зміст правового регулювання менеджменту органів державної влади та встановити місце в ньому норм адміністративного права (підрозділ 2.1). За допомогою системно-структурного методу було визначено форми та методи менеджменту органів державної влади (підрозділ 2.2), а також окреслено рівні та напрямки менеджменту органів державної влади (підрозділ 2.3). Класифікацію суб’єктів менеджменту органів державної влади було здійснено за допомогою методів систематизації та

класифікації (підрозділ 2.4). Метод порівняльного аналізу було використано, щоб з'ясувати проблеми та визначити перспективи використання зарубіжного досвіду при вдосконаленні правового регулювання менеджменту органів державної влади в Україні (підрозділ 3.1). Методи моделювання та прогнозування було використано для того, щоб встановити стратегічні напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади (підрозділ 3.2). У дисертації було використано низку інших спеціальних методів наукового пізнання, використання яких дозволило комплексно підійти до розв'язання визначеної в роботі проблематики.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становлять праці фахівців із галузі адміністративного права. Окрім того, було використано здобутки фахівців із теорії держави і права, теорії управління та менеджменту, психології, філософії тощо. Нормативно-правовою основою дослідження є Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти (ратифіковані у встановленому законом порядку), а також низка законодавчих та підзаконних актів, норми яких визначають адміністративно-правові засади менеджменту органів державної влади. Емпіричну основу дисертації становлять узагальнення діяльності суб'єктів менеджменту органів державної влади.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є однією з перших спроб комплексно, за допомогою використання сучасних методів наукового пізнання та на основі аналізу наукових поглядів вчених і норм чинного законодавства з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади, а також розробити відповідні пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства в цій сфері.

Основні наукові положення, які виносяться на захист, такі:

вперше:

- обґрунтовано необхідність розробити та прийняти єдину «Стратегію вдосконалення менеджменту органів державної влади», метою якої має бути вдосконалення системи менеджменту органів державної влади та відповідно підвищення якості і ефективності їх функціонування;
- на прикладі досвіду Німеччини та Франції обґрунтовано доцільність розробки системи індивідуального оцінювання посадових осіб як суб'єктів менеджменту органів державної влади, котра у свою чергу повинна враховувати не тільки кількісні, а і якісні показники ефективності їх роботи;
- визначено ключові напрямки менеджменту органів державної влади: 1) фінансово-економічний; 2) кадровий; 3) аналітичний та 4) адміністративно-структурний;

удосконалено:

- науково-теоретичний підхід до визначення форм та методів менеджменту органів державної влади, які запропоновано закріпити на законодавчому рівні;
- розуміння ознак, які характеризують органи державної влади як суб'єктів менеджменту, до яких віднесено зокрема: складну внутрішньо-організаційну будову; наявність виключних прав, що дають легальну можливість обмежувати права індивідів в установленому законодавством України порядку; покладання на них обов'язку з реалізації у своїй поточній діяльності основних функцій (напрямів) роботи держави;
- класифікацію суб'єктів менеджменту органів державної влади, які запропоновано поділити на чотири групи: 1) суб'єкти, які здійснюють загальний менеджмент органів державної влади; 2) суб'єкти, діяльність яких спрямована на здійснення менеджменту обмеженого кола органів державної влади; 3) суб'єкти, які здійснюють адміністративний менеджмент безпосередньо конкретного органу державної влади; 4) факультативні суб'єкти, які здійснюють менеджмент у формі громадського контролю;

- визначення поняття менеджменту органів державної влади, під яким запропоновано розуміти управлінську систему, яка об'єднує різні заходи, засоби, методи та форми керівництва персоналом органу державної влади, метою застосування яких є забезпечення його структурно-організаційного, психологічно-соціального та фінансово-економічного аспектів роботи;

дістали подальшого розвитку:

- обґрунтування наукової думки про те, що найбільш доцільно виокремлювати три ключові рівні менеджменту органів державної влади: 1) загальнодержавний; 2) міжорганізаційний; 3) низовий;

- твердження про те, що ключове місце у правовому регулюванні менеджменту органів державної влади належить нормам адміністративного права, які визначають ключові аспекти правового статусу суб'єктів, що уповноважені здійснювати менеджмент органів державної влади, а також конкретизують зміст правового статусу об'єктів, на які безпосередньо спрямовано менеджмент.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані:

– *у науково-дослідній сфері* – для подальшої розробки проблемних питань, пов'язаних із здійсненням менеджменту органів державної влади;

– *у правотворчості* – під час розробки нових та вдосконалення чинних законодавчих та підзаконних нормативних актів, положення яких визначають правові засади здійснення менеджменту органів державної влади в Україні;

– *у правозастосовній діяльності* – для покращення практичної діяльності суб'єктів менеджменту органів державної влади;

– *в освітньому процесі* – при підготовці навчально-методичних матеріалів, підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право» та «Державне управління».

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в

цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (м. Київ, 7–8 грудня 2018 р.); «Право як ефективний суспільний регулятор: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції» (м. Львів, 15–16 лютого 2019 р. Львів); «Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження знайшли своє відображення в 5 наукових статтях, 4 з яких опубліковано у фахових виданнях України, 1 – у міжнародних виданнях, та 3 тезах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 210 сторінок. Список використаних джерел включає 296 найменувань та розміщений на 28 сторінках, додатки займають 2 сторінки.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1.1 Органи державної влади як суб’єкти менеджменту

В Конституції України закріплено численні норми, які визначають поліаспектну роль держави у забезпечення добробуту суспільства. Так, Основний закон проголошує, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України тощо [102].

Водночас, держава у конституційному розумінні є категорією абстрактною. Вона не діє безпосередньо, але при цьому їй відведено значний масив функцій та завдань. Їх виконання покладається на розгалужену систему державних органів, кожен з яких володіє певним юридичним статусом, відіграє соціальну-регламентуючу роль у суспільстві, впливає на політичне поле України тощо. Внутрішня складність, різнорідність та цілий ряд інших особливостей органів влади дає можливість визначати їх суб’єктами менеджменту, проблематика чого буде розкрита надалі у підрозділі.

Аналізуючи підняте в даній частині дисертації питання необхідно, у першу чергу, розібратись із теоретико-правовим значенням категорії «орган державної влади», що в подальшому дасть можливість висвітлити ключові моменти, які формують його статус, як суб’єкта менеджменту.

У теоретичній площині проблема змісту та сутності органів державної влади має глибокі історичні коріння. Ще з античних часів держава розглядалась як людський організм (Платон). Органістичні погляди на

державу були поширені у середньовіччі. Надалі вони знайшли відображення в цілісній теорії, відомої як органічна. Ця теорія поступово відійшла від антропогенних оцінок держави і вже в XVII столітті знаходилась на позиціях її характеристики як політичного організму. Органістичні погляди в тому ж XVII столітті формулювались і окремими представниками природно-правового вчення про державу (Гоббс). Характеристика держави як політичного організму послугувала у подальшому доктринальному визначенню понять державного механізму і державного органу, генетично пов'язаних з розвитком теорії і практики конституціоналізму. Вже в перших основних законах були встановлені основи функціонування державного механізму та його найважливіших складових, хоча згадувані поняття в них не були сформульовані і відповідні терміни не використовувалися [237; 22].

Поняття державного органу набуло вжитку в XIX столітті, коли на ґрунті поширення ідей народного суверенітету і розподілу влад склалася уява про державу як засіб здійснення влади, що належить народові. Цей засіб (механізм) розглядався як такий, що об'єктивно має складну організацію, елементами якої є державні органи. Ще Ш. Монтеск'є, спростовуючи практику функціональної неподільності державної влади за часів феодального абсолютизму, розглядав класифікацію державних органів за смислом пропонованої ним концепції розподілу влад. Однак, головним у його концепції було розмежування трьох влад як політично зумовлених і відносно самостійних явищ, а не окреслення головних функцій у межах єдиної державної влади з виокремленням органів, призначених для їх здійснення. Саме в цей час пропонуються більш-менш узагальнені тези щодо державних органів та їх різноманітні класифікації [237, с.238-239; 22].

На сьогоднішній день в положеннях законодавства України можна зустріти численні використання терміну «орган державної влади» та інші його інтерпретації, однак практично в жодній юридичній нормі не

окреслюється зміст та особливості цієї категорії. Тим більше, не існує належного визначення органів державної влади як суб'єктів менеджменту.

Відповідно до етимології слово «орган» в українській мові має значення органу, установ, що виконує певні функції державного управління, контролю, нагляду, тощо. [32, с.852; 206]. «Великий енциклопедичний юридичний словник» подає таке визначення: «орган держави» (від грецької όργανον – інструмент, знаряддя) – структурно організований елемент державного механізму, наділений владними повноваженнями та необхідними матеріальними засобами для здійснення завдань, пов'язаних з реалізацією тієї чи іншої функції держави. Система цих органів утворює апарат держави. [31, с.565; 206].

Відповідно до юридичних трактувань, зокрема, за авторства О.Ф. Скакун, державний орган – це частина державного апарату – група осіб чи одна особа, що має юридичне визначену державно-владну компетенцію» [224, с.91]. М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришин вважають, що орган держави – це структурно відокремлений, внутрішньо організований колектив державних службовців, який наділений компетенцією для виконання певних владно-управлінських функцій і завдань держави [76, с.119]. А.Б. Вєнгєров визначає орган держави як елемент, що складає частину державного апарату, наділений компетенцією необхідною для здійснення його функцій [33, с.161].

П.М. Рабіновича, державні органи – це такі організації держави, які держава наділила владними повноваженнями щодо інших учасників суспільного життя та необхідними матеріальними засобами для здійснення цих повноважень [205, с.58]. Н. Матузова і А. Малько, пишуть: «Орган держави – це юридично оформлена, організаційно і господарським чином відособлена частина державного механізму, що складається з державних службовців, Актуальні проблеми держави і права наділена державно-владними повноваженнями і необхідними матеріальними засобами для

здійснення в межах своєї компетенції певних завдань і функцій держави» [243, с.99].

Особливої увагу заслуговує позиція В.Є. Чіркіна, який визначає такі найбільш загальні риси органу держави: виконання публічних функцій, що включають регулятивні, координаційні та інші форми управлінської діяльності в певній сфері, галузі чи регіоні; визначення правового статусу даного органу вищестоящим державним органом; право приймати управлінські рішення у межах Конституції та закону; складна внутрішня структура, апарат органу часто складається з підрозділів (інших органів) і завжди з державних службовців відповідно до штатного розкладу даного органу; фінансування з державного бюджету; відповідальність і звітність перед органом державної влади, який створив цей орган. Сам же державний орган В.Є. Чіркін визначає як самостійну структурну одиницю державної влади, що наділена державно-владними повноваженнями, необхідними для часткової реалізації (відповідно до профілю його роботи) функцій певної гілки державної влади [273, с.84–85; 68, с.18 – 19].

Схожу позицію займає ряд інших науковців, наприклад, А.Я. Сухарьов, В.Д. Зорькін, В.Е. Крутских, Н.В. Кешікова, О.І. Чепунов та інші на думку яких орган держави – це організована частина державного механізму, наділена владними повноваженнями, певною компетенцією і необхідними засобами для здійснення завдань, що стоять перед державою на конкретній ділянці державного керівництва суспільством. При цьому органом держави може бути як одна посадова особа, так і організована група (колектив) посадових осіб і службовців [26, с.454; 85, с.34; 270, с.50–52; 206, с.55].

Прихильником суто «технічної» концепції тлумачення органів влади є В.М. Кириченко та О.М. Куракін відповідно до якої це структурний елемент апарату держави, створений державою чи обраний безпосередньо народом колектив державних службовців (або один державний службовець), які наділені державно-владними повноваженнями та необхідними матеріально-

технічними засобами для виконання завдань і функцій держави. Окрім того, вчені зазначають, що органи держави мають певні ознаки, які відрізняють їх від державних підприємств, установ, а також від недержавних структур. Основними серед них є такі ознаки:

- по-перше, вони є структурним елементом апарату держави;
- по-друге, мають певну економічну і організаційну відокремленість і самостійність;
- по-друге, створюється державою чи обирається безпосередньо народом;
- по-третє, наділені нормативно закріпленими державно-владними повноваженнями;
- по-четверте, характеризуються відповідною організаційною структурою тощо [86].

Таким чином, аналіз багатьох наукових положень показав відсутність системності та єдності у всій групі вчених визначень поняття державних органів. Даний негативний момент породжується декількома аспектами:

- по-перше, не має серед вчених єдиною думки щодо трактування терміну. Так, одні науковці вважають, що слід застосовувати словосполучення «державний орган», інші – «органи державної влади»;
- по-друге, на сьогоднішній день в правовій теорії існує широке та вузьке розуміння державних органів, перше з яких направлено на виділення широти змісту таких організацій, інше – виділення технічних ознак їх правового статусу;
- по-третє, не існує єдності наукових думок щодо повноважень, прав, обов’язків та інших елементів владно-управлінського статусу подібних органів.

Зазначені наукові проблематики, що виникають під час аналізу змісту органів державної влади, не дають належним чином відповісти на питання, чим вони є та яку роль відіграють як суб’єкти менеджменту.

Для подолання наведених негативних моментів сучасної юридичної теорії, варто звернути уваги на три, ключові на наш погляд, аспекти, які визначають правове та суспільне значення органів державної влади. Першим з них є юридичний стан органів державної влади, які за всіма ознаками можна назвати юридичними особами. Відповідно до Цивільного кодексу України від 16.03.2001 № № 435-IV (далі – ЦК) юридична особам – це організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді. ЦК також встановлює базові види юридичних осіб. Так, юридична особа може бути створена шляхом об'єднання осіб та (або) майна. Юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [267].

Відповідно до наукових поглядів юристів-теоретиків, Наприклад, на думку О.О. Красавчикова, юридичною особою є правове вираження визначених суспільних відносин людей, об’єднаних єдиною метою. З цього вчений робить висновок, що юридична особа – це система та відповідна юридична особистість [93, с.169]. В. Кочин розкриває зміст юридичних осіб через набір притаманних їм ознак. Вчений вважає: по-перше, юридична особа є самостійним учасником правових відносин; по-друге, конструкція юридичної особи забезпечує можливість виокремлення з її системи окремих суб’єктів правових відносин; по-третє, правова сутність юридичної особи полягає у законодавчо закріпленій конструкції існування соціальної

організації, яка формується внаслідок соціально-економічних формацій у державі, та наділяється можливістю від власного імені виступати учасником правових відносин [108, с.46 – 47].

За визначенням Я.М. Шевченко, юридична особа є певним структурним утворенням, спеціально розрахованим на те, що володіти, користуватися і розпоряджатися майном, вступати в угоди в цивільному обороті і мати своє обличчя у вказаному обороті [217, с.6; 178]. Є.О. Суханов у своїх юридичних дослідженнях вказує, що юридична особа – це не стільки людський субстрат, скільки персоніфіковане майно, виділене засновником підприємства для його самостійної комерційної діяльності [235, с. 44; 88, с.66]. Ну думку Р. Ієрінга, юридична особа це – не більше ніж юридичний курйоз. Оскільки право є системою захищених законом інтересів, то законодавець дає правовий захист окремим групам людей, дозволяючи їм виступати зовні як єдине ціле, що, однак, не означає створення нового суб'єкта права. У такий спосіб поєднувалася теза про фіктивність самої юридичної особи з визнанням реальності груп людей, що стоять за нею [55, с.246; 177, с.46].

Варто виділити окремий теоретичний підхід в рамках якого поняття юридичної особи розглядається через призму терміну «організація». Так, на думку В.І. Борисової, юридичні особи – це організації, які, в свою чергу, мають подвійне значення. По-перше, організація – це певним чином сформована структура, яка може створюватися об’єднанням осіб, капіталів, рішенням відповідальних органів управління з певною метою. При цьому організація, яка об’єднує окремі особи в єдину групу, необхідна, бо без цього неможливий її виступ зовні як єдності. Немає значення, чим це об’єднання досягається, які зв’язки складаються й існують між окремими його членами. По-друге, цим терміном підкреслюється, що структура певним чином внутрішньо організована. Те, що розрізняє види організацій, а також організаційно-правові форми, у яких можуть існувати ті чи інші юридичні

особи, визначає потім спосіб їх внутрішнього устрою [266, с.114]. І.В. Кучеренко зазначає, що визначення поняття юридичної особи через термін «організація» є найбільш правильним, оскільки такий термін застосовується для інших колективних утворень, які не мають статусу юридичної особи. Так, не набувають статусу юридичних осіб такі організації, як релігійні громади, об'єднання громадян, які не реєструються, а тільки повідомляють відповідний державний орган про своє створення. Такі організації діють на підставі положення. Вони не визнаються юридичними особами [117, с.35]. Також треба відмітити, що В.В. Бараненков розглядає юридичну особу, як організацію з точки зору соціальної психології та юриспруденції, що дозволяє виділити в організації такі риси:

- наявність спільних цілей членів організації (інтереси при цьому можуть бути різними, але вони мають бути зв'язані з досягненням загальної цілі діяльності організації) і саме ця ціль (цілі) є ціллю організації;
- завдання організації (обумовлені її ціллю) розподіляються серед різних позицій у ній, як офіційні обов'язки певних осіб- ієрархічна побудова організації (як правило, у формі піраміди), в якій кожна особа відповідальна перед вищими особами й наділена владою над особами, що є в її підпорядкуванні;
- наявність системи норм і правил, що регулюють режим роботи та внутрішню діяльність організації;
- у відносинах із «зовнішнім світом» у справах організації посадова особа виступає від імені організації. Таким чином, організація є поняттям, що включає в себе декілька складових частин, що дає змогу пов'язати її з ознакою організаційної єдності юридичної особи [14, с.55].

Широкого розповсюдження серед вчених має теорія згідно з якою юридична особа – це соціальна реальність, з якою слід рахуватися незалежно від того, що це сама держава чи якийсь колектив [54, с.130–131]. Прибічниками цієї теорії зокрема є Д.М. Генкін та Б.Б. Черепахін. Так,

Д.М. Генкін під юридичною особою розуміє певну соціальну реальність, тобто таке утворення як єдність, що одночасно є носієм волі по відношенню до інших учасників та суб'єктів відносин [47, с.91–92]. Б.Б. Черепахін також вважав, що юридична особа – це соціальна реальність, але її існування неможливе без наявності колективу [271, с.44–48; 121, с.88 – 89].

Власну теоретичну позицію щодо змісту поняття «юридична особа» свого часу запропонував О.В. Венедитов. На його думку, юридична особа – це колектив робітників, який виконує передбачені законом, адміністративним актом чи статутом завдання і має в тому ж порядку організацію, яка володіє на тому чи іншому праві і тою чи іншою мірою відокремленим майном, виступає в цивільному обороті від свого імені в ролі самостійного (особливого) носія цивільних прав і обов'язків» [34, с.657]. Тобто, розкриваючи сутність юридичної особи як правову форму суспільних відносин, О.В. Венедиктов показав, що колектив «як носій юридичної особовості госпоргану не стоїть за юридичною особою як щось таке, що відрізняється від нього, а є його сутністю» [227, с.255; 89, с.10 – 11].

З усього великого числа визначень, на наш погляд, найбільш вдалим та влучним є наукове розуміння юридичної особи через призму організаційного аспекту її побудови. Крім того, таке тлумачення максимально наближено до законодавчого розуміння викладеному у ЦК. Тобто, юридична особа – це організація, складне, системне формування, створене у встановленому законодавством порядку відповідними фізичними особами (індивідами), які формують собою колектив та вступають у правові відносини як єдине ціле. В даному випадку, органи державної влади, будучи юридичною особою мають розгалужену структуру. Вона може складатись з численних більш малих організаційних елементів, що функціонують в тісній співпраці одне з одним та в сукупності представляють єдиний юридичний «організм». В аспекті побідної структурної складності виникає гостра необхідність формування дієвих, послідовних та логічно використовуваних інститутів поточного

управління, за відсутності яких будь-яка юридична особа, в нашому випадку орган державної влади, не буде працювати належним чином та не виконає покладені на нього завдання.

Наступним важливим аспектом який характеризує органи держави як суб'єкти менеджменту, а крім того показує їх особливу роль у правовій системі України, виступає факт наявності в подібних органів влади держави.

Так, в класичному розуміння влада – це здатність і можливість регулювати діяльність людей, здійснюючи вплив на їхні інтереси. Залежно від об'єкта регулювання владу можна переділити на політичну, економічну, ідеологічну; залежно від суб'єкта реалізації влади – на державну владу та самоврядування; від механізму реалізації та організації – на демократичну та диктатуру; за сферою застосування – на економічну, церковну, державну тощо [161, с.27, 28; 48].

Щодо розуміння безпосередньо сутності державної влади, то, наприклад, Ю.С. Шемшученко в Юридичній енциклопедії пропонує розуміти державну владу як різновид публічної влади, яка реалізується державою та її органами, здатність держави підпорядковувати поведінку й діяльність людей та об'єднань, що перебувають на її території, своїй волі, тобто – це влада організації домінуючої частини населення, яка (організація), забезпечуючи цілісність і безпеку суспільства, здійснює керівництво ним в інтересах цієї його частини та організовує задоволення загальносоціальних потреб [284; 48].

Т.В. Чехович зазначає, що державна влада – це легітимне офіційне волевиявлення держави, її органів та посадових осіб щодо здійснення їх функцій і повноважень шляхом прийняття і реалізації правових актів у порядку, передбаченому Конституцією і законами [272, с.7; 63, с.79]. Ю.А. Вєдерніков, А.В. Папірна зазначають, що влада в загальному визначенні – це здатність певного суб'єкта (індивіда, колективу, організації) підпорядковувати собі волю і поведінку іншого суб'єкта у своїх власних

інтересах чи інтересах інших осіб. Влада як соціальна функція щодо нав'язування своєї волі іншим завжди була і є об'єктом загальних зазіхань, особливо в державно-організованому суспільстві. Своєї черги, державна влада, на думку вчених – це влада, яка здійснюється тільки державою та її органами і характеризується суверенністю, універсальністю та здатністю владно-примусового впливу на поведінку всіх людей та їх організацій, що забезпечується державно-правовими методами [30]

О.І. Сушинський, розглядаючи владу з позиції теорії управління, тлумачить останню як стан векторального функціонування суспільних відносин, що здійснюється шляхом їх контролю через різні види діяльності: встановлення (законодавчої), виконання (виконавчої), забезпечення (судової), перевірки, спрямування (контрольної) тощо [238, с.26].

На законодавчому рівні на сьогоднішній день відсутні положення, які б розкривали сутність державної влади. Проте, у статті 6 Конституції України зазначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [102].

Таким чином, органи держави виступають носіями державної влади, що в практичній площині виявляється у наявності в інструментарії управлінського впливу даних органів особливого набору прав, які надають їм виключні можливості впливу на суспільні відносини та конкретних індивідів. В даному випадку мова йде про повноваження на застосування владно-імперативних вимог, зокрема, шляхом видання наказів та розпоряджень обов’язкових до виконання, а також застосування різних форм державного примусу. Найяскравішим прикладом в даному випадку є правоохоронні органи державної влади, зокрема, Національна поліція України [193]. Відповідно до законодавства це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини,

протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. На нього покладається завдання із надання поліцейських послуг у сферах[193]:

1) забезпечення публічної безпеки і порядку[193];

2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

3) протидії злочинності[193];

4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги[193].

Разом з тим, для забезпечення виконання покладених на поліцію завдань, остання має владу використовувати різні поліцейські заходи, окрему групу яких складають заходи поліцейського примусу: фізична сила, спеціальні засоби (кайданки, гумові та пластикові кийки, водомети, бронемашини і таке інше) та вогнепальна зброя [193].

Разом з тим, державна влада накладає на органи, що володіють нею, відповідні обмеження, реалізація та забезпечення дотримання яких виступає однією з частин управління державними органами загалом.

Останнім основоположним аспектом органів державної влади, як суб'єктів менеджменту, є виконання ними функцій держави. В загальному розумінні поняття «функція» (від латинського «functio») – це робота кого-, чого-небудь, робота, коло діяльності когось, обов'язок, повинність, місія [156, с.675]. У філософії поняття «функція» вживається у декількох значеннях. Для суспільства функція визначається як службова роль (призначення) одного з елементів соціальної системи стосовно іншого або системи в цілому; як роль, яку певний соціальний інститут виконує стосовно учасників суспільної системи або інтересів соціальних груп і особистостей, які її утворюють. У цьому розумінні розглядаються функції держави та її органів, функції права [258, с.658,751; 236, с.107]. У біології, соціології, етнографії, антропології, і інших соціальних науках термін «функція»

ототожнюється з роллю, яку виконують різні процеси і структури з підтримки цілісності і стійкості систем, частинами яких вони є [257; 174, с.11].

Отже, зважаючи на загальногалузеві визначення, функцію можна розуміти, як певний напрям роботи, розвитку, нарощування інтенсивності якогось процесу.

Визначення функції держави певним чином наслідує загальнонаукові концепції. Так, у тлумаченні С.В. Бабаєва, це один з основних напрямків діяльності держави, а також цілі, методи, форми та засоби здійснення цієї діяльності. Зміст будь-якої функції держави у цьому випадку складають такі взаємодіючі елементи: предмет функції; цілі функції; методи, форми і засоби здійснення функції» [12, с.7]. А.В. Меліхова стверджує, що на сучасному етапі розвитку теорії функцій держави найбільшою логічно вибудувана володіє і заслуговує на увагу таке визначення: функції держави – це об’єктивно необхідний, цілеспрямований основний напрямок (сторона) діяльності держави, здійснюваний в життєво важливій сфері суспільних відносин, що виражає його сутність і соціальне призначення в суспільстві і має законодавчу регламентацію [133, с.8; 95, с.41 – 42]. М.М. Рассолов, В.О. Лучин, Б.С. Ебзєєв вказують, що функція держави – це предмет і зміст діяльності держави на певному напрямку, які розглядаються в комплексі [245, с.94]. В.В. Лазарєв доводить, що функції права – це основні напрямки юридичного впливу на суспільні відносини, визначені сутністю та соціальним призначенням права в житті суспільства [247, с.103; 155, с.44]. А.Д. Машков визначає функції держави як її головні напрями і види діяльності, зумовлені завданнями та цілями, які, своєю чергою, визначаються її сутністю та соціальним призначенням. Під функціями держави в юридичній науці розуміють необхідні, однорідні, постійні, доцільні напрями діяльності держави, зумовлені об’єктивними потребами суспільного розвитку з огляду на її внутрішні та зовнішні завдання [132, с.99]. Також, на нашу

думку, дуже вдале визначення функцій держави надане Р.В. Шагієвою та О.О. Федорченко. Функції держави - це основні, нормативно регламентовані й організаційно забезпечені координати діяльності держав у рамках певного напряму, зумовлені головними, об'єктивно необхідними цілями, що виражають її сутність і соціальне призначення [7, с.108; 130, с.19]. В.В. Оксамитний: функції держави – це основні напрями діяльності держави у вирішенні завдань, які стоять перед нею в різні етапи її розвитку за допомогою спеціальних форм і методів їх реалізації [158, с.222; 280, с.125 – 126].

Отже, враховуючи вищевикладене, в своїй роботі органи державної влади реалізують функції держави – її ключові напрями роботи, набір цілей, реалізація яких визначає мету існування держави як форми організації суспільства в цілому. Так, до функцій держави можна віднести: правоохоронну, яка полягає у забезпеченні законності і правопорядку на території України, а також непорушності прав людини і громадянина; економічну – організація роботи державного апарату з метою максимального сприяння економічному розвитку країни, еволюції основних інститутів ринкової економіки тощо; соціальна функція – даний напрямок передбачає опікування держави населенням країни, формування та підтримку його соціального захисту, забезпечення нормальними умовами життя тощо.

В зв'язку із цим органи державної влади, являють собою важливі складові функціональної частини нашої країни. Адже за допомогою них відбувається становлення та реалізація соціально-правового призначення держави.

Тож, проведене у даному підрозділі дисертації дослідження дало можливість поглянути на правовий статус органів державної влади під новим кутом, побачити суспільну цінність даних організаційній та виділити найсуттєвіші моменти їх діяльності, що загалом характеризує їх як суб'єктів менеджменту. Варто вказати, що органи державної влади, відповідно до

сформульованого нами визначення, це створені в особливому порядку організації, наділені державною владою вираженою в сукупності особливих повноважень, зокрема, можливістю застосовувати державний примус, які в своїй роботі реалізують функції держави. Тобто, складна внутрішня будова, наявність виключних прав, які дають можливість обмежувати права індивідів в установленому законодавством України порядку, а також реалізація в поточній діяльності основних напрямів роботи держави є «трьома китами», котрі визначають роль державних органів в галузі менеджменту [38].

1.2 Сутність та зміст менеджменту органів державної влади.

Слово «менеджмент» сьогодні часто з'являється на сторінках як наукової, так і публіцистичної літератури. Однак, в контексті роботи органів державної влади розкривається дещо по-іншому. При цьому, варто зазначити, що менеджмент, як самостійне явище має досить довгу історію. Відправним пунктом, з якого починався інтенсивний розвиток менеджменту та використання цього терміну у широкому обороті, слід вважати 1886 рік, коли Генрі Р. Таун, американський інженер-механік та бізнесмен, запропонував вивчати менеджмент як наукову галузь. У статті «Інженер як економіст» він стверджував, що менеджмент — галузь вивчення, яка за важливістю дорівнює інженерії. Він стверджував, що менеджмент – це система, що передбачає здійснення способів, методів, принципів управління, уміння спрямовувати працю людей, їх знання, досвід, інтелект на досягнення поставлених цілей [73, с.500].

Водночас, необхідно зауважити, «менеджмент» - це надзвичайно широке та багатомірне поняття. Етимологічно менеджмент походить від латинського слова «manus» - рука. Початково це слово означало вміння дбайливо вести домашнє господарство, майстерно володіти засобами праці,

вправно працювати. З появою багатьох видів роботи, з поглибленням спеціалізації виникла потреба в діяльності, яка пов'язувала в єдину цілу роботу багатьох окремих виконавців. Відповідно до цього трансформувався і зміст поняття «менеджмент». Це слово увібрало у себе всі чисельні вимоги до управління як до науки, мистецтва ведення справ і стилю роботи [279; 137].

Сучасний Оксфордський словник англійської мови тлумачить поняття «менеджмент» не однозначно: по-перше, як спосіб, манера спілкування з людьми; по-друге, менеджмент – це вміння та адміністративні навички організовувати ефективну роботу апарату організації; по-третє, менеджмент – це влада та мистецтво керування; по-четверте, менеджмент - це органи управління, адміністративні одиниці, підрозділи [293; 137].

З філософської точки зору, менеджмент – це система планування, організації, мотивації й контролю, яка необхідна для досягнення цілей наукової спільноти, організації чи об’єднання людей. Як наука менеджмент спрямовує свою увагу на виявлення умов, при яких загальна робота людей стає ефективнішою й кориснішою [99, с.51].

Отже, в етимологічному та загальнонауковому плані слово «менеджмент» є іншомовним синонімом поняття «управління» у більш широкому значенні. Але якщо управління змістовно тяжіє до категорії адміністрування, тобто, формального керівництва за допомогою наказів, то менеджмент об’єднує в собі одразу декілька управлінських процесів.

В площині наукових дискусій зміст поняття «менеджмент», незважаючи на загальну освітленість його визначення у літературі словниковій, досі викликає багато суперечок. При цьому, визначення досліджуваної категорії в інтерпретації зарубіжних та вітчизняних вчених сильно різняться.

Наприклад, у японській фаховій літературі сутність і роль менеджменту визначаються наступним чином, цитуємо: «Зростання

продуктивності виробництва досягається в першу чергу не впровадженням передових технологічних методів, хоча вони, без сумніву, надзвичайно важливі, а організацією менеджменту. Цим терміном іменується координація й об'єднання в процесі виробництва індивідуальних зусиль і створення спонукальних мотивів працівників, які, по-перше, стимулювали б координацію й об'єднання і, по-друге, сприяли б зближенню поглядів і мети усіх або, принаймні, більшості учасників виробництва» [122, с.330; 134].

Дж. Дункан у праці «Основоположні ідеї в менеджменті» зазначає: «Менеджмент — це координація людських та інших ресурсів з метою розв'язання поставлених організацією завдань. Так чи інакше, менеджмент — це система управління комерційними структурами. Він є узагальненням теорії і практики, що забезпечує комерційний успіх насамперед у масштабах фірми» [69, с.534; 134]. У відомій праці М.Х. Мескона, М. Альберта, Ф. Хедоурі «Основи менеджменту» категорія розглядається як уміння досягати поставленої мети, використовуючи працю, інтелект інших людей, як галузь знань, які допомагають здійснити цю функцію, а також в значенні мистецтва управління, яке проявляється в нестандартності, оригінальності рішень, швидкій реакції, імпровізації [138; 166].

Пітер Ф. Друкер у своїй книзі «Завдання менеджменту в XXI столітті» підкреслює: «Менеджмент — це особливий вид діяльності, який перетворює неорганізований натовп в ефективну й продуктивну групу. Саме менеджмент створює економічний і соціальний розвиток. Він є його результат» [66, с.115]. О.М Ельбрехт вважає, що менеджмент - сукупність методів, засобів і форм управління, які використовуються з метою підвищення ефективності виробництва та збільшенні прибутку виробництва [71]. С.П. Роббінз та М. Коултер визначають менеджмент як процес координування та об’єднання професійної діяльності інших людей таким чином, щоб вона була ефективною і результативною. З точки зору функціонального підходу менеджери, координуючи діяльність своїх співробітників, виконують чітко

визначені обов’язки або функції: планування, організація, керівництво та контроль [209, с.35–36].

Виходячи з наукових тверджень зарубіжних вчених, категорія менеджменту являє собою специфічну діяльність, яка реалізується в сфері управління людськими ресурсами та направлена на формування ефективних механізмів координації соціальних груп в межах відповідних організацій. Іншими словами, менеджмент – це кваліфіковане управління, яке включає в себе не тільки процеси адміністративні, але й соціально-економічні, психологічні тощо. Це адаптивне управління, у першу чергу, групою індивідів, зміст якого будують специфічні відносини в кожній окремій організації.

Водночас, в площині вітчизняної науки до визначення поняття «менеджмент» підходять двояко. Одна група вчених кваліфікує дану категорію широко, наділяючи її особливим змістом.

Наприклад, О.І. Мармаза зазначає, що менеджмент – це самостійний вид професійної діяльності, направлений на досягнення визначених цілей шляхом раціонального використання матеріальних, фінансових і трудових ресурсів з обов'язковим застосуванням економічних методів управління [127, с.56]. Схожу позицію займає Ф.І. Хміль, який підкреслює, що менеджмент – це специфічний вид діяльності, спрямованої на досягнення певних передбачених цілей виробничо-господарською організацією (підприємством), яка функціонує в ринкових умовах, шляхом раціонального використання її матеріальних, трудових і фінансових ресурсів [262; 166].

Н. Коломінський розглядає менеджмент з психологічної точки зору як діяльність, спрямовану на створення в інших людей (підлеглих, партнерів, інших керівників) таких психологічних станів, якостей, які сприяють досягненню мети управління. З соціально–психологічної точки зору – це процес взаємодії керівника з іншими людьми, в результаті якого

забезпечується їх активна та скоординована участь у досягненні мети управління [94, с.6; 166].

І.Ф. Комарницький пише що менеджмент це цілеспрямований вплив на колектив працівників або окремих виконавців з метою виконання поставлених завдань та досягнення визначених цілей організації. Процес менеджменту передбачає виконання функцій планування, організації взаємодії, мотивації, контролю праці робітників організації для досягнення певних цілей [96, с.224].

Л.І. Нечаюк та Н.О. Телеш вважають що менеджмент визначається як інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації та керують ними шляхом постановки цілей та розробки засобів їх досягнення. Кінцевою метою менеджменту є забезпечення прибутковості підприємства [153, с.10]. Т.М. Чебан подає таке визначення поняття «менеджмент»: «Мистецтво роботи з людьми, метою якої є забезпечення досягнення цілей засобами вироблення, прийняття та реалізації ефективних рішень по використанню всіх доступних ресурсів організації» [269, с.200]. О.Є. Кузьмін, О.Г. Мельник дають визначення поняттю менеджмент з його функціонального погляду. На їх думку це процес планування, організовування, мотивування, контролювання та регулювання, покликаний забезпечити формування та досягнення цілей організацій [114].

Цікавою є точка зору М.А. Лесечко, який тлумачить менеджмент як науку, що спирається на об’єктивні закони та закономірності, чіткі правила й технології. З іншого боку, менеджмент має справу з людськими спільнотами, які суттєво відрізняються одна від одної звичками, традиціями, життєвими цінностями, інститутами, рівнем освіти, суспільною мораллю тощо. За допомогою менеджменту людське суспільство з хаотичного перетворюється на високоорганізоване й ефективне. Тому при переході від теорії менеджменту до практики необхідно застосовувати такі моделі, які відповідають місцевим умовам [118].

В той же час, на думку окремого кола науковців, менеджмент, варто трактувати через призму категорії «управління», визначаючи дані явища синонімічно, або як тісно пов'язані між собою. Так, І.О. Кулініч визначає менеджмент як управління, керівництво, а також як дирекція, адміністрація [115, с.170]. В.Б. Яковенко стверджує, що суть менеджменту полягає в управлінні продуктивністю і персоналом [286, с.5]. О.М. Гірняк, П.П. Лазановський визначають: «Менеджмент — це складова процесу управління, яка забезпечує координацію дій персоналу підприємства (організації) на всіх його рівнях щодо раціонального використання ним наявних ресурсів із застосуванням наукового підходу, психологічних та етичних норм керівництва» [70; 127]. А.С. Большаков переконаний, що менеджмент – це сукупність методів, принципів, засобів та форм управління організаціями з метою підвищення ефективності їх діяльності [25; 127].

А.Н. Тимошко у своїй праці підсумовує, що менеджмент є складовим елементом управління і порівняно з ним охоплює відносно вузьку сферу, що включає соціальні системи (людей), метою яких може бути виробництво товарів та їхня реалізація, надання різноманітних послуг споживачам у рамках певної організації. Менеджмент пронизує всю організацію, торкається практично усіх сфер її діяльності [249].

С.І. Михайлов вважає що менеджмент – це раціональний спосіб управління діловими підприємствами (фірмами); управління зорієнтоване на отримання прибутку; діяльність пов'язана з наглядом, яка використовує особливі форми організації праці, договірні та контрактні стосунки між працею і капіталом; особлива галузь наукового знання й професійної спеціалізації менеджерів, з яких складається адміністративний штат корпорації тощо. З наукової точки зору, менеджмент – це уміння використовувати об'єктивні закони і закономірності, які використовуються в галузі управлінської діяльності [142, с.6]. М.М. Шкільняк трактує менеджмент, як науку управління, мистецтво управління, функції та процес

управління, органи управління, групи людей, котрі управляють організацією. На думку вченого, це інтегрований процес, що формує організацію та управляє нею за допомогою встановлення цілей, розробки способів і методів їх досягнення [279, с.8].

Специфічною за змістом точку зору обстоює В.А. Рульєв та С.О. Гуткевич. На думку вчених менеджмент – це управління в ринкових умовах, яке передбачає: орієнтацію підприємства (організації, фірми) на попит та вимоги ринку, запити конкретних споживачів і організацію виробництва тих видів продукції, які користуються попитом; прагнення до підвищення ефективності виробництва і досягненню оптимальних результатів з меншими витратами; господарська самостійність, яка забезпечує свободу прийняття рішень тим особам, які несуть відповідальність за кінцеві результати діяльності організації та їх підрозділів; постійне коригування цілей і задач в залежності від стану і вимог ринку; виявлення кінцевого результату діяльності організації визначається на ринку в процесі обміну; використання сучасної інформаційної бази і обчислювальної техніки для багатоваріантних розрахунків при прийнятті оптимальних рішень [212].

Не менш цікавою є погляд В.Г. Федоренко, відповідно до позиції якої менеджмент – це складне соціально-економічне, інформаційне та організаційно-технологічне явище, процес діяльності, що має справу зі зміною стану, якостей об'єкта управління. Він містить знання, уміння, навички, прийоми, мотивацію тощо. Тобто, сучасний менеджмент містить все те, що входить в поняття соціальних та людських технологій. З менеджментом нерозривно пов'язане поняття «організація» (підприємство) як колектив людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення поставлених цілей. Тобто, менеджмент розглядає виробничу організацію (підприємство) не як технологічну ланку суспільного виробництва, а як соціальну підсистему ринкової економічної системи. Саме цим і

визначаються основні напрями менеджменту. Він стає ефективною теорією соціальної організації діяльності у масштабах підприємства (фірми) в умовах ринкової системи господарювання [255].

Варто звернути увагу на роботи вчених, які критично ставляться до питання ототожнення понять «менеджмент» та «управління», наголошуючи на відмінності описаних ними категорій. Зазначається, що управління на відміну від менеджменту:

- має більш різноманітну природу свого прояву, адже може мати прояв: в живій природі (управління біологічними явищами, системами та їх взаємодією – вивчається природничими науками), в неживій природі (управління механізмами, технологічними процесами тощо – вивчається технічними науками), управління соціальними системами (управління людьми, групами людей, суспільством тощо – вивчається соціально-управлінськими науками);
- може мати прояв як на мікрорівні (рівень організації), так і на рівні соціальних систем (макрорівень), а отже ми можемо констатувати, що саме управління має більш вагомий статус у межах керуючого впливу суб'єкта управління; є більш складним та багатогранним явищем, адже у його системі, у самому спрощеному вигляді, можна виділити: механізми управління; структуру та ієрархію управління; суб'єкти та об'єкти управління; функції та процеси управління;
- не бере до уваги, хоча не можемо сказати, що й ігнорує соціально-психологічні аспекти стану та розвитку керованої системи;
- передбачає більш жорстку або безкомпромісну модель поведінки керуючої системи по відношенню до керованої і таке інше [147, с.41; 255].

Отже, комплексний аналіз наукових джерел не дає ґрунтовної відповіді на питання щодо змісту менеджменту. Пояснюється це двома проблемами: по-перше, діаметральною протилежністю тлумачення поняття «менеджмент» у зарубіжній та вітчизняній літературі; по-друге, відсутністю кінцевого

уявлення про відмінність або тотожність менеджменту та категорії управління.

На наш погляд, поняття менеджменту існує в сфері управлінської діяльності, однак, повністю не відображає її. Відповідно до даної позиції ми виділили широке та вузьке розуміння досліджуваної категорії, які повністю розкривають нашу доктринальну позицію. Так, у широкому розумінні менеджмент – це особлива концепція управління та координування соціальних груп, заснована на психологічно-організаційному підході до всіх процесів керівництва, а також систематичного аналізу та визначення шляхів удосконалення управлінського потенціалу.

У вузькому розумінні, менеджмент – це система заходів, засобів та методів управлінського та психологічного впливу у всіх його проявах, що застосовується з метою мотивування, організації, регулювання та виховання членів відповідної соціальної групи, а також здійснення аналізу ефективності управління та визначення шляхів його оперативного покращення.

З представлених понять вбачається, що зазначені управлінські моменти в повному обсязі присутні в діяльності органів державної влади. Так, за визначенням науковців, менеджмент в роботі органів публічного управління передбачає:

- поєднання більшої міри свободи дій з відповідальністю, а також відкритістю для впливів навколишнього середовища;
- забезпечення набору мультипрофесійної команди для виконання прийняття рішень та виконання повноважень державного органу;
- провадження діяльності в аспекті вирішення суспільних проблем, а не тільки виконання бюджету тощо [61; 65, с.2].

На наш погляд, менеджмент органів державної влади виражається, у першу чергу, в поєднанні управління адміністративного, яке ґрунтується на положеннях законодавства та ефективно орієнтованого, тобто, шляхом

використання класичних важелів координації діяльності службовців відповідних органів влади.

Так, наприклад, якщо ми говоримо про підбір особливо ефективних та мотивованих кадрів для роботи в органах державної влади, то в останні роки все більша перевага надається конкурсному формату прийняття на службу до державних відомств. Так, відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VIII з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття посади державної служби. Проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади державної служби за результатами оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків. Вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття посади включають кваліфікаційні вимоги, вимоги до компетентності та вимоги до професійних знань [180; 188].

Важливим аспектом менеджменту, як базової концепції регулювання діяльності органів влади є зміна цілей та їх роботи, та все більше укорінення за даним напрямом соціальної складової. Так, наприклад, з 2015 діяльність Національної поліції України здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [193].

Окрім того, поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України. Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом. Поліція може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом. Нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції [193].

Важливим аспектом, який виражає менеджмент в органах державної влади – це психологічне та морально-етичне забезпечення соціальної групи, яка складає орган державної влади, тобто, персонал такого органу. Так, сьогодні в структурі багатьох органів державної влади створено спеціальні підрозділи, які відповідають, так би мовити, за «духовну» підтримку своїх службовців. Наприклад, в органах ДСНС України створюють спеціальні центри із забезпечення діяльності територіальних управлінь ДСНС. До основних завдань таких центрів відноситься:

- проведення роботи із психологічного забезпечення особового складу органів і підрозділів цивільного захисту та психологічного захисту населення у разі загрози і виникнення надзвичайних ситуацій;
- здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, працівників апарату Управління та підпорядкованих підрозділів;
- організація проведення культурно-масової, просвітницької, виховної та соціальної роботи, психологічного забезпечення оперативно-

службової діяльності в Управлінні і підпорядкованих підрозділах, аналіз та узагальнення стану справ з цих питань;

- організація роботи із залученням особового складу до занять з фізкультури та спорту, розвитку професійно-прикладних видів спорту;
- впровадження відповідно до законодавства заходів щодо забезпечення правового та соціального захисту осіб рядового і начальницького складу, пенсіонерів, ветеранів служби цивільного захисту та членів їх сімей, працівників апарату Управління та підпорядкованих підрозділів тощо [200].

Досліджуючи сутність та зміст менеджменту органів державної влади не можна залишити поза увагою по праву центральну категорію в даній сфері – інституту керівництва. Так, представники управлінської науки зауважують, що керівники – це різновид посадових осіб, наділених адміністративною владою стосовно очолюваного ними певного формально-організованого колективу. Вони здійснюють внутрішньо-організаційне управління колективами, мають досить широкі повноваження щодо кадрових та організаційних питань діяльності органів виконавчої влади і одноособово проводять політику держави на різних рівнях. Традиційний адміністративно-правовий підхід щодо посади керівника визначає його функціональне положення в системі органів державної влади, його правовий статус, які забезпечують реалізацію частини компетенцій державного органу влади, створення умов для ефективної роботи державного апарату. Керівник на усіх рівнях державного управління виділяється не тільки правовими характеристиками, а й соціальними очікуваннями щодо нього з боку суспільства [162, с.12; 37].

При цьому, якщо проаналізувати чинні нормативно-правові акти, зокрема в галузі регламенту державної служби, то можна побачити загальну зміну тенденції до визначення суто адміністративної суті інституту керівництва у сучасній системі державного управління. Так, відповідно до

Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VIII керівник державної служби має широке коло функцій, значну частину яких направлено не тільки на владний контроль, але й комплексну організацію службової діяльності підлеглої соціальної групи, відповідного органу влади. Зокрема, в своїй діяльності керівник:

- організовує планування роботи з персоналом державного органу, в тому числі організовує проведення конкурсів на зайняття посад державної служби;
- забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі;
- забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється;
- здійснює планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до законодавства;
- розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби відповідних категорій;
- приймає у межах наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців;
- створює належні для роботи умови та їх матеріально-технічне забезпечення;

- формує у підпорядкованих державних службовців високі професійні якості, сумлінне ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України;
- використовує консолідовані методи переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців;
- проявляє турботу до підпорядкованих службовців, виявляє повагу до їхньої честі та гідності, гуманну та справедливе ставлення [180].

Таким чином, менеджмент органів влади має багато проявів, які стосуються багатьох аспектів організації роботи державних органів, а саме: кадрового забезпечення, організації функціональної структури органу, психологічного забезпечення персоналу органу влади, підтримки службової дисципліни, аналізу діяльності органу влади та визначення шляхів покращення його роботи і таке інше. При цьому сутність менеджменту в полягає не просто у адмініструванні наведених управлінських моментів за рахунок видання наказів з метою їх упровадження, а комплексному підході до практичної реалізації останніх та заінтересованості керівництва відповідного органу в цьому [41].

Виходячи з викладеного, у підсумку даного підрозділу дисертації варто зробити висновок, що менеджмент органів державної влади – це управлінська система, яка об'єдную в собі різні методи, заходи, засоби та форми керівництва людськими ресурсами органу державної влади, метою застосування яких є забезпечення структурно-організаційного, психологічно-соціального та фінансово економічного аспектів його роботи [45].

1.3 Стан нормативно-правового забезпечення менеджменту органів державної влади.

Проведеним науковим дослідженням у попередніх підрозділах було констатовано важливість менеджменту, як системи управління органами державної влади. Водночас, відповідно до статті 8 Конституції України від 28.06.1996 №254к/96-ВР в нашій державі визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [102]. У відповідності до даного принципу ключовим регулятором суспільних відносин в Україні є право, яке виражається у системі нормативно-правових актів різної ієрархічної належності. Продовжуючи логіку цього твердження зауважимо, що менеджмент органів державно влади є категорію управлінсько-правовою, в зв'язку із чим можна дослідити реальний стан його нормативного забезпечення та розглянути ключові офіційні акти, завдяки положенням яких суспільні відносини в галузі досліджуваного питання є легальними та регульованими.

Необхідно зауважити, що різні аспекти управління органами державної влади закріплено у нормах правових актів не тільки національного права, але й багатьох міжнародних документів. Положення останніх прямо стосуються механізмів менеджменту державновладних відомств.

Так, окремі документи Міжнародної організації праці (далі – МОП) регулюють процедури прийняття на роботу до державних органів, процес підвищення кадрового потенціалу шляхом навчання працівників, механізми юридичного захисту службовців державного органу тощо. До прикладу, можна навести Конвенцію МОП про захист права на організацію та

процедури визначення умов зайнятості на державній службі N 151 від 27.06.1949. Конвенція застосовується до всіх осіб, зайнятих у державних органах, якщо тільки до них не застосовуються більш сприятливі положення інших міжнародних трудових конвенцій. Відповідно до статті 4 державні службовці користуються належним захистом від будь-яких дискримінаційних дій, спрямованих на обмеження свободи об'єднання в галузі зайнятості. Такий захист застосовується, зокрема, щодо дій, на меті яких є: підпорядкування прийому державних службовців на роботу умові, згідно з якою вони не повинні вступати до організації державних службовців або повинні припинити своє членство в ній; звільнення або нанесення державному службовцеві збитку в інший спосіб на тій підставі, що він є членом організації державних службовців або бере участь у нормальній діяльності такої організації. У статті 9 вказується, що державні службовці користуються, як і інші працівники, громадянськими та політичними правами, які мають велике значення для нормального здійснення свободи об'єднання, за єдиної умови дотримуватись зобов'язань, визначених їхнім статусом і характером виконуваних ними функцій [98].

Серед міжнародно-правових актів також варто відмітити Конвенцію ООН проти корупції від 31.10.2003. Окремі положення цього документу стосуються процесу організації управлінських відносин в органах державної влади з розрахунком на мінімізацію виникнення корупційних ризиків та вчинення службовцями корупційних правопорушень. Так, в статті 7 Конвенції зазначається, що кожна держава-учасниця документу прагне, в належних випадках і згідно з основоположними принципами своєї правової системи, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи приймання на роботу, набору, проходження служби, просування по службі та виходу у відставку державних службовців і, в належних випадках, інших державних посадових осіб, які не обираються, які:

- ґрунтуються на принципах ефективності й прозорості й на таких об'єктивних критеріях, як бездоганність роботи, справедливість і здібності;
- включають належні процедури підбору й підготовки кадрів для заняття державних посад, які вважаються особливо вразливими з точки зору корупції, і ротації, у належних випадках, таких кадрів на таких посадах;
- сприяють виплаті належної винагороди й установленню справедливих окладів з урахуванням економічного розвитку Держави-учасниці;
- сприяють здійсненню освітніх і навчальних програм, з метою забезпечення того, що ці особи задовольняють вимоги стосовно правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій, а також забезпечують їм спеціалізовану й належну підготовку, щоб поглибити усвідомлення ними ризиків, які пов'язані з корупцією та стосуються виконання ними своїх функцій. Такі програми можуть містити посилання на кодекси або стандарти поведінки у відповідних галузях [97].

Нормативно-правове забезпечення менеджменту також здійснюється шляхом укладення міжнародних угод між національними органами управління та іноземними. В цьому аспекті позитивним прикладом є робота з міжнародної співпраці Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС). Даний орган підтримує партнерські зв’язки у рамках меморандумів та угод про співпрацю з 13 іноземними інституціями та організаціями у сфері розвитку державної служби. Зокрема активно здійснюється співпраця з іноземними партнерами щодо удосконалення підходів в управлінні персоналом на державній службі, реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та налагодження ефективної взаємодії державних органів з громадськістю [143]. Зокрема, на сьогоднішній день за напрямом взаємодії НАДС з іноземними організації укладено ряд важливих документів, а саме: Угода про співробітництво у сфері державної служби між НАДС та

Головою Державної служби Республіки Польща, Лист про спільні наміри у сфері адміністративного співробітництва між НАДС та Генеральною дирекцією адміністрації та державної служби Французької Республіки, Меморандум про взаєморозуміння між НАДС та Національним інститутом публічного управління Королівства Іспанія, Меморандум про співробітництво між Консультативною Місією Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки в Україні та МВС, та НАДС тощо [253].

На національному рівні основою нормативно-правового забезпечення менеджменту органів державної влади виступає Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. Основний закон є базисом для всієї національної системи права та для механізмів регулювання будь-яких правовідносин. Так, в Конституції закріплені вимоги щодо захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, найбільш загальні вихідні основи організації та діяльності, що знаходять подальший розвиток у законах та інших підзаконних нормативно-правових актах. Окрім цього, конституція визначає правовий статус та повноваження центральних, керівних органів державної влади: Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; зміст та юридичний стан судової гілки влади тощо [102].

Варто також відмітити, що в Конституції закріплено принцип, відповідно до якого на території держави існує пріоритет міжнародного права над національним. Так, чинні міжнародні договори, зокрема у галузі менеджменту органів державної влади, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [102].

Водночас, знаючий маси нормативного матеріалу, який регламентує роботу органів влади та процеси управління ними закріплено на законодавчому рівні. Так, акти законодавства визначають загальні засади

діяльності органів державної влади, регулюють правовий статус керівника в органах державної служби та визначають специфіку управління персоналом.

Наприклад, варто відмітити такий нормативно-правовий акт, як Закон України «Про центральній органи виконавчої влади» від 17.03.2011 №3166-VI, що визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України [201]. Зокрема, в положеннях Закону вказано, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави. Крім того, вказується на яких принципах ґрунтується діяльність органів влади. Так, робота міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. 2Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом. Підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом [201].

Уваги також потребує Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 №794-VII, як окрема правова засада менеджменту органів державної влади. Важливість закону полягає в тому, що в ньому детально регламентовано принципи, юридичну основу, склад, порядок формування та

здійснення повноважень Кабінетом Міністрів України [190]. Так, зазначений нормативно-правовий факт фактично виступає доповненням Конституції.

Нормативно-правове забезпечення менеджменту органів державної влади відбувається через положення Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VIII. Даний нормативно-правовий акт визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [180].

Окрім цього, в положеннях Закону відзначається, що державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо [180]:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством тощо [180].

Окрему групу законодавчих актів складають документи, що регламентують роботу конкретних державних відомств. В їх положеннях закріплюються особливості управління у межах відповідних органів, а також структура, повноваження та зміст останніх. До прикладу варто навести Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 №586-XIV. Його положеннями визначено, що місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях, районах, а також містах Києві та Севастополі. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [192].

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують [192]:

1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня [192];

2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян [192];

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку [192];

4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів [192];

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм [192];

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування [192];

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [192].

Місцеві державні адміністрації діють на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів [192].

В системі нормативно-правового забезпечення менеджменту органів влади також можна відмітити Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII, який визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України [196].

Крім цього, в даному Законі детально висвітлено питання організації управління в органах прокуратури. Так, функції керівника виконує Генеральний прокурор та його заступники, обласні прокурори, окружні прокурори, керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Утворення, перелік, територіальна юрисдикція, реорганізація та ліквідація обласних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором. Керівник обласної прокуратури представляє обласну прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями; організовує діяльність обласної прокуратури; призначає на посади та звільняє з посад прокурорів обласних та окружних прокуратур у встановленому цим Законом порядку; контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення та узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій; керівник обласної прокуратури видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень. Повноваження керівника окружної прокуратури є дещо вужчими за попереднього наведені, однак незмінним та основним є організація

діяльності окружної прокуратури та контроль ведення, аналіз статистичних даних, організація вивчення та узагальнення практики застосування законодавства, інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій [196].

Особливості менеджменту в органах поліції регулюються Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII, який визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України [193]. Зокрема, закон встановлює, що в системі Національної поліції, вищим за ієрархією керівником є Міністр внутрішніх справ України, до обов'язків якого відноситься: забезпечення формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорона та захист прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг та контроль за їх реалізацією поліцією; забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та Міністерством внутрішніх справ України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції; затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи; забезпечує виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності поліції; забезпечує ведення та використання баз (банків) даних, визначає порядок обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ України, поліцією та іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України; приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України та виконує ряд інших обов'язків передбачених законом [193].

Окрім загальних та спеціальних законів, менеджмент в органах державної влади регулюють нормативні документи, які конкретизують і деталізують діяльність кожного органу або підрозділу, особливості управління ними з урахуванням специфіки й призначення, їхніх завдань і функцій. До їх числа належать підзаконні нормативно-правові акти, наприклад, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України.

Прикладом такого документу є Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12.03.2005 №179. В зазначеному документі чітко регламентовано структурні особливості окремих типів органів державної влади. Наприклад, відповідно до документу, у складі апарату центральних органів виконавчої влади (крім міністерств) утворюються такі структурні підрозділи (якщо інше не передбачено актами, що мають вищу юридичну силу):

- по-перше, департамент – структурний підрозділ, що утворюється для виконання окремих завдань з реалізації державної політики за певними напрямами діяльності центрального органу виконавчої влади, за умови, що в його складі буде не менш як чотири відділи. У разі коли штатна чисельність департаменту перевищує 32 одиниці, до його складу можуть входити управління (не менше двох). Департамент очолює директор;
- по-друге, управління – структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. До складу управління входять не менш як два відділи. Самостійний відділ утворюється з штатною чисельністю не менш як 5 одиниць. Управління (самостійний відділ) очолює керівник (начальник);
- по-третє, самостійний сектор – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з штатною чисельністю не менш як 2 одиниці;

- по-четверте, відділ у складі департаменту (управління) – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з штатною чисельністю не менш як 4 одиниці [199].

Багато підзаконних нормативних актів КМУ визначаються функціональні та структурні особливості конкретних органів влади, а також ключові аспекти їх менеджменту. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» від 20.08.2014 №375 визначено, що Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [185]. Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну політику у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державну політику у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного

законодавства, державної політики у сфері контролю за трансфертним ціноутворенням, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку [185].

Визначається, що до основних функцій Мінфіну належить: забезпечення формування та реалізація державної фінансової, бюджетної та боргової політики, державної політики у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державної політики у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, випуску та проведення лотерей; забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення і таке інше [185].

Окрім того, Положення чітко прописує зміст, форму та систему керівництва в зазначеному органі влади, а також інші аспекти управління персоналом, який формує склад Мінфіну загалом.

Навести до прикладу також варто Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 01.10.2014 №500, яка встановлює окремі засади менеджменту органу, що являє собою центр управління державною службою в Україні загалом. Так, Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері

державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). Основними завданнями НАДС є [186]:

1) забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах;

2) участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування;

3) здійснення функціонального управління державною службою [186].

Відмітити також слід такий нормативний документ, як Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 06.03.2019 №228. В тексті документу вказується, що Державна податкова служба України (далі – ДПС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [187].

Основними завданнями ДПС є [187]:

1) реалізація державної податкової політики, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, пального, державної політики з адміністрування єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установлений законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), проведення розрахункових операцій, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону [187];

2) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування: державної податкової політики; здійснення контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів; державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, пального; державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску; державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установлений законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), проведення розрахункових операцій, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону [187].

Говорячи про підзаконні нормативно-правові акти, не можна залишити поза увагою численні офіційні документу Президента України, як вираження менеджменту органів державної влади. Так, своїми указами та розпорядженнями Президент, наприклад, призначає та звільняє з посади голів обласних державних адміністрацій; оптимізує діяльність органів державної влади; затверджує документи в сфері управління органами державної влади, зокрема, міністерствами; оголошує конкурси на зайняття вакантних посад державної служби тощо [194; 195; 189].

Тож, проаналізувавши нормативно-правові акти різної ієрархічної належності ми встановили, що на сьогоднішній день існує широке коло міжнародних, законодавчих та підзаконних документів, які в тій чи іншій мірі регламентують управлінські процеси націлені на регламент роботи органів державної влади, а також їх структури і функціональної ефективності. Проте, варто відмітити, що менеджмент органів влади, відповідно до нормативно-правового забезпечення так і залишається здебільшого «секторальним». Іншими словами, він регулюється та

здійснюється за напрямом роботи конкретних органів державної влади, що в кінцевому випадку не дає можливості виділити єдину закономірність в цьому питанні. На наш погляд, зазначений негативний момент в обов'язковому порядку необхідно подолати шляхом видання на законодавчому рівні єдиного документу, який:

- по-перше, визначить типову структуру всіх органів державної влади, з метою оптимізації управління в середині них;
- по-друге, закріпить законодавче трактування поняття «орган державної влади», а також головні особливості його правового статусу, як специфічної офіційної організації;
- по-друге, визначить обов'язкові функціональні, психологічно-забезпечувальні, організаційні повноваження керівника, а також вимоги щодо його лідерських якостей;
- по-третє, включить вимоги щодо роботи із персоналом відповідного органу, необхідні заходи підтримки колективної єдності;
- по-четверте, закріпить єдині вимоги до кандидатів на службу до всіх органів влади, а також типові процедури їх екзаменації [44].

Висновки до Розділу 1

Акцентовано увагу на відсутності системності та єдності серед науковців підходу щодо тлумачення поняття «державний орган». Даний негативний момент породжується декількома аспектами:

- По-перше, не має серед вчених єдиною думки щодо трактування терміну. Так, одні науковці вважають, що слід застосовувати словосполучення «державний орган», інші – «органи державної влади».
- По-друге, на сьогоднішній день в правовій теорії існує широке та вузьке розуміння державних органів, перше з яких направлено на виділення

широти змісту таких організацій, інше – виділення технічних ознак їх правового статусу.

- По-третє, не існує єдності наукових думок щодо повноважень, прав, обов'язків та інших елементів владно-управлінського статусу подібних органів.

Зазначені наукові проблематики, що виникають під час аналізу змісту органів державної влади, не дають належним чином відповісти на питання, чим вони є та яку роль відіграють як суб'єкти менеджменту.

Встановлено, що у своїй роботі органи державної влади реалізують функції держави – її ключові напрями роботи, набір цілей, реалізація яких визначає мету існування держави як форми організації суспільства в цілому. Так, до функцій держави можна віднести:

- правоохоронну, яка полягає у забезпеченні законності і правопорядку на території України, а також непорушності прав людини і громадянина;
- економічну – організація роботи державного апарату з метою максимального сприяння економічному розвитку країни, еволюції основних інститутів ринкової економіки тощо;
- соціальна функція – даний напрямок передбачає опікування держави населенням країни, формування та підтримку його соціального захисту, забезпечення нормальними умовами життя тощо. В зв'язку із цим органи державної влади, являють собою важливі складові функціональної частини нашої країни. Адже за допомогою них відбувається становлення та реалізація соціально-правового призначення держави.

З'ясовано, що органи державної влади реалізують функції держави – її ключові напрями роботи, набір цілей, реалізація яких визначає мету існування держави як форми організації суспільства в цілому. Так, до функцій держави можна віднести: правоохоронну, яка полягає у забезпеченні законності і правопорядку на території України, а також непорушності прав

людини і громадянина; економічну – організація роботи державного апарату з метою максимального сприяння економічному розвитку країни, еволюції основних інститутів ринкової економіки тощо; соціальна функція – даний напрямок передбачає опікування держави населенням країни, формування та підтримку його соціального захисту, забезпечення нормальними умовами життя тощо.

Підкреслено, що якщо поглянути на правовий статус органів державної влади під новим кутом, побачити суспільну цінність даних організаційній та виділити найсуттєвіші моменти їх діяльності, що загалом характеризує їх як суб'єктів менеджменту. Варто вказати, що органи державної влади, відповідно до сформульованого нами визначення, це створені в особливому порядку організації, наділені державною владою вираженою в сукупності особливих повноважень, зокрема, можливістю застосовувати державний примус. Тобто, складна внутрішня будова, наявність виключних прав, які дають можливість обмежувати права індивідів в установленому законодавством України порядку, а також реалізація в поточній діяльності основних напрямів роботи держави є «трьома китами», котрі визначають роль державних органів в галузі менеджменту.

Відмічено, що в етимологічному та загальнонауковому плані слово «менеджмент» є іншомовним синонімом поняття «управління» у більш широкому значенні. Але якщо управління змістовно тяжіє до категорії адміністрування, тобто, формального керівництва за допомогою наказів, то менеджмент об'єднує в собі одразу декілька управлінських процесів.

Акцентовано увагу, що менеджмент органів влади має багато проявів, які стосуються великої кількості аспектів організації роботи державних органів, а саме: кадрового забезпечення, організації функціональної структури органу, психологічного забезпечення персоналу органу влади, підтримки службової дисципліни, аналізу діяльності органу влади та визначення шляхів покращення його роботи і таке інше. При цьому сутність

менеджменту в полягає не просто у адмініструванні наведених управлінських моментів за рахунок видання наказів з метою їх упровадження, а комплексному підході до практичної реалізації останніх та заінтересованості керівництва відповідного органу в цьому.

Встановлено, що менеджмент органів державної влади – це управлінська система, яка об'єднує в собі різні методи, заходи, засоби та форми керівництва людськими ресурсами органу державної влади, метою застосування яких є забезпечення структурно-організаційного, психологічно-соціального та фінансово економічного аспектів його роботи.

З'ясовано, що на сьогоднішній день існує широке коло міжнародних, законодавчих та підзаконних документів, які в тій чи іншій мірі регламентують управлінські процеси націлені на регламентацію та упорядкування роботи органів державної влади, а також їх структури і функціональної ефективності. Проте, варто відмітити, що менеджмент органів влади, відповідно до нормативно-правового забезпечення так і залишається здебільшого «секторальним». Іншими словами, він регулюється та здійснюється за напрямом роботи конкретних органів державної влади, що в кінцевому випадку не дає можливості виділити єдину закономірність в цьому питанні. Зазначений негативний момент в обов'язковому порядку необхідно подолати шляхом видання на законодавчому рівні єдиного документу, який:

- по-перше, визначить типову структуру всіх органів державної влади, з метою оптимізації управління в середині них;
- по-друге, закріпить законодавче трактування поняття «орган державної влади», а також головні особливості його правового статусу, як специфічної офіційної організації;
- по-друге, визначить обов'язкові функціональні, психологічно-забезпечувальні, організаційні повноваження керівника, а також вимоги щодо його лідерських якостей;

- по-третє, включить вимоги щодо роботи із персоналом відповідного органу, необхідні заходи підтримки колективної єдності;
- по-четверте, закріпить єдині вимоги до кандидатів на службу до всіх органів влади, а також типові процедури їх екзаменації.

РОЗДІЛ 2 НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

2.1. Правове регулювання менеджменту органів державної влади та місце в ньому норм адміністративного права

Забезпечення ефективного менеджменту органів державної влади потребує належного нормативно-правового підґрунтя для здійснення відповідної діяльності. Саме за допомогою норм права вбачається можливим створити умови для практичної реалізації ряду важливих принципів менеджменту органів державної влади, зокрема: законності, верховенства права, ефективності, доцільності, тощо. У загальному розумінні «регулювання» - це цілеспрямований вплив на будь-яку діяльність. У довідковій літературі дане поняття означає: «…впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підпорядковуючи його відповідним правилам, певній системі» та «…зменшуючи або збільшуючи швидкість, величину тощо, досягати потрібної сили, належного ступеня вияву чого-небудь» [32, с.1207].

З соціальної точки зору регулювання - це система засобів, спрямованих на впорядкування поведінки людей, їхніх соціальних спільностей з метою узгодження і стабілізації суспільних відносин. Розрізняють два основних види соціального регулювання — індивідуальне і нормативне [230]. О.О. Нікіфорова вказує, що, соціальне регулювання – це особлива управлінська функція, сутність якої полягає в упорядкуванні суспільних процесів спеціальних, виробленими в свідомості суб'єктів установками, нормами, програмами, здатними активно впливати на всі сфери життєдіяльності [154, с.44-45]. Регулювання у соціальному житті може бути індивідуальним і нормативним. Індивідуальне регулювання – це впорядкування поведінки людей за допомогою разових персональних актів, спосіб вирішення певного конкретного питання, який має відношення тільки

до цього випадку, до конкретної особи. Це найпростіше соціальне регулювання. Нормативне регулювання – це впорядкування поведінки людей за допомогою загальних правил, відомих моделей, які поширюються на всі випадки певного роду, і яким повинні підпорюватися всі особи, які потрапили в нормативно врегульовану ситуацію. За допомогою загальних правил можливо досягнути єдиного безперервного порядку в суспільних відносинах [36].

Поняття регулювання активно використовується у багатьох сферах суспільного життя, зокрема найбільш дослідженим воно є у галузі права. Так, С.В. Бобровник вважає, що правове регулювання — це особливий різновид соціального, що: має визначений предмет, тобто сферу відносин, які усвідомлюються суб'єктами і мають для них і суспільства важливе значення; здійснюється нормативно закріпленими способами, які характеризують як активне право, так і пасивне право суб'єкта (дозволи), пасивний обов'язок вчиняти правомірні дії в інтересах уповноваженої сторони (зобов'язання); забезпечується певними методами, що координують дії учасників суспільних відносин, характеризуючи їх рівне становище у сфері права, або визначають їх субординаційну підлеглість у процесі використання прав і вдосконалення обов'язків, підкреслюючи цим наявність в одного із суб'єктів владних повноважень; стосується діяльності визначених суб'єктів, якими можуть бути фізичні, посадові, юридичні особи, органи держави та держава в цілому; визначає межі державно-правового втручання у суспільні відносини, має цілеспрямований, організаційний та упорядкований характер; здійснюється за допомогою системи правових засобів, які в сукупності визначаються як механізм правового регулювання [23, с.497-498].

С.С. Алексєєв відмічає, що правове регулювання представляє собою один з видів громадського регулювання. Відмінною рисою будь-якого суспільства є та чи інша ступінь організованості, впорядкованості існуючих у ньому відносин. Тому в будь-якому суспільстві існують певні форми

суспільного регулювання. Своєрідність правового регулювання обумовлено тим, що воно (як і держава) виникає в зв’язку з розколом суспільства на класи, існує як необхідний елемент класового суспільства і зберігається до тих пір, поки з практичного життя людей не буде викреслено сліди протилежності класів [8; 173]. У Популярній юридичній енциклопедій за редакцією В.К. Гіжевського, В.В. Головченка та В.С. Ковальського, під правовим регулюванням слід розуміти здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також вплив на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їх прав та обов’язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо [176, с.369].

М.В. Цвіком у своїх міркуваннях доводить, характерними ознаками правового регулювання є [265, с. 409; 46]: по-перше, правове регулювання є прийнятним тільки для вольових суспільних відносин, учасники яких спроможні свідомо обирати та реалізовувати певні варіанти власної поведінки. По-друге, специфіка цього виду соціальної регуляції не дозволяє застосовувати його до тих сторін суспільного буття, що не піддаються зовнішньому контролю. Право не здатне (і не повинне) спеціально визначати думки людини, її внутрішню позицію з будь-яких питань. По-третє, оскільки правове регулювання базується здебільшого на нормативній основі, воно є найбільш ефективним для достатньо сталих, повторюваних і типових суспільних відносин, ознаки яких в узагальненому вигляді можуть бути зафіксовані у правових приписах. По-четверте, правове регулювання повинне застосовуватися лише до тих соціальних відносин, що мають певну суспільну значущість та(або) не можуть без цього нормально розвиватися і функціонувати. У зв'язку з цим недоцільно поширювати юридичну регламентацію на відносини, належна упорядкованість і розвиток яких

забезпечується за рахунок інших соціальних регуляторів (звичаїв, моральних, корпоративних, релігійних норм) [265, с. 409; 46].

Оскільки в рамках представленого підрозділу дисертаційного дослідження ми ставимо на меті встановити місце норм адміністративного права у системі правового регулювання менеджменту органів державної влади вважаємо за необхідне звернути увагу на тлумачення поняття «адміністративно-правове регулювання». О.П. Рябченко стверджує, що адміністративно-правове регулювання – це діяльність, яка складається із послідовно змінюючих одне одного в певному порядку порядок дій. Регулювання протікає за певною процедурою, яка також розглядається як форма щодо змісту цієї діяльності [213; 140; 276]. Тому існують процесуальні форми регулювання. Від того, наскільки чіткою є процедура і наскільки точно її дотримуються, в багатьох випадках залежить зміст рішень, прийнятих органами адміністративно-правового регулювання [213; 140; 276].

На переконання В.Б. Авер'янова характерними ознаками адміністративно-правового регулювання є наступні [1, с.158]: адміністративно-правове регулювання є одним із видів правового регулювання; адміністративно-правове регулювання здійснюється різними регуляторами, серед яких першорядну роль відіграють адміністративно-правові норми та інші адміністративно-правові засоби; адміністративне право регулює публічні відносини і певним чином впливає на них; адміністративно-правове регулювання – це вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм позитивного права й інші адміністративно-правові засоби в сукупності, що складають механізм адміністративно-правового регулювання; адміністративно-правове регулювання – це такий вплив на суспільні відносини, що має на меті їх впорядкування; адміністративно-правове регулювання має цілком точну мету – забезпечити належний рівень відносин між окремою особою і державою, її органами та посадовими особами [1, с. 158–159].

Важливим елементом нормативно-правового регулювання є норма права. Норма права, пише Н.І. Матузов, – це вихідний від держави й нею охоронюваний загальнообов'язковий, формально визначений припис, виражений (модульований) у вигляді правила поведінки або відправної установки, який є державним регулятором суспільних відносин. Основними ознаками норми права, на переконання автора, є те, що норма права - єдина в ряді соціальних норм, що є вихідною від держави і офіційно виражає державну волю; відрізняється від інших соціальних норм властивою лише їй формальною визначеністю, що проявляється в тому, що правова норма видається або санкціонується державою і виражається в тій або іншій встановленій або такій, що визнається, формі; єдина в ряді соціальних норм, що підтримується у своїй реалізації, охороняється від порушень примусовою силою держави; складається з двох різновидів суспільно-обов'язкових правових приписів: 1) правил поведінки; 2) вихідних (відправних, установчих) норм; є не просто соціальним, а й державним регулятором суспільних відносин; виступає одночасно і як модель, міра, еталон, масштаб відповідно вираженої в ній державної волі належної або можливої, дозволеної або забороненої поведінки людей, і, як мірило оцінки, критерій правомірного і неправомірного, законної і протизаконної поведінки [241, с. 313; 275].

Норма права відрізняється від інших соціальних норм і норм природного права наступними ознаками [107, с.44-45; 80; 51]: 1) норма права – це таке правило поведінки, яке регулює найбільш важливі суспільні відносини, на відміну від інших соціальних норм; 2) норма права – це формально визначене правило поведінки, яке зафіксоване в нормативно-правовому акті по законам формальної логіки і граматики; 3) це правило поведінки встановлене або санкціоноване державою чи її окремими органами і має офіційний характер на відміну від інших правил поведінки; 4) норма права є загальнообов'язкова для виконання всім населенням і посадовими

особами державних органів. Ці норми права повинні (зобов'язані) виконувати також іноземні громадяни і особи без громадянства, а також всі посадові особи найвищих органів державної влади; 5) це правило поведінки формулюється у вигляді юридичних прав і обов'язків суб'єктів суспільних відносин. В ньому можуть бути сформульовані тільки права або тільки обов'язки. Наприклад, в ст.38 Кодексу законів про працю закріплено право працівників при звільненні з роботи подавати письмову заяву за два тижні до звільнення; 6) норма права – це правило поведінки, яке охороняється державною владою від порушень, а у випадку порушень держава застосовує юридичні санкції; 7) ці правила поведінки можуть змінюватись або відмінятись тими державними органами, які їх приймали або вищестоящими органами [107, с.44-45; 80; 51].

Норми права в свою чергу віднаходять об'єктивне відображення у відповідних нормативно-правових актах. Нормативно-правовими вони називаються тому, що містять норми права. По суті, дане поняття є синонімом поняття "законодавство" в широкому вимірі. Це основне джерело права в країнах романо-германської правової сім'ї [51]. Важливу роль відіграють нормативно-правові акти і в країнах англо-американського права [202, с.272; 53; 74; 75; 51]. Таке значення нормативно-правових актів в правовому регулюванні пояснюється рядом суттєвих переваг порівняно з іншими джерелами права. Це, зокрема, загальний характер приписів, які змістовно розраховані на багатократне застосування, можливість охоплення широких сфер суспільного життя, відносна швидкість процедури їх прийняття, зміни або відміни, висока техніка систематизації і кодифікації нормативно-правових актів. Нормативно-правові акти видаються органами держави лише в певній формі та в межах компетенції правотворчого органу. Звідси юридична сила нормативного акта визначається місцем в системі органів держави того органу, від імені якого він виданий. У свою чергу, в

ієрархії нормативно-правових актів відображається структура держави [202, с.272; 53; 74; 75].

Отже, узагальнюючи наведені вище наукові позиції слід підсумувати, що правове регулювання менеджменту органів державної влади необхідно розуміти як упорядковану сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які містять в собі однорідні норми права, що спрямовані на врегулювання суспільних правовідносин, які виникають в процесі реалізації відповідної діяльності. Таким чином, вказане вище підтверджує факт, що нормативно-правові акти у досліджуваній сфері найбільш доцільно розглядати саме в залежності від їх юридичної сили. Так, відома українська вчена О.Ф. Скакун доводить, що юридична сила нормативно-правового акта представляє собою специфічну властивість мати суворо означене місце серед інших нормативно-правових актів, дотримуватися встановленої субординації. Зазвичай, підкреслює вчена, юридична сила акта залежить за формальною обов'язковістю від рівня та обсягу повноважень органу, який видає (приймає) цей акт, тобто суб'єкта нормотворчості. Юридична сила нормативно-правових актів визначається Конституцією і Законом про нормативні акти [223].

М.Н. Марченко дійшов до висновку, що основні позиції щодо розуміння поняття юридичної сили вказують на те, що юридична сила нормативно-правових актів виражає: по-перше, співвідношення актів один з одним, це співвідношення залежить від місця органу, який видав акт, серед органів державної влади, від місця акта в системі актів. Це вибудовує певну ієрархію нормативно-правових актів. Створює певний порядок, є підставою для узгодження нормативно-правових актів; по-друге, як певну обов’язковість акта взагалі, так і пріоритетність його один щодо іншого. Найвищий ступінь такої пріоритетності виявляється у верховенстві таких видів нормативно-правових актів, як Конституція, закони; по-третє, здатність акта діяти, впливати, безпосередньо регулювати суспільні відносини; по-

четверте, класифікацію нормативно-правових актів, яка має велике теоретичне та практичне значення, оскільки дозволяє з'ясувати правову природу того чи іншого акта, його ознаки, призначення. З допомогою класифікації фіксують закономірні, об'єктивні зв'язки між об'єктами, предметами реальної дійсності шляхом розподілу їх за відповідними видами, таким чином між ними краще пізнаються зв'язки та відносини [131, с.347; 232].

Таким чином, розглядаючи нормативно-правові акти, норми яких регулюють питання менеджменту органів державної влади в залежності від їх юридичної сили, перш за все слід приділити увагу Основному Закону нашої країни, - Конституції України. О.В. Оніщенко доводить, що Конституція України – це основне джерело конституційного права України, єдиний нормативно-правовий акт, який є Основним Законом України, має найвищу юридичну силу, є юридичною базою законодавства України, приймається й змінюється в особливому порядку, має специфічний зміст і структуру і пряму дію на всій території України [160, с.91; 215]. До юридичних властивостей Конституції, на переконання В.Ф. Погорілка, слід віднести наступні: конституція — це насамперед закон, акт виняткового значення; конституції властиво юридичне верховенство, найвища юридична сила щодо інших правових актів. Жодний правовий акт не може бути вищий за конституцію; конституція є основою, базою правової системи країни, її законодавства. Поточне законодавство розвиває й розкриває конституційні приписи, деталізує їх; конституції властивий особливий порядок її прийняття і зміни, який зазвичай міститься в ній; наявність складного механізму реалізації конституції, оскільки вона діє на двох рівнях — реалізації конституції загалом і конституційних норм [172, с.75]. Від існуючих у державі численних законів, доводить Ю.М. Тодика, Конституція відрізняється тим, що вона є головним джерелом конституційного права, в якому в систематизованій формі закріплені найважливіші правові норми

держави і який підноситься над усіма іншими законами через значення норм, правил, що в ній містяться, і особливих гарантій їх реалізації. На відміну від інших галузевих законів конституція регулює надзвичайно широке коло суспільних відносин, які охоплюються терміном «державний устрій» [101, с.56]. Таким чином, узагальнює правник, Конституція України — це єдиний нормативно-правовий акт, який має особливий юридичний характер і з допомогою якого український народ виражає свою суверенну волю, утверджує основні засади устрою суспільства і держави, визначає систему і структуру державної влади та місцевого самоврядування, основи правового статусу особи, територіального устрою держави. підсумовує, що соціально-політична сутність Конституції України полягає в тому, що вона являє собою суспільний договір, де знайшли закріплення політичні інтереси різних соціальних груп населення. Вона відображає баланс інтересів суспільства [101, с.56].

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [102]. Стаття 6 Основного Закону передбачає, що Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [102]. Саме Конституцією України визначаються найбільш важливі засади діяльності Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, які, безумовно, є ключовими суб’єктам здійснення менеджменту органами державної влади

Таким чином, Конституція України – це основний закон нашої держави, в якому визначаються найбільш базові, ключові засади організації

функціонування всіх органів державної влади, а також управління ними. Найбільш важливим в контексті представленої в дисертаційному дослідженні проблематики є те, що положення Конституції визначають найбільш важливі засади правового статусу суб'єктів, які уповноважені здійснювати менеджмент органів державної влади. Разом із тим, справедливим буде вказати, що положеннями Основного Закону детально не враховується специфіка здійснення відповідного менеджменту в окремих органах державної влади, а тому більш загальні засади такої діяльності встановлюються на рівні звичайних законів, яких, доречи, прийнято чимало.

Втім, перш ніж перейти до розгляду законів, нормами яких регулюється питання менеджменту органів державної влади, варто вказати міжнародні нормативно-правові акти, які представлені міжнародними договорами та угодами. Міжнародний договір – це перш за все угода, яка укладена між державами, котрі вільно виразили та погодили між собою свою волю. Згідно з цим визначенням міжнародний договір: по-перше, може мати різні назви (конвенція, пакт тощо); по-друге, повинен бути укладений у письмовій формі; по-третє, відповідати нормам міжнародного права; по-четверте, може міститися в одному або декількох документах. У ст. 2 Закону України „Про міжнародні договори України", розробленого з урахуванням норм Віденської конвенції, закріплено, що під міжнародними договорами України необхідно розуміти договір, угоду, конвенцію, пакт, протокол тощо (незалежно від його конкретного найменування) [191; 56].

Серед міжнародних нормативних документів слід вказати Європейську хартію місцевого самоврядування, у якій визначено напрями децентралізації влади, зокрема, відзначалося, що органи місцевого самоврядування є однією з головних основ будь-якого демократичного режиму, право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, і це право найбільш раціонально може здійснюватися саме на місцевому рівні, а існування органів місцевого самоврядування, наділених

реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне й близьке до громадянина управління [72; 163].

Окрім того, слід вказати Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті». Відповідно до яких Рада Європи рекомендує урядам держав - членів: 1) сформувати політику з залученням органів місцевої влади - а якщо потрібно, то й регіональної - спрямовану на заохочення участі громадян у місцевому публічному житті, на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, ухваленої як міжнародний договір 15 жовтня 1985 року 994_036 й ратифікованої на сьогодні переважною більшістю держав - членів Ради Європи, а також на підставі принципів, що містяться в Додатку I до цієї Рекомендації; 2) ухвалити в контексті таким чином сформованої політики, а також враховуючи заходи, наведені в Додатку II до цієї Рекомендації, заходи в межах їхніх повноважень, зокрема з метою поліпшення законодавчих рамок, що визначають участь і забезпечення того, щоб національне законодавство й норми давали можливість органам місцевої й регіональної влад застосовувати широке коло інструментів участі відповідно до пункту 1 рекомендації N R (2000) 14 Комітету міністрів "Про місцеве оподаткування, фінансове вирівнювання й субсидії органам місцевої влади"; 3) відповідно запропонувати органам місцевої й регіональної влад ефективно впроваджувати в життя політику, що заохочує участь громадян у місцевому публічному житті; поліпшувати місцеві норми участі громадян у місцевому публічному житті й практичні домовленості про це та вживати будь-яких інших заходів у межах їхньої компетенції, що сприятимуть участі громадян, за умови належної поваги до заходів, наведених у Додатку II до цієї Рекомендації; 4) забезпечити, щоб Рекомендацію було перекладено державними мовами або мовами їхніх країн, належно оприлюднено й доведено до відома органів місцевої й регіональної влад [208].

Тож, говорячи міжнародні нормативно-правові акти, як джерела правового регулювання менеджменту органів державної влади, варто відзначити, що цими нормативними документами визначаються напрямки, тобто ключові вектори формування державної політики у сфері менеджменту органів державної влади. Втім, справедливим буде говорити про те, що міжнародні документи лише опосередковано впливають на здійснення відповідної діяльності. А тому, далі вважаємо за необхідне звернути на законодавство у цій сфері, яке представлено низкою звичайних законів.

Н.Ю. Задирака писав, що закон – це нормативно-правовий акт, що приймається компетентним органом влади чи референдумом в особливому порядку, регламентує найважливіші сфери суспільних відносин і має вищу юридичну силу [77, с.51; 277]. Вченою було виокремлено перелік наступних найбільш характерних ознак досліджуваної категорії: 1) закон – це акт вищих представницьких органів, тобто приймається представниками всього населення, є первинним актом, формулює та закріплює основні засади системи законодавства; 2) закони регулюють найбільш важливі суспільні відносини. У правовій державі поряд з загальнодержавними найбільш значущими проблемами, законом повинні регулюватися усі питання, що зачіпають права, свободи та обов'язки громадянина; 3) закони – це акти, що приймаються в особливому порядку та наділені вищою юридичною силою [77, с.51–52; 277]. Своєї черги звичайні закони — це такі, що становлять поточне законодавство. Приймаються у звичайному порядку — простою більшістю голосів. Серед звичайних законів останнім часом виділяють базові, системоутворюючі, регуляторні. До базових законів можна віднести закони, які встановлюють певний рівень, обсяг або межі регулювання відносин, що потребують нових концептуальних засад впорядкування [91, с.28].

Розглядаючи звичайні закони в контексті правового регулювання менеджменту органів державної влади варто відзначити, що їх перелік є

досить великим, а тому ми вкажемо лише ключові з них. Так, в першу чергу приділимо увагу Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII, який передбачає, що Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. КМУ здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів [190]. Саме вказаним нормативно-правовим актом визначаються найбільш ключові аспекти адміністративно-правового статусу КМУ, як суб'єкта менеджменту органів державної влади, зокрема: завдання, функції, повноваження, компетенція КМУ, а також межі її відповідальності.

Окремої та особливої уваги заслуговує Закон України «Про державну службу». Прийняття вказаного вище нормативно-правового акту було обумовлено тим, що наявність потужної та активної державної служби є базовою передумовою для доброго економічного розвитку країни [150, с.15]. Вона повинна, наприклад, піклуватися про інфраструктуру, яка б відповідала необхідним вимогам (дороги, енергозабезпечення, телекомунікація), забезпечувати прозорі та швидкі процедури планування та надання дозволів, гарантувати надійну базу для ухвалення рішень (захист прав власності, відкритий кадастр і реєстр) тощо. З цієї причини від самого початку відновлення єдності Німеччини велика увага приділялась саме адаптації структур державної служби колишньої НДР до вимог сучасної соціальної ринкової економіки, що містило, серед іншого, комплексні програми навчання (з іспитами) і тренінгові заходи з підвищення кваліфікації держслужбовців [150, с.15]. Основні положення Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. орієнтуються на Європейські стандарти в сфері організації державної служби. Закон ґрунтується на інноваційному розумінні професійності державної служби, що полягає у об'єктивності, справедливості та неупередженості при підготовці політичних

та прийнятті адміністративних рішень. Він підвищує соціальний статус державного службовця, впроваджує адекватне матеріальне забезпечення, краще захищає права на професію, насамперед, від впливу політичних факторів [151].

Закон України «Про державну службу» визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [180]. Таким чином, справедливим буде говорити про те, що представлений нормативно-правовий акт складає базис для здійснення менеджменту органів державної влади. Зокрема, найбільш важливим його аспектом є те, що ним регулюється один із найважливіших аспектів менеджменту, зокрема робота державних службовців. Персонал є головним ресурсом у системі державної служби, а його якість має вирішальне значення для належного виконання завдань держави. За своїм значенням для загального успіху системи персонал майже не поступається фінансуванню, якісному законодавству або функціональній організації державного управління. При цьому мова йде не лише про кваліфікацію та професіоналізм окремих службовців, а й про належне використання персоналу, його розвиток та, не в останню чергу, про управління персоналом[150, с.13].

Важливу групу нормативно-правових актів, положення яких спрямовано на правове регулювання менеджменту органів державної влади складають законодавчі акти, спрямовані на розвиток даного інституту. В даному контексті слід Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Даним законом визначається механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в

Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України acquis communautaire з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики [181]. Державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроектування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроектування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України [181].

Безумовно, вказаними вище, перелік законодавчих актів, норми яких визначають правові засади менеджменту органів державної влади не обмежується, їх перелік є значно ширшим, однак, на нашу думку, саме окреслені вище нормативно-правові акти є базовими в контексті обраної проблематики. Окрім законів, варто звернути увагу і на низку підзаконних нормативних джерел. підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, прийнятий на основі Конституції згідно з законом з метою конкретизації й доповнення його нормативних положень. Підзаконні нормативно-правові акти приймає Президент, Уряд, міністерства, інші органи виконавчої влади. Чисельність органів, наділених правом приймати підзаконні акти, призводить до того, що система таких актів є надзвичайно складною, багаторівневою й багатоманітною. Зорієнтована на реалізацію Конституції, законів система

містить багато принципово важливих правових приписів, які завершують процес нормативно-правового регулювання і забезпечують ефективну дію конституційних та законодавчих норм [219, с.198-199; 75]. Є. Гетьман виділяє загальні та спеціальні ознаки підзаконних нормативно-правових актів. Загальними ознаками, на думку автора, є: 1) офіційний письмовий документ, який видається уповноваженим органом; 2) їх властивість містити, змінювати або скасовувати норми права; 3) створення у встановленому законом порядку; 4) наявність загального, не персоніфікованого характеру, неодноразове застосування; створення із застосуванням певних правил нормотворчої техніки; 5) обов'язковість до виконання забезпечується державою через можливість застосування засобів примусового характеру. До спеціальних ознак НПА Є. Гетьман відносить: 1) видання офіційного письмового документу органом виконавчої влади; 2) можливість містити, здійснювати зміну, скасування норм права у підзаконних НПА нижчої юридичної сили; 3) створення у більш спрощеному порядку; 4) наявність підзаконного характеру; 5) створення із застосуванням спеціальних засобів нормотворчої техніки із застосуванням виразів «на виконання закону», «на підставі закону» тощо [49, с. 97; 113].

Серед підзаконних нормативно-правових актів слід вказати:

- Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, яка визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток. Розроблення Стратегії здійснено з урахуванням змін, які відбулися в розвитку регіонів держави за останні роки [182].

- Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення

напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [183].

- План заходів щодо реалізації положень Висновку Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи та Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні;
- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Таким чином, підбиваючи підсумки представленого підрозділу дисертаційного дослідження слід констатувати, що правове регулювання менеджменту органів державної влади є складним за своєю структурою та сутністю явищем, особливо це стосується предмету відповідного регулювання. Розгалуженість таких правових актів свідчить про значний інтерес збоку держави до правового регулювання менеджменту органів державної влади. Проведений вище аналіз також свідчить про те, що у правовому регулюванні представленого проблемного питання ключове місце належить нормам адміністративного права. Зазначене пояснюється тим, що: по-перше, норми представленої галузі права визначають ключові аспекти правового статусу суб'єктів, що уповноважені здійснювати регулювання менеджменту органів державної влади; по-друге, конкретизують правовий статус об'єктів, на які безпосередньо спрямовано менеджмент; по-третє, саме норми адміністративного права встановлюють напрямки відповідного менеджменту; та по-четверте, окреслюють подальші вектори розвитку менеджменту органів державної влади.

2.2. Поняття та класифікація суб'єктів менеджменту органів державної влади

Здійснення менеджменту органів державної влади є складним за своєю сутністю та змістом процесом, який вимагає якісного та ефективного функціонування уповноважених суб'єктів. Взагалі, суб'єкт – це представник певної категорії осіб (фізичних чи юридичних), як уособлення стійкої сукупності соціально важливих рис, що характеризують цю категорію в системі суспільних відносин. Такий суб'єкт є носієм рис, що визначаються особливостями: національними, етнічними, професійними, віковими, територіальними тощо [16]. У філософському словнику В.Л. Петрушенка зазначається, що суб'єкт – це вихідне поняття судження, до якого відносяться всі інші його складові, наприклад, предикат. Також суб'єкт визначається як людина, вихідне джерело, епіцентр життєвої та пізнавальної активності – індивідуальної або суспільної. У різних напрямках філософії під досліджуваним поняттям розуміють різні сутності. При цьому в більшості поняття «суб'єкт» позначає людину як активне начало соціальних і культурних процесів, пізнання, комунікації [170, с.199].

У юридичній літературі поняття «суб'єкт» визначають як «суб'єкт права». Г.В. Мальцева у своїх міркуваннях доводить, що суб'єкт права – це людина або певна соціальна організація людей, яких норми права наділяють правами та обов'язками. Людина не стає суб'єктом права сама собою, вона визнається такою законами держави. Ззовні перетворення людини в суб'єкт права відбувається у формі визнання за нею визначених юридичних якостей, які є необхідною умовою участі в правовідносинах. Без цих соціально-юридичних якостей, які індивід отримує від суспільства та держави, немає суб'єкта права. Суб'єктом права може бути лише людина (або колектив

людей) мисляча істота, яка наділена здатністю приймати рішення та має свободу волі [126, с.33–34].

Суб'єкти права - особи, які в силу дії особливих юридичних норм знаходять юридичну можливість ставати учасниками правових відносин, бути носіями юридичних прав і обов'язків. Розуміння механізму дії права передбачає розрізнення понять «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин» [244]. Суб'єкти права - це потенційні учасники правовідносин, особи, які лише можуть бути носіями юридичних прав і обов'язків. Своє черги суб'єкт правовідносини - суб'єкт права, який реалізував свою правосуб'єктність і став учасником конкретного правового відношення. Будь-який суб'єкт правовідносини - це завжди суб'єкт права (без цього він просто не зміг би стати таким), але не кожен суб'єкт права - учасник того чи іншого конкретного правовідносини [244]. С.С. Алексєєв під суб’єктом права розуміє особу, яка бере участь, або яка може брати участь у правовідносинах [9, с.138-139]. Вчений вважає, що для суб'єкта права характерними є дві головні ознаки: По-перше, це особа учасник суспільних відносин, яка за своїми властивостями фактично може бути носієм суб’єктивних юридичних прав та обов'язків. Вона повинна володіти: а) зовнішньою відокремленістю; б) персоніфікованістю; в) здатністю виробляти, виражати та виконувати персоніфіковану волю: по-друге, це реально здатна брати участь у правовідносинах особа, яка набула властивості суб'єкта права в силу юридичних норм [9, с. 138].

Д. М. Бахрах та Ю. М. Фролов стверджують, що суб’єктами адміністративного права є всі учасники управлінських відносин, які адміністративно-правовими нормами наділені правами, обов’язками та здатністю вступати в правовідносини. Тобто правовідносини в даному випадку виступають головним каналом реалізації правових норм, і носій прав і обов’язків зазвичай стає суб’єктом правовідносин і в загальному колі ці поняття співпадають [15, с.41; 261, с.10]. Суб'єкти адміністративного права,

доводить С.М. Алфьоров, - це фізичні та юридичні особи, які відповідно до встановленого адміністративного законодавством та адміністративно-правових норм наділені певним обсягом прав та обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, а також реалізують функції виконавчої влади [11]. Вчений також зазначає, що суб'єкти адміністративного права - це: по-перше, реальні учасники адміністративно-правових відносин, які володіють адміністративно-правовим статусом і беруть участь в організації держаного управління; по-друге, одна із сторін публічної управлінської діяльності, яка наділена відповідною компетенцією, повноваженнями, наданими законодавством; по-третє, вони можуть бути конкретними учасниками адміністративно-правових відносин, у які вони вступають за власним бажанням або в силу обов'язку (громадяни, посадові особи) [11].

Отже, з правової точки зору суб’єкт – це фізичні та/або юридичні особи, які відповідно до норм чинного законодавства наділені сукупністю суб’єктивних прав та юридичних обов’язків, які у своїй сукупності дають їм можливість виконувати поставлені перед цими суб’єктами завдання та функції. В контексті представленого наукового дослідження вважаємо доцільним звернути увагу на тлумачення поняття «суб’єкт» з точки зору теорії управління та менеджменту.

Так, на думку Л.В. Покрової, «суб’єкт управління» - це система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, які дозволяють їй втілювати свою волю в форму керівних команд чи рішень, обов’язкових для виконання. Тобто, це система, що управляє. До суб’єктів державного управління відносяться: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, місцеві державні адміністрації); посадові особи; службовці, які наділені державно-владними повноваженнями [175].

Відповідно до точки зору Г.О. Дорошенка, суб'єкт управління – той, хто здійснює управлінську діяльність. Ним може бути конкретна людина –

керівник, управлінець або група людей. До суб'єктів управління належать також відповідні організації, установи. Суб'єкт управління не може існувати ізольовано. Сенсом його існування і функціонування є вплив на об'єкт управління, з яким вони утворюють систему управління [64]. Взаємодія між об'єктом і суб'єктом управління здійснюється за допомогою управлінської праці. Для ефективної взаємодії необхідно, щоб об'єкт і суб'єкт були зацікавленими в чіткій взаємодії на принципах зворотного зв'язку. Тобто, можливість суб'єкта ефективно управляти обумовлена готовністю об'єкта своєчасно і точно виконувати вказівки, розпорядження, завдання, що надходять. Г.О. Дорошенко також слушно відмічає, що від суб'єкта управління необхідно відрізняти суб'єкт управлінської діяльності. Ним може бути тільки фізична особа. Саме через суб'єкта управлінської діяльності, до якої належать як суб'єкт, так і об'єкт управління, реалізуються управлінські відносини [64].

В.Я. Малиновський у своїх міркуваннях дійшов до висновку, що під суб’єктом державного управління слід розуміти систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов’язкових для виконання, тобто це система, що управляє [124, с.161]. До характерних ознак вказаної наукової категорії праник відносить: 1) владний вплив від суб’єкта до об’єкта управління, який дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що є необхідною умовою досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб’єктом управління; 2) об’єкт державного управління зобов’язаний підкорятися владній волі суб’єкта і в обов’язковому порядку виконувати його рішення; 3) кожному суб’єкту управління притаманні певні функції, які відображають загальносистемний поділ праці щодо їхнього виконання, у зв’язку із чим функції характеризують основний зміст та напрями діяльності суб’єктів управління; 4) суб’єкт є системно організованим і в цій якості має властиві ознаки будь-якої соціальної

системи; 5) суб’єктам управління притаманні загальні ознаки і цілі, єдність принципів їх утворення, побудови та діяльності, структурна єдність та інші ієрархічні зв’язки та відносини, прийняття суворо обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою [124, с.160].

Суб'єктом менеджменту (суб'єктом управління) є працівники керуючої і керованої систем організації, їх професійний та кваліфікаційний рівень, ступінь виконання ними повноважень, обсяги відповідальності, а також взаємозв'язки в системі менеджменту. Від суб’єкта управління слід відрізняти суб’єкт управлінської діяльності, яким може бути тільки фізична особа, індивід. Саме через суб'єктів управлінської діяльності , які можуть належати як до суб’єктів, так і до об’єктів управління, реалізуються управлінські відносини [179].

Отже, із наведеного вище слідує, що суб’єктами менеджменту органів державної влади виступають вищі органи держави, які здійснюють (керуючий, управлінський, регулюючий та контролюючий) вплив на відповідні об’єкти, а також посадові особи, які відповідно до норм чинного законодавства України наділені сукупністю повноважень, використання яких забезпечує досягнення мети діяльності керованого об’єкта. Наведене вище визначення дає змогу відмітити, що суб’єкти менеджменту органів державної влади є різноманітними за своєю сутністю напрямками діяльності, а тому вбачається доцільним здійснення їх класифікації.

Класифікація як одна з методологічних проблем займає особливе місце в сучасній науці. Класифікація є складним механізмом, природним інструментом пізнання реальної дійсності, своєрідним джерелом знання про неї. В процесі класифікації пізнаються об’єктивно існуючі закономірності, де кожен даний об’єкт отримує певну правову оцінку (рейтинг). За допомогою класифікації відбувається теоретичне осмислення різних правових явищ і встановлюється їх відповідність емпіричному матеріалу. Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що класифікація має важливе теоретичне і

практичне значення, оскільки вона є одним з елементів людської діяльності, у тому числі і науковою. Саме тому перед дослідниками рано чи пізно постане питання про необхідність класифікації тих або інших явищ громадського життя [2, с.21; 103; 24; 287]. З іншого боку, пише О.С. Адамова, класифікація не лише засіб пізнання, але й метод діяльності, і в цьому сенсі її можна аналізувати у відриві від людської свідомості. Методологічне значення класифікації полягає в розподілі об’єкту, що вивчається, за певною ознакою на класи, здійснюваному в різних цілях: кращого огляду сукупності, що вивчається, підбиття певного підсумку наукової діяльності і так далі. У правовій сфері метою класифікаційної діяльності виступає підвищення ефективності правового регулювання шляхом розподілу, угрупування регульованих громадських стосунків за необхідною ознакою в найбільш доцільні групи [2, с.21].

В юридичному значенні класифікація – це властивості об’єкта, поставлені у функціональний зв’язок з його положенням у певній системі. Наукова класифікація, як зауважує авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії, виражає систему законів, властивих відповідній галузі дійсності. Вона являє собою систему супідрядних понять (класів об’єктів) тієї або іншої галузі знань чи діяльності людини, що використовуються як засіб для встановлення зв’язків між цими поняттями чи класами об’єктів [284, с. 115; 203]. Відповідно до точки зору Л.А. Хорунжи класифікація — це пошук істотних і спільних ознак, елементів, зв'язків для певної групи об'єктів, що створює основи для поділу об’єктів на групи, підгрупи, класи, дозволяє ставити явища в певному порядку, послідовності, здійснювати групування предметів за суттєвими ознаками [264, с.25]. С.С. Митрофонова вказує, що класифікація – це поділ предметів на класи, зроблений таким чином, що кожен клас займає стосовно інших точно визначене і міцно закріплене місце. Основне завдання класифікації –

систематизація конкретної галузі знання або діяльності для ефективнішого орієнтування в ній [141, с.523; 214].

Отже, класифікація – це процес упорядкування суб'єктів менеджменту органів державної влади. Саме класифікація дає можливість виявити зв'язки між цими суб'єктами, а також більш змістовно та послідовно підійти до їх характеристики. Тож, на нашу думку, суб'єкти менеджменту органів державної влади найбільш доцільно поділити на чотири великі групи [43]:

1) суб'єкти, які здійснюють загальний менеджмент органів державної влади, зокрема: Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України.

2) другу групу суб'єктів складають міністерства, чия діяльність спрямована на здійснення менеджменту обмеженого кола органів державної влади.

3) суб'єкти, що здійснюють адміністративний менеджмент безпосередньо конкретного органу державної влади, - посадові особи;

4) факультативні суб'єкти, які здійснюють менеджмент у формі громадського контролю. Традиційно, вони представлені громадськими радами, які функціонують при відповідних органах державної влади [43].

Надаючи характеристику першій групі суб'єктів слід вказати ВРУ (Парламент). Сучасний парламент – це вищий орган народного представництва, що виражає суверенну волю народу, покликаний регулювати найважливіші суспільні відносини головним чином шляхом прийняття законів, і який здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади і вищих посадових осіб. Парламент володіє багатьма іншими повноваженнями. Він формує інші вищі органи держави, ратифікує міжнародні договори і, укладені урядом [274, с. 236]. Розглядаючи парламент в контексті представленої проблематики, слід вказати, що це виборний колегіальний орган, який має переважні права у сфері законотворчості. Завдяки парламенту у країні створюються, розвиваються і зберігаються

демократичні форми правління. Роль парламенту в житті суспільства кожної країни є різною. Проте у діяльності парламентів світу є багато спільного, що заслуговує на вивчення і використання набутого досвіду в діяльності інших законодавчих органів [87]. В своїй роботі зазначений орган приймає закони – нормативні акти вищої юридичної сили. Так, виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; 2) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; 3) права корінних народів і національних меншин; 4) порядок застосування мов; 5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; 6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; 7) правовий режим власності; 8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; 9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 10) засади регулювання демографічних та міграційних процесів; 11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; 12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; 13) територіальний устрій України; 14) судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури; 15) засади місцевого самоврядування; 16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст; 17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського

порядку; 18) правовий режим державного кордону; 19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; 20) організація і порядок проведення виборів і референдумів; 21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України; 22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [102].

Що ж стосується Президента, то у сучасному значенні «президент» – це виборний глава виконавчої влади в республіці, у багатьох випадках він вважається главою держави й представником її в міжнародних відносинах [101, с. 46]. Відповідно до Конституції Президент України [102]: приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією; припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією; вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем’єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п’ятнадцятий день після одержання такої пропозиції; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з

питань телебачення і радіомовлення; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; призначає на посади третину складу Конституційного Суду України; присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини [102].

Стаття 118 Конституції визначає, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією. Відповідно до Основного Закону, КМУ [102]: забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою

України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України [102].

Отже, Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України здійснюють загальний менеджмент органами державної влади, формують державну політику, а також розробляють ключові напрямки та пріоритету у розвитку досліджуваних органів.

Наступними в нашій класифікації є міністерства. Міністерство — це частина державного апарату, призначена для здійснення функцій державного управління зі спеціальною компетенцією, пов'язаною з конкретною галуззю державного управління. Таким чином, вони є центральними галузевими органами, які здійснюють державне управління. Від інших центральних органів державної виконавчої влади міністерство відрізняється галузевою спеціалізацією та територіальним масштабом діяльності [19].Відповідно до положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 №3166-VI міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не

передбачено законом. Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; здійснення інших завдань, визначених законами України [201].

Окрему і особливу групи суб’єктів менеджменту органів державної влади складають посадові особи. О.Ф. Скакун вказує, що посадова особа – це фахівець з управління, який займає посаду в державному органі, підприємстві, установі, комерційній організації, постійно чи тимчасово виконує організаційно-розпорядчі та інші функції, пов’язані з владним впливом на підлеглих. Крім того, автор особливо виділяє повноваження, які мають публічний характер, тобто які поширюються за межі державних органів на організації та громадян, безпосередньо не підлеглих їм по службі [246, с.74]. Т. Оленченко вказує, що посадова особа – це службовець, який займає постійно або тимчасово посаду керівника чи заступника керівника державного органу або його апарату, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, чи інша особа, на яку законами або іншими нормативними актами з метою постійного або тимчасового управління організаційною структурою покладено здійснення організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов’язків або виконання таких обов’язків за спеціальними повноваженнями [159; 171].

Розглядаючи посадових осіб, як суб'єктів менеджменту органів державної влади, слід вказати положення Закону України «Про державну службу», стаття 6 визначає «Категорії посад державної служби» [180]:

1) категорія "А" (вищий корпус державної служби) - посади: Керівника Апарату Верховної Ради України та його заступників; керівника апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України; Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх заступників [180];

2) категорія "Б" - посади: керівників та заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення; керівників державної служби у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення; керівників та заступників керівників структурних підрозділів державних органів незалежно від рівня юрисдикції таких державних органів [180];

Вказаним вище нормативно-правовим актом визначають базові повноваження посадових осіб, як суб'єктів здійснення менеджменту органів державної влади. Так, до прикладу, керівник державної служби [180]:

1) організовує планування роботи з персоналом державного органу, в тому числі організовує проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В", забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог цього Закону; 2) забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі [180]; 3) забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється; 4) призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій "Б" і "В", звільняє з таких посад відповідно до цього Закону; 4-1) укладає та розриває контракти про проходження державної служби відповідно до пункту 3 частини другої статті 34 цього Закону у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України; 5) присвоює ранги державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В"; 6) забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців державного органу [180]; 7) здійснює планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону; 8) здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі та умов контрактів про проходження державної служби (у разі укладення); 9) розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В"; 10) приймає у межах наданих повноважень рішення про заохочення та

притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В"; 11) виконує функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями; 12) створює належні для роботи умови та їх матеріально-технічне забезпечення; 13) здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших законів України [180].

З огляду на зазначене вище, справедливим буде говорити про те, що саме посадові особи – керівники відповідних органів державної влади, є одними із ключових суб'єктів менеджменту органів державної влади. Саме ці особи: по-перше, забезпечують оперативне вирішення завдань, які стоять перед відповідних державним органом; по-друге, здійснюють загальне керівництво, зокрема вчиняє організаційно-розпорядчі та адміністративні дії; по-третє, здійснює контроль за виконанням підпорядкованому йому органу державної влади та його працівниками своїх завдань та функцій, на основі чого приймає необхідні оперативні управлінські рішення.

І останній факультативний суб'єкт здійснення менеджменту в органах державної влади, є Громадські ради. Так, відповідно до типового положення «Про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади», Громадська рада є консультативно-дорадчим органом, який утворюється при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [250]. Основними завданнями громадської ради є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади [250].

Громадська рада відповідно до покладених на неї основних завдань: готує і подає пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю; подає пропозиції щодо строків проведення публічних громадських обговорень; подає пропозиції щодо проведення консультацій з громадськістю з питань, не передбачених орієнтовним планом; розробляє та подає на розгляд пропозиції до плану проведення консультацій з громадськістю за визначеною тематикою із зазначенням переліку питань, строків та етапів, порядку оприлюднення інформації про проведення консультацій та врахування їх результатів; здійснює інші заходи щодо організації та проведення консультацій з громадськістю згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; опрацьовує отримані за результатами проведення консультацій з громадськістю пропозиції і зауваження з питань формування та реалізації державної політики і подає їх в установленому порядку відповідному органу виконавчої влади; систематично інформує громадськість, зокрема через засоби масової інформації, про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання [250].

Варто відзначити, що рішення Громадської Ради мають рекомендаційний характер. Однак, при цьому буде не справедливим говорити про те, що такі Ради зовсім не впливають на менеджмент органів державної влади, адже останні у своїй діяльності обов’язково мають враховувати громадську думку.

Підбиваючи підсумки представленого підрозділу дисертаційного дослідження слід узагальнити, що вказані вище суб’єкти менеджменту органів державної влади, незалежно від їх ієрархічної розташованості відіграють свою, особливу роль при здійсненні менеджменту по відношенню до досліджуваних органів. Разом із тим, справедливим буде вказати, що в діяльності вказаних суб’єктів існує ряд недоліків правового та організаційного характеру, які потребують негайного вирішення [43].

2.3. Форми та методи менеджменту органів державної влади

Управління будь-якою організацією, особливо органом державної влади – це складний процес, який окрім правового обрамлення має цілу систему форм та методів реалізації. Адже саме ці категорії встановлюють зміст та особливості впливу управління на відносини, які виникають в середині організації в зв'язку із її функціонуванням. В даному аспекті менеджмент органів державної влади, який існує в площині управління, також характеризується великим колом форм та методів, які виражають ступінь та широту його практичної реалізації.

Необхідно зауважити, що і форми і методи менеджменту органів влади є відгалуженням загальнонаукових теорій про форми та методи діяльності взагалі. Так, починаючи науковий розгляд по порядку зауважимо, що термін «форма» позначає: зовнішній вигляд, вияв; контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; сукупність певних прийомів, способів здійснення; пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; поверхня з рельєфним зображенням для друкування; друкарський набір, уміщений в раму; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз тощо [20; 226 с.1543].

Ю.С. Шемшученко, у своїй юридичній енциклопедії, визначив поняття «форма» (від латинського «forma» — вигляд, зовнішність, устрій, різновид) як: устрій, вид, тип, структура відповідних суспільних (соціальних, економічних, правових, організаційних тощо) утворень або процесів (наприклад, управління, судочинства, оплати, обміну), а також порядок чогось [285]. Форма, як правова категорії, була уведена у загальну юридичну теорію, щоб відобразити правову реальність. Воно використовується для

визначення зв’язку права з іншими соціальними процесами. Увага акцентується на юридичних властивостях правових явищ, що опосередковують економічні, політичні, побутові та інші відносини. З цього приводу С.С. Алексєєв указує, що як категорія теорії права правова форма характеризується загальністю і абстрактністю. Правові форми являють собою уособлені групи норм, що мають нормативне вираження у виді окремих утворень, юридичних режимів, які у практичній діяльності набувають стійкості і сталості. Вони завжди встановлюються законодавцем. Держава за їх допомогою має можливість викликати до життя найбільш ефективну поведінку [9, с.222; 243, с.374; 144, с.86]. Як зазначає А.М. Шульга: правова форма – це організаційна форма діяльності органів держави, їх посадових осіб, яка, по-перше, передбачена правом і йому відповідає, по-друге, спричиняє юридично значущі наслідки для суб’єктів права [282, с.29]. А.П. Заєць відзначає, правова форма діяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб є характеристикою правової держави в силу того, що є засобом контролю і обмеження влади [78, с.16; 218, с.66 – 67]. Н.А. Пархоменко поняття «правова форма» визначає як комплексну категорію, що опосередковує правом різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, впорядковує та поєднує всі правові явища та право як таке [167, с.18].

Отже, форма – це зовнішнє вираження того чи іншого об’єкту, його прояв у суспільній реальності. Відповідно до розуміння в рамках правової науки форма є зовнішнім вираженням права, як регулятора суспільних відносин. При цьому, правова форма, зазвичай, розглядається вченими у двох аспектах, як упорядкована законодавством діяльність органів влади, та як певний «сосуд» правового впливу: норма права, нормативно-правовий акт, юридична діяльність і таке інше. Проте, змістовно та за своєю класифікацією форми менеджменту органів влади тяжіють не до правових, а форм управління.

В правовій літературі існує багато точок зору на зміст форм управління. Наприклад, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, розглядаючи форми державного управління, зазначають, що це зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління [17, с.91; 123]. М.І. Єропкін запропоновував наступне визначення форм управлінської діяльності: це організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій апарату державного управління, які здійснюються з метою практичного виконання поставлених перед ним завдань [3, с.55; 123].

Отже, зважаючи на викладене, форму менеджменту органів влади можна визначити, як застосовувані за відповідними напрямами менеджменту групи однорідних управлінських методів впливу на персонал відповідного державного органу, його управлінську структуру та інші внутрішньо-організаційні відносини. Іншими словами, це об’єднані єдиною логікою та метою застосування дії, спрямовані на вирішення різних завдань управління за допомогою одразу декількох інструментів керування.

Проте, окрім визначення форм менеджменту, проблема також полягає у їх класифікації та окресленні конкретних видів, так як в науці не має сталої позиції щодо даного питання. Загалом, на сьогоднішній день вироблено декілька підходів до виділення видів управлінських форм.

Наприклад, В.М. Манохін, визначаючи форми управління виділяє наступні їх види, а саме: акти управління; акти – організаційні дії в середині органу управління; цивільно-правовий договір тощо. І.І. Євтіхієв, запропонував таку класифікацію форм управління: матеріально-технічні операції; організаційні заходи; цивільно-правові угоди; заходи безпосереднього примусу; акти державного управління. Заслуговує на визначення класифікація А.Є. Луньова, на думку якого усі управлінські форми варто класифікувати на: по-перше, дії направлені на видання актів

управління; по-друге, вчинення інших юридично значимих дій; по-третє, проведення безпосередньо організаційних заходів [120; 10; 252, с.186].

Схожу думку поділяють Ю.П. Битяк та В.М. Гаращук, які також виокремлюють наступні форми управлінської діяльності, а саме: видання нормативних актів; видання індивідуальних ненормативних актів; здійснення безпосередніх організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій [6, с.134]. Натомість В.В. Кравченко та В.П, Лисюченко класифікують форми управління на[139, с.31]:

1) встановлення норм права;

2) застосування норм права;

3) здійснення безпосередніх організаційних заходів;

4) здійснення матеріально-технічних операцій [139, с.31].

В той же час, варто відмітити, що найбільш поширеною на сьогоднішній день є класифікація форм управління в сфері діяльності органів державної влади за характером юридичних наслідків, які тягнуть відповідні дії органів державного управління, тобто, на правові та неправові форми. [5, с.278,274; 60, с.133]. До перших, як правило, відносяться ті дії органів виконавчої влади та їх посадових осіб, які тягнуть відповідні юридичні наслідки, а до других – дії, які хоч і здійснюються в межах компетенції відповідного органу виконавчої влади, проте безпосередньо не тягнуть настання юридичних наслідків. У руслі такого підходу до основних правових форм державного управління відносяться: видання правових актів управління, укладання адміністративних договорів; вчинення (здійснення) інших юридично значимих дій, а до неправових – різноманітні дії органів виконавчої влади та їх посадових осіб, які безпосередньо не тягнуть відповідних юридичних наслідків, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату [5, с.274]. Найчастіше до цих форм відносяться організаційні дії та матеріально-технічні операції, які супроводжують будь-які процеси управління [6, с.136-137; 27, с.369 – 370].

Таким чином, у науковій літературі на сьогоднішній день формується безмежна кількість наукових підходів до розуміння видів форм управління, зокрема в галузі державної діяльності. В більшості випадків всі інтерпретації вчених формуються навколо базової класифікації на правові та неправові форми управління. В даному випадку, правовими є форми, які на думку науковців несуть юридичні наслідки, наприклад, у вигляді видання нормативно-правових актів, а неправові – це форми управління, що передбачають організаційні дії та логічно до зазначеного не мають юридичної природи.

На наш погляд, подібна класифікація в рамках менеджменту органів державної влади не є обґрунтованою та правильної. Так:

по-перше, будь-які дії в галузі управління, особливо в галузі управління органами державної влади мають правову природу, адже визначаються та «дозволяються» з боку законодавства;

по-друге, не вірно говорити про те, що організаційні дії в межах регулювання діяльності органів влади або іншої організації не несуть юридичних наслідків. Так, зміна структури підприємства або державного відомства завжди супроводжується видання локальних нормативно-правових актів, які посвідчують волю керівника;

по-третє, хоча форми менеджменту змістовно тяжіють до форм управління, в дійсності повністю їм не відповідають, адже сама категорія менеджменту лише існує в управлінській площині, але включає в себе більш широкий зміст. Як наслідок, ширшими за змістом та сутністю є форми менеджменту органів державної влади, ніж базові форми управлінської діяльності.

Виходячи з наведених відомостей форми менеджменту апріорі є правовими та несуть в собі юридичні методи впливу на суспільні відносини. На наш погляд, форми менеджменту органів державної влади можна класифікувати наступним чином:

1) юридичні операції – дана форма об’єднує в собі методи, заходи та засоби направлені на створення та видання нормативно-правових актів управлінського змісту, положення яких стосуються кадрових, функціональних або матеріально-технічних питань відповідного органу влади;

2) організаційно-розпорядчі дії – форма, сутність якої полягає в особливій управлінській діяльності керівника відповідного органу влади, яку направлено на вирішення структурних питань органу, на кшталт, доцільності існування окремих структурних одиниць, необхідності створення нових підрозділів; безпосереднього створення відповідних структурних одиниць тощо;

3) матеріально-технічні операції – форма менеджменту, ціллю якої є формування матеріально-технічного потенціалу органу влади, забезпечення фінансовими ресурсами службовців органу у відповідності до покладених на них завдань. В межах цієї форми застосовуються дії не просто управлінського, а фінансово-технічного характеру, пов’язані із формуванням, у першу чергу, бюджетно-бухгалтерської звітності щодо використаних відповідним органом влади засобів.

Як ми бачимо, невід’ємною частиною всіх форм менеджменту органів державної влади є відповідні методи, особливості яких також варті окремої уваги. Термін «метод» (від грецької «metodos») у широкому значенні слова — «шлях до чого-небудь», спосіб соціальної діяльності в будь-якій її формі, а не лише в пізнавальній. Проте не варто зводити весь арсенал методів до раціонального, оскільки існують й інші засоби та прийоми пізнання. Проблема методу завжди була й залишається в центрі уваги філософської та наукової думки (особливо з Нового часу) і обговорювалася в рамках різних учень. Нині питання методу й методології широко ставляться й вирішуються в таких філософських напрямах, як філософія науки, діалектичний матеріалізм, феноменологія, структуралізм, постструктуралізм, пост-

позитивізм тощо. Специфіка соціальної методології досліджується у сучасній герменевтиці, теорії інтерпретації текстів та інших філософських концепціях (Г. Гадамер, Г. Ріккерт, П. Рікьор та ін.). Таким чином, метод (у тій або іншій формі) зводиться до сукупності певних правил, прийомів, способів, норм пізнання та діяльності. Він є системою принципів, вимог, які орієнтують суб'єкта на вирішення конкретного завдання, досягнення результатів у певній сфері діяльності. Метод дисциплінує пошук істини, дає змогу зекономити сили і час, рухатися до мети найкоротшим шляхом, регулюючи пізнавальну та інші форми діяльності людини [259, с.184].

В загальнонауковому розумінні, поняття «методу» має наступні тлумачення, а саме:

- це сукупність правил, принципів, які забезпечують правильне застосування понять і категорій у пізнанні, відображають специфіку процесу пізнання, орієнтують суб'єкта пізнання, як його необхідно вести - які і в якій послідовності необхідно здійснювати процедури, які сторони досліджуваного необхідно вивчати, а від яких можна абстрагуватися, яким чином необхідно застосовувати в пізнанні теоретико-понятійний апарат, тим самим визначати найдоцільніший шлях досягнення об'єктивної істини;
- це теорія або вчення, форма теоретичного чи практичного ставлення людини до дійсності, що має на меті отримання певного результату, загальний підхід, цілеспрямований процес використання певних знань тощо;
- це сукупність прийомів, використовуваних для досягнення мети;
- це шлях, що веде до раціональної, а отже зрозумілої й контрольованої, відповіді на питання чи то теоретичного пізнання, чи то практичного досвіду;
- це система ідеальних (знаннєвих) засобів [240; 281; 268; 168, с.28].

Слід відмітити погляд Н.М. Пархоменко та С.М. Легуша які вказують про те, що метод – це категорія ідеальна, він є результатом інтелектуальної

діяльності й належить до світу знань. Переходячи із світу знань до світу практики, метод проявляється не сам по собі, а у вигляді певних раціональних способів (прийомів) дії. Методи, за допомогою яких відбувається відповідне пізнання, перебувають у тому ж органічному зв'язку, який притаманний їм як окремим сторонам, частинам єдиного пізнавального процесу. Кожний метод розробляється відносно певних пізнавальних процедур, з одного боку, він являє собою вираження основного змісту отриманого знання, його принципових особливостей, закономірностей його власного розвитку, а з іншого - метод не є якось штучно сформульована або передбачена ззовні накладена на пізнавальну діяльність теорія, що виключає застосування способів, використовуваних для вирішення інших пізнавальних завдань. Отже, метод - це визначена система приписів, принципів, вимог що повинна орієнтувати суб'єкта пізнання на вирішення конкретної науково-практичної задачі, на досягнення визначеного результату в тій чи іншій сфері [168, с.28 – 29].

Отже, виходячи з етимології терміну «метод» та загальнонаукових розумінь цього поняття відмітимо, що ним позначається дія або сукупність однорідних дій та заходів, реалізацію яких направлено на досягнення заздалегідь визначеного результату, отримання певної інформації, або впливу на якийсь об’єкт, з метою забезпечення його функціонування за певним форматом. Відтак метод – це категорія динамічна та комплексна.

Водночас, в рамках проблематики менеджменту органів влади методи розкриваються дещо-по-іншому. Звернемо увагу на те, як зазначена категорія тлумачиться та класифікується у загальній теорії менеджменту.

Наприклад, О.В. Рудінська, Н.І. Ленська в своїх працях вчені доходять висновку про те, що методи менеджменту – це система правил і процедур вирішення різних завдань управління з метою забезпечення ефективного розвитку організації. Вчені також зауважують, що методи менеджменту виступають інструментарієм професійної управлінської роботи і пропонують

набір засобів результативного управлінського впливу на персонал і організацію в цілому для досягнення поставлених цілей. Той чи інший метод управління буде досить ефективним і дозволить досягти цілей управління тільки за умови його відповідності об'єктивним законам, притаманним способу виробництва [211, с.107]. Свої особливості має також погляд вчених на класифікацію методів менеджменту, відповідно до якого вони поділяються на методи регулювання процесу управління та методи розробки та оптимізації управлінських рішень. Так, до першої групи методів відноситься метод управління за цілями. Останній являє собою метод впливу суб'єкта управління на об'єкт управління для практичного здійснення стратегічних і тактичних цілей системи управління [67, с.327]. Управління по цілям є методом підвищення ефективності організації, а також являє собою метод об'єднання планування, контролю і мотивації, який успішно застосовують багато організацій для зменшення числа конфліктів і зниження негативної реакції людей на контроль шляхом участі їх у цьому процесі. Даний метод допомагає реалізувати стратегію шляхом поліпшення зв'язку між цілями підлеглих, цілями їх начальників і цілями всієї організації. До групи методів розробки та оптимізації управлінських рішень відносяться: методи постановки проблем (методи збору, зберігання, обробки і аналізу інформації; метод факторного аналізу; метод моделювання); методи розробки варіантів рішень; методи вибору рішень (економіко-математичний метод; системазважених критеріїв); методи організації виконання рішення (складання плану реалізації, методи прямого впливу, методи матеріального стимулювання, методи контролю виконання робіт) [211, с.108].

Варто зауважити, що останній підхід має чітку адміністративну спрямованість, адже пов'язує методологію менеджменту суто з процесом прийняття та реалізацією формалізованих управлінських рішень. На наш погляд, такий підхід є не зовсім коректним, адже повністю не співвідноситься із сутністю менеджменту.

Натомість І.О. Щебликін та Д.В. Грибова обстоюють позицію відносно якої, методи менеджменту є сукупністю способів і прийомів впливу на колектив працівників та окремих виконавців з метою виконання місії організації та досягнення її цілей. Вони спрямовані на об'єкт управління (фірма, відділ, підрозділ тощо), тобто на працівників різних видів діяльності, їх зміст виявляється через особливості прийомів і способів впливу, а головною метою є забезпечення гармонії, органічного поєднання індивідуальних, колективних та суспільних інтересів. Усі методи менеджменту діалектично пов'язані з функціями менеджменту, оскільки основним завданням функцій менеджменту як видів управлінської діяльності є формування методів менеджменту [283].

Вчені класифікують методи менеджменту за декількома напрямами, а саме:

- за напрямком впливу на керований об'єкт: методи прямого впливу – безпосередньо впливають на керовану систему (накази, розпорядження, вказівки, інструкції, положення, тарифи тощо); методи непрямого впливу – створюють умови для впливу на керовану систему менеджменту (методи підбору колективу за різними ознаками, методи формування психологічного клімату в колективі тощо);
- за способом врахування інтересів працівників: методи матеріального впливу – враховують майнові та фінансові інтереси працівників; включають різноманітні економічні стимули; методи владного впливу – націлені на впорядкування функцій, обов'язків і прав працівників, регламентацію та нормування їх діяльності (штатні розклади, регламенти діяльності, положення про виконавців, договори, накази, розпорядження, догани тощо); методи морального впливу – спрямовані на підвищення соціально- господарської активності; включають етичні норми, моральні стимули, методи встановлення хороших взаємин між керівником і підлеглими тощо;

- за формою впливу: кількісні методи (калькуляції, кошториси, ціни, бюджет, матеріальні стимули тощо); якісні методи (вказівки, інструкції, моральні стимули, методи добору колективу за психофізіологічними факторами тощо);
- за характером впливу: економічні методи менеджменту – зумовлені різноманітними економічними чинниками, за допомогою яких досягається колективне та індивідуальне задоволення потреб на всіх рівнях; технологічні методи менеджменту [283].

Не менш широкою є позиція В.П. Мартиненко та О.М. Ельбехт, які вказують про те, що методи менеджменту – це сукупність прийомів і способів впливу на керований об'єкт, результатом якого є досягнення поставлених організацією цілей. Серед сукупності різних методів варто виділити наступні методи менеджменту, використання яких суттєво покращить використання виробничого потенціалу підприємства: організаційно-розпорядчі, засновані на прямих директивних вказівках; економічні, обумовлені однойменними стимулами; соціально-психологічні, які застосовуються для підвищення соціальної активності працівників суб’єкта господарювання. При цьому вчені виділяють організаційно-розпорядчі методи, вказуючи, що вони мають особливе значення для управління виробничим потенціалом відповідного підприємства. Об'єктивною основою використання цих методів менеджменту є організаційні відносини, що становлять частину механізму управління. Дані відносини складають базу для реалізації однієї з найважливіших функцій управління - функції організації. Використання організаційно-розпорядчих методів впливає на об'єкт менеджменту, який має наступні прояви: накази, розпорядження, оперативні вказівки, інструкції, положення, тарифи тощо [71; 128, с.2].

Схожий підхід до сутності методів менеджменту мають О.Я. Голубка, Ю.О. Дідович, Я.Ф. Копустяк, В.М. Данюк, О.В. Крушельницька та ряд

інших науковців, які вважають, що методи менеджменту – це способи здійснення управлінських дій на персонал для досягнення цілей управління організацією. Менеджмент розглядає методи як сукупність різноманітних способів і прийомів, використовуваних управлінським апаратом підприємства, фірми для активізації ініціативи і творчості всього персоналу в процесі практичної діяльності і для задоволення їх життєвих потреб [58, с.174]. Метою даних методів є – забезпечення гармонії, органічного поєднання індивідуальних, колективних і громадських інтересів. Методи управління покликані забезпечити високу ефективність праці працівників, їх узгоджену роботу, максимально мобілізувати персонал на успішне досягнення цілей підприємства [112, с.210]. Крім того, вчені наводять досить розгалужену класифікацію подібних методів. На їх погляд їх можна розподілити на декілька груп, а саме:

1) за характером етапів здійснення впливу на виконавців: економічні, організаційно-розпорядчі, правові та соціально-психологічні;

2) за характером впливу на виконавців: методи прямого і непрямого впливу;

3) за характером впливу на трудову поведінку людей у сфері спільної праці: методи стимулювання – засновані на задоволенні актуальних потреб працівників, спрямовані на посилення мотивації ефективної діяльності персоналу; методи інформування – сприяють тому, щоб працівники, маючи необхідну інформацію, самостійно і свідомо регулювали свою трудову поведінку; методи переконання – використовуються для коригування неадекватної поведінки окремих працівників; методи адміністративного примусу – можуть застосовуватися тимчасово, локально в екстремальних ситуаціях [52, с.114].

Не можна залишити поза увагою позицію Л.С. Шевченко, розглядаючи питання методів менеджменту органів державної влади. Так, вчена наводить досить цікаву класифікацію вказаної категорії, а саме:

1) економічні методи передбачають систему прийомів та засобів впливу на виконавців за допомогою вимірювання витрат і результатів праці. Основним важелем є система оплати праці, яка має бути максимально пов'язана з результатами діяльності виконавця.

2) організаційно-розпорядчі методи є методами прямого впливу, базуються на правових нормах, мають директивний та обов'язковий характер. Вони стосуються формування дисципліни, відповідальності, примушування. При цьому організаційні методи ґрунтуються на типових ситуаціях і включають організаційне проектування, регламентування та нормування. Конкретні відповідальні особи і дати виконання не вказуються. Розпорядчі методи, навпаки, стосуються конкретних ситуацій і набувають форми наказу, постанови, розпорядження, інструктажу, команди, рекомендації. Конкретні виконавці і дати виконання вказуються обов'язково.

3) соціально-психологічні методи враховують соціальні відносини між людьми. Здійснюються шляхом морального заохочення, переконання, повчання, особистого прикладу, регулювання міжособистісних та між групових відносин, створення і підтримання морального клімату в колективі [135, с.7-11].

Отже, методи менеджменту являють собою сукупність різних за змістом та метою операційних дій, направлених на упорядкування певної групи відносин в галузі управління тією чи іншою організацією. На підставі значного кола доктринальних визначень ми дійшли висновку, що методи менеджменту органів державно влади – це заходи, засоби та способи впливу на суспільні відносини, які виникають в галузі регулювання діяльності органів державної влади. Проте, це лише базова сутність категорії, в той час як її основна роль розкривається в змісті кожного окремого методу. Підсумовуючи дане дослідження, варто навести визначену нами класифікацію методів менеджменту органів влади [42].

1) Метод примусу. В юридичній теорії примус – це примушування до виконання дій під загрозою, що може полягати в позбавленні волі, застосуванні сили тощо. Тобто, це натиск з чийогось боку, примушування [59, с.48]. Так, менеджмент органів державної влади в будь-якому разі існує у площині регламенту спеціальних відомств, які мають в своєму арсеналі інструменти найбільш жорсткого впливу на суспільство. Внаслідок цього забезпечення діяльності системи органів влади не можливе на засадах «демократії». В даному аспекті внутрішньо-організаційні відносини в межах цих органів будуються здебільшого на основі владних, імперативних наказів керівника, що обов'язкові до виконання, виключають будь-який розсуд адресата, однак, мають бути законними [42].

2) Метод мотивації. Як зазначає В.В, Сокуренко, побудова ефективної системи мотивації в системі органів державної влади є важливим стратегічним завданням. Вона безпосередньо впливає на продуктивність виконання праці, а отже, і на імідж працівника державної установи. Сутність мотивації полягає в розробці такої системи стимулювання, яка б забезпечила найвищу ступень продуктивності, але для цього перш за все треба зацікавити кожного конкретного працівника в результативній, високопродуктивній праці [254, с.313]. Таким чином, менеджмент органів державної влади передбачає застосування мотиваційного методу у поєднанні із методом примусу. Його зміст полягає у застосування заходів та засобів метою яких є зацікавлення службовців у ефективній, якісній та продуктивній діяльності, яка в майбутньому принесе їм відповідні блага у вигляді заохочень.

3) Морально-психологічний метод. Даний метод включають в себе діяльність керівника, направлену на застосування морально-психологічних прийомів роботи з персоналом, шляхом визначення лідерських якостей та сильних сторін кожного працівника; попередження конфліктів в колективі органу влади; аналіз та прогнозування психологічного клімату; забезпечення взаємодії між працівниками, які найбільше підходять одне одному по своїм

особистісним якостям тощо. Іншими словами, ці методи показують здатність керівництва органу влади, використовувати не тільки владу адміністративну, але й лідерську, що базується як на повноваженнях визначених законом, так і особистому професіоналізмі керівника [42].

2.4. Рівні та напрямки менеджменту органів державної влади

Робота величезного кола органів влади нашої держави, відбувається у відповідно до визначених законодавством стандартів та норм. Тобто, державний апарат працює не циклічно, з перспективою вирішення окремих завдань, а системо, на постійній основі, та, що найголовніше, ієрархічно та за визначними законодавством функціональними цілями. Відповідно до цього регулювання роботи органів державної влади також має відповідну структуру. Саме цей момент є одним з ключових в контексті проблематики реалізації менеджменту органів державної влади, яка відбувається за відповідним колом напрямів та на різних рівнях.

Питання рівнів менеджменту всіх без виключення об’єктів, а не тільки органів державно влади, є важливою складовою наукової концепції про зміст та структуру категорії «менеджмент» в управлінській науці. Так, слово «рівень» у словниковій літературі має таке визначення: умовна горизонтальна лінія або площина, що служить межею висоту, яку має або на якій міститься хто-, що небудь; ступінь якості, величина і таке інше, досягнуті у чому-небудь [20]. Тобто, рівень у загальному визначенні – це норма фізичного показника висоти, або абстрактний індикатор горизонтального розташування об’єктів, де один об’єкт умовно вище іншого.

Рівні в менеджменті частково відповідають заданому формулюванню, що можна побачити, дослідивши трактування окремих науковців. На думку О.Б. Моргулець, який розглядає особливості менеджменту у сфері діяльності

підприємств які надають послуги, на підприємстві будь-якої сфери повинен бути чіткий розподіл функцій у роботі менеджерів різних рівнів. Одна з форм поділу управлінської роботи має горизонтальний характер розміщення конкретних керівників на чолі окремих підрозділів. Така робота проводиться з метою забезпечення успішної діяльності організації. Деяким керівникам доводиться витрачати час на координування роботи інших керівників, які, у свою чергу, також здійснюють координацію. Це відбувається до рівня того керівника, який координує роботу неуправлінського персоналу - людей, що фізично виробляють продукцію або надають послуги. В результаті такого вертикального поділу праці утворюються рівні управління. Зазвичай в організації, щоб визначити, на якому рівні перебуває один керівник стосовно іншого, слід з'ясувати його посаду. Незалежно від того, скільки є рівнів управління, менеджерів традиційно поділяють на три категорії: вищого, середнього та нижчого рівнів [146].

Наведену точку зору, але у дещо іншій інтерпретації поділяє О.В. Баєва. На її думку, менеджмент у галузі охорони здоров’я включає в себе три взаємопов’язані рівні, а саме: перший (найнижчий), середній та вищий. Вчена наголошує, що відповідно до указаних рівні, менеджери першої категорії не керують роботою інших менеджерів, в основному здійснюють контроль за виконанням виробничих завдань (надання медичних послуг), відповідають за безпосереднє використання матеріальних ресурсів (лікарські засоби, товари медичного призначення). Менеджери середнього рівня спрямовують роботу молодших менеджерів і мають широкий діапазон влади. Середніх менеджерів поділяють на: лінійних - керують окремими підрозділами; функціональних - функціональні менеджери здійснюють керівництво функціональними підрозділами. Менеджери вищого рівня (топ-менеджери) відповідають за довгострокове планування, визначення широких цілей і стратегій, безпосередньо управляють роботою середніх менеджерів. Вищий організаційний рівень - найменша за чисельністю ланка керівництва.

Навіть у найбільших організаціях керівників вищої ланки - усього кілька людей. Типові посади керівників вищої ланки в бізнесі - це голова Ради директорів, президент, віце-президент корпорації. В армії їх можна порівняти з генералами, у середовищі державних діячів - з міністрами, а в лікувально-профілактичному закладі - з головним лікарем [13].

Більш розгорнуту характеристику проблеми рівнів менеджменту надає В.О. Кравченко. На його думку, об'єктивність процесів управління вимагає поділу управлінської праці. При цьому вчений виділяє горизонтальний поділ (призначення конкретних менеджерів для керівництва підрозділами) і вертикальний (координація управлінської роботи) [109, с.24-25; 239]. Саме вертикальний поділ зумовлює створення рівнів управління. В цьому аспекті вчений посилається на концепцію американський соціолога Т. Парсонса, який виділяє три рівні горизонтального управління: технічний; управлінський; інституційний. Цим рівням відповідають три групи менеджерів (керівників): керівники низової ланки (операційні управлінці); керівники середньої ланки; керівники вищої ланки. Залежно від того, скількома компонентами організації управляє менеджер, розрізняють три рівні менеджменту [109, с.24-25; 239]:

- вищий – до вищого рівня належить невелика група основних керівників організації. Це – президент (директор), віце-президенти (заступники), головний виконавчий директор. На вищому рівні менеджменту формується місія та організаційні цілі, визначається загальнокорпоративна стратегія та основні задачі її реалізації, приймаються рішення щодо виходу на нові ринки, випуску нової продукції, залучення інвестицій тощо [109, с.24-25; 239];
- середній рівень менеджменту є відповідальним за розробку та реалізацію оперативних планів та процедур впровадження тих рішень, які прийняті вищим керівництвом організації. Менеджери середнього рівня мають досить широку свободу дій щодо реалізації планів. Вони, наприклад,

самостійно визначають: скільки необхідно найняти нових робітників; яке нове обладнання придбати; як використовувати засоби масової інформації для реклами тощо. До цього прошарку входять менеджери-керівники виробничих та функціональних підрозділів організацій [109, с.24-25; 239];

- нижній – менеджери цього рівня управляють та координують діяльність операційних виконавців. До цієї категорії зокрема належать керівники секторів, груп, майстри, бригадири тощо. Обсяг робіт менеджера визначається видом підприємницької діяльності, посадою та її місцем в ієрархічній системі, кваліфікацією управлінського персоналу, кількістю заступників (помічників), фінансовим становищем підприємства, його конкурентоспроможністю, стилем керівництва тощо. Саме тому роль менеджерів в управлінському процесі характеризується великою різноманітністю функцій [109, с.24-25; 239].

Як бачимо, велика частина науковців бачать рівні менеджменту виключно в аспекті адміністративно-ієрархічної побудови більшості організацій, як в державному так і приватному секторі. Звичайно, така позиція є логічною, адже ієрархічна будова будь-якого підприємства є основою здійснення всіх управлінських процесів. Разом з тим, окремі науковці неодноразово намагались виділити інші закономірності у визначеному напряму та висловлювали власні, нетипові думки з приводу рівнів менеджменту.

Наприклад, як зазначає Л.С. Шевченко менеджмент як процес управління здійснюється на різних рівнях та в різних сферах діяльності організації. За рівнями управлінської діяльності виділяють: стратегічний менеджмент, оперативний менеджмент та контроль. Стратегічний менеджмент включає: формулювання генеральної мети менеджменту (місії, філософії організації); прогнозування шляхів, способів та результатів її досягнення з урахуванням різноманітних факторів; розробка стратегічного плану організації. Оперативний менеджмент визначає практичну діяльність з

реалізації стратегії організації. Контроль передбачає аналіз досягнутих результатів, що дозволяє продовжити цикл управління. Менеджмент, який дає змогу організації досягти поставлених цілей, є успішним [135, с.11-12].

Не менш цікавою є позиція О.М. Віноградської, яка рівні менеджменту розглядає у взаємодії з рішеннями. За своїми якісними характеристиками і очікуваними результатами всі рішення можна розбити на чотири рівні:

1) рутинний рівень – це найнижчий рівень ухвалення рішення. Він має місце, коли за допомогою рішень реалізується поточна діяльність фірми (рішення, що стосуються її технології, виробничого процесу), приміром, складання розкладу в навчальному закладі, аеропорті й регламенту їхньої роботи;

2) селекційний рівень припускає вибір рішення з декількох альтернатив (приміром, відкриття фірмою філії в тому чи іншому регіоні);

3) адаптаційний рівень. Рішення спочатку експериментуються – виконуються моделі, схеми, дослідження, експерименти. Тут проявляється творчість, ініціатива, тому необхідний сильний контроль;

4) інноваційний рівень – приймаються принципово нові рішення, програми нововведень на базі творчості й нових підходів. Інновація полягає в цілеспрямованому організованому пошуку змін і в аналізі тих можливостей, які ці зміни можуть дати для економічної або соціальної інновації [35, с.53].

Консолідуючи наведену інформацію та проектуючи її зміст у площину нашого дослідження відмітимо, що в межах питання менеджменту органів державної влади слід говорити про розгалужену систему рівнів. Так, державні органи мають різну діяльнісну направленість, структуру, правовий статус, а також цілий ряд інших особливостей. У зв’язку із цим менеджмент даної громіздкої структури реалізується одразу в декількох взаємопов’язаних площинах. В той же час, владний характер державних органів говорить про домінування в аспекті реалізації управлінських процесів вертикальної побудови менеджменту.

Так, говорячи про горизонтальні рівні менеджменту органів державної влади, варто наголосити, що до його складу входять: загальнодержавний рівень, міжорганізаційний, відомчий та низовий рівень.

Наголосимо, що загальнодержавний рівень – це сектор роботи вищих органів державної влади, а саме: Президента України, Кабінету міністрів України та Верховної Ради. Кожен з зазначених органів має велике коло завдань та повноважень, які формують його компетенцію в аспекті управління всією державо. Так, Президент України є главою держави і виступає від її імені. Крім того, він виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [102]. Своєї черги, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади [190], Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [190]. Не менш важливим органом також є Верховна Рада України, яка виступає єдиним органом законодавчої влади в Україні. Отже, загальнодержавний рівень менеджменту органів влади виражено у роботі центральних і вищих органів державної влади, які, по-перше, відповідають за роботу державного апарату в цілому, по-друге, мають виключне право формувати правовий базис управління в державному секторі, по-третє, визначають державну політику у всіх кластерах суспільного життя. Фактично, на даному рівні, існує головний, найбільш впливовий «менеджер» виражений у триумвіраті основних органів влади – Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України.

Наступний, міжорганізаційний рівень менеджменту являє собою особливий пласт суб'єктів управління державою, які забезпечують реалізацію державної політики. Так, основу зазначеного рівня формують міністерства. В своїй діяльності міністерства є своєрідним «управлінським мостом» між центральними органами державної влади та іншими відомствами. Адже саме на міністерства покладаються завдання із реалізації визначеної на центральному рівні державної політики за відповідними напрямами. Крім того, міністерства в своїй роботі координують інші державні організації за напрямами діяльності, визначають пріоритети їх роботи, адміністративні аспекти функціонування і таке інше.

Наступний рівень менеджменту органів державної влади є відомчий. Тобто, це рівень роботи конкретних державних організацій, кожна з яких являє собою складну управлінську структуру, що об'єднує в собі великі обсяги людського персоналу, які, в свою чергу, формують підрозділи різної величини. На даному рівні менеджмент більш внормований та системний, адже він здійснюється на основі юридичного базису та стандартів, які вже створено і «запущено» в роботу на вищих рівнях. Окрім того, в межах відомчого управління мова вже не йде про реалізацію безпосередньо політики. Управлінські рішення, які приймаються на даному рівні носять адміністративно-розпорядчий характер та стосуються переважно структурних, кадрових та функціональних питань роботи відомства. Основу даного рівня складає керівник відповідного органу державної влади. До прикладу, візьмемо Державні інспекцію України з безпеки на наземному транспорті, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному транспорті [184]. Основними завданнями Укртрансінспекції є: 1) реалізація державної політики з питань безпеки на

автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті; 2) внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті; 3) здійснення державного нагляду (контролю) з питань безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті [184]. Укртрансінспекцію очолює голова, який: здійснює керівництво її діяльністю, представляє в установленому порядку Укртрансінспекцію у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами; вносить на розгляд Міністра інфраструктури пропозиції щодо забезпечення формування державної політики з питань безпеки на автомобільному, міському електричному та залізничному транспорті, розроблені Укртрансінспекцією проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, а також визначає позицію щодо проектів, розробниками яких є інші міністерства; вносить на розгляд Міністра інфраструктури проекти нормативно-правових актів Мінінфраструктури з питань, що належать до компетенції Укртрансінспекції; в межах повноважень, передбачених законом, організовує та здійснює контроль за виконанням в апараті Укртрансінспекції та її територіальних органах Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів Мінінфраструктури; подає Міністру інфраструктури для затвердження плани роботи Укртрансінспекції; звітує перед Міністром інфраструктури про виконання планів роботи Укртрансінспекції та покладених на неї завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності Укртрансінспекції, її територіальних органів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях; вносить Міністрові інфраструктури пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади своїх заступників; затверджує за погодженням з Міністром інфраструктури структуру апарату

Укртрансінспекції; затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату Укртрансінспекції і таке інше [184].

Останній, низовий рівень менеджменту органів влади пов'язаний із територіальними органами державних відомств. Фактично, у даній площині функції держави доходять до адресата – населення країни, за рахунок діяльності найменших складових державного апарату. Однак, управління на даному рівні суттєво відрізняється від відомчого, адже «низове» розташування передбачає урахування не тільки нормативних вимог при реалізації влади, але й особливостей відповідної локації, відповідно до чого керівник територіального органу формує управлінську стратегію, аналізує роботу підконтрольної організації та визначає критерії перевірки її ефективності, формулює шляхи удосконалення роботи підконтрольної організації за рахунок наявного інструментарію адміністративного та лідерсько-психологічного впливу. Прикладом низового рівня менеджменту є діяльність територіальних органів Національної поліції, де основний масив управлінських рішень приймається начальником відповідного Головного управління Національної поліції в області; робота місцевих державних адміністрацій, які очолює відповідний голова і таке інше.

Наступний момент, який потребує детальної уваги є проблематика напрямів менеджменту органів державної влади. Варто зауважити, що термін «напрям» тлумачиться, як шлях діяльності, розвитку кого, чого-небудь, спрямованість якоїсь дії чи явища [29]. Часто у науковій літературі дане поняття ототожнюють із словом «функція», яке у тлумачних словниках визначається, як: явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; робота кого-, чого- небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [225]. За змістом ці поняття дійсно є близькими, однак, напрям – це категорія, яка визначає активний шлях, вектор або бік в якому треба рухатись, а функція є кваліфікованим напрямом, що одночасно показує тип діяльності, яку слід реалізовувати.

Разом з тим, напрям менеджменту органів державної влади не можна одностайно визначити відповідно до загальнонаукових тлумачень, адже ця категорія має більш глибоку суть. Так, в науковій площині вчені, які досліджували особливості менеджменту у сфері діяльності органів влади, а також інших галузях, неодноразово звертали у вагу на зміст та приклади напрямів досліджуваної категорії. Наприклад, Г.В. Пшинка визначила декілька напрямків менеджменту, цитуємо: «Інновації в методології менеджменту полягають у появі нових напрямів та відгалужень в теорії управління. Впливу різних культур та національних особливостей, а також різноспрямованих позитивних дій процесів глобалізації та інтеграції у середовищі функціонування методології менеджменту сприяють появі нових, змінених напрямків розвитку теорії управління, до яких можна віднести наступні: синергетичний; гендерний; мережевий; креативний; командний; комунікативний та комунікаційний менеджмент» [204]. Подібний підхід має право на життя, адже окремі напрями менеджменту, зазначені Г.В. Пшинкою неодноразово досліджувались та висвітлювались у науковій літературі.

Наприклад, з 80-х років XX століття у працях зарубіжних і вітчизняних фахівців почалося поглиблене вивчення різних гендерних аспектів економіки і управління. Викликано це тим, що в постіндустріальному суспільстві змінився характер відносин між статями. Під впливом постфеміністичної психології на зміну ієрархії патріархату поступово прийшло юридичне зрівняння прав і можливостей чоловіків і жінок як у виробничій, так і у приватній сфері. Численні дослідження фахівців підтверджують, що по ряду параметрів (як психологічних, так і фізіологічних) жінки порівняно з чоловіками володіють явними перевагами для ефективної управлінської діяльності. Жінка-керівник володіє інтуїцією, умінням домовлятися, не відступає від прийнятого рішення, не сприймає інтриг, проявляє турботу про службовців і багато іншого, що не властиве чоловікам-керівникам [57, с.17].

Окреме теоретичне опрацювання знайшло питання мережевого менеджменту, який проявляється через побудову мережевої структури організації та ефективного управління цією структурою. Необхідність появи мережевих структур продиктована динамікою перетворень, що відбуваються у зовнішньому середовищі, мережева структура є однією з форм адаптації до швидко мінливих умов. Ознаки мережевої організаційної структури такі: в мережевій структурі використовуються ресурси багатьох зовнішніх організацій, на відміну від класичної організації, у якій всі ресурси сконцентровані всередині неї; основні функції компанії розподілені між окремими мережевими структурами; взаємодія компаній-членів мережевої структури відбувається на основі ринкового механізму [81, с.39; 204]. Таким чином, підсумовує С.М. Ілляшенко, при створенні компанії-мережі підприємство розбивається на самостійні у господарському і правовому відношенні центри для більш гнучкого виконання програм. При цьому компанія отримує ряд переваг: адаптивність системи; концентрація діяльності головної компанії на пріоритетних галузях, унікальних та перспективних процесах; зниження витрат; відсутність дублювання посад і кваліфікацій; залучення зовнішніх ресурсів; ресурсів мережевих компаній; пошук та залучення найкращих партнерів для спільної діяльності [81, с.39; 204].

Разом з тим, запропонований підхід дозволяє говорити виключно про явище менеджменту взагалі. При цьому, якщо увести його у ракурс конкретного управлінського середовища, то зміст напрямів суттєво змінюється. Підтвердження даної позиції можна знайти у роботах М.П. Мальської, Н.В. Антонюка, Н.М. Ганича, які аналізували сутність менеджменту у галузі туризму. На їх думку зазначена категорія в цих умовах реалізується за наступними напрямами::

- кадровий менеджмент (менеджмент людських ресурсів) у туризмі має велике значення, адже від правильного добору персоналу багато в чому

залежить успіх діяльності турфірми або готелю. Прийом на роботу з обліком професійних і психологічних характеристик претендентів, підвищення кваліфікації, звільнення — все це робота менеджера з кадрів (персоналу). У готелі в обов'язки такого менеджера також входить перевірка зовнішнього вигляду співробітників, особливо тих, хто працює із клієнтами;

- адміністративний (організаційний) менеджмент — охоплює організацію всієї управлінської діяльності туристичного підприємства;
- фінансовий менеджмент (менеджмент фінансових ресурсів) останніми роками набуває дедалі більшого значення: практично в усіх готельних ланцюгах світу або великих туристичних компаніях існує посада фінансового менеджера, в обов'язки якого входить відстеження грошових потоків й ухвалення стосовно них раціональних рішень, тобто рішень про вкладання вільних коштів;
- маркетинг-менеджмент. Відділ маркетингу нині існує в кожній турфірмі або готелі. Управління процесом маркетингу покладається на менеджера, який займається цим напрямом. У його функції входить аналіз ринку, розробка пропозицій щодо створення або вдосконалення турпродукту чи готельної послуги, формування цінової політики, а також просування продукту, наприклад, розробка рекламних акцій [125].

Принципово інший підхід щодо змісту напрямів менеджменту пропонує Н. Кривокульська. Вчена, досліджуючи адміністративний менеджмент органів державної влади відмітила, що його ключовими напрямами є розробка раціональної системи управління органом державної влади; побудова його організаційної структури. Ці напрями визначають особливості адміністративного менеджменту: переважне застосування органами державної влади лінійно-функціональної структури управління; використання формалізованих способів прийняття управлінських рішень; чітке розмежування повноважень; поділ влади [111, с.27].

Цікаву класифікацію напрямків менеджменту наводить С.І. Михайлов та І.І. Семенова. Вчені відмічають: починаючи своє існування в якості ситуаційного напряму комерційних інститутів, менеджмент стає загальним, суттєвим механізмом розвитку суспільства. Менеджмент і діяльність менеджерів будуть все більше і більше визначати провідні напрями суспільного процесу. У результаті узагальнення тих змін, які відбулися в змісті управлінської діяльності підприємствами (фірмами), які зумовлені розвитком внутрішнього і зовнішнього середовища їх життєдіяльності, можна виділити 12 напрямів сучасного менеджменту, згідно з якими буде розвиватись у XXI столітті [142], а саме: раціональне поєднання ринку і державне регулювання; широке використання стратегічного планування і управління в діяльності організації (фірми); постійне коректування цілей організації (фірми), як реакція на зміну зовнішнього середовища; досягнення стратегічних, оперативних цілей організації (фірми) за рахунок оптимального розподілу матеріальних, трудових, фінансових ресурсів за основними напрямами діяльності; розробка нових методів і прийомів управління, які дозволяють організації (фірмі) більш гнучко пристосовуватися до зовнішнього середовища; різке підвищення кваліфікаційного рівня і мистецтва менеджерів в управлінні організацією (фірмою); використання в практиці управління оптимальних рішень, які зумовлені детальним аналізом альтернативних варіантів вирішення проблеми; удосконалення структур управління, застосовуючи більше децентралізацію функцій; постійна турбота про підвищення кваліфікації працівників організації (фірми); максимальне використання інновацій, економіко-математичних методів; розвиток інформаційних систем, широке застосування глобальної інформаційної мережі Інтернет; залучення працівників до управління організацією (фірмою) [216].

Отже, узагальнюючи вищевикладене можна зробити висновок, що напрями менеджменту являють собою окремі сектори його реалізації.

Іншими словами, напрями є різними сторонами управління у відповідній організації чи в державному відомстві, які в сукупності формують собою загальну форму менеджменту. Проте, напрями менеджменту не є сталими. На сьогоднішній день в теорії менеджменту, як окремої наукової галузі, відсутня єдина позиція з приводу цього питання. Суттєво варіюється воно і в контексті роботи конкретних організацій. Як правило, напрями менеджменту виділяються з поправкою на складність відповідної організації, зміст та галузь її діяльності, а також інші особливі аспекти. Враховуючи викладене та підсумовуючи проведений у даному підрозділі дисертації науковий розгляд представимо сформовану доктринальну позицію з приводу напрямів менеджменту органів державної влади.

4) Фінансово-економічний напрям – даний напрям управлінської діяльності в органах державної влади включає в себе набір спеціальних адміністративних форм та методів направлених на фінансове забезпечення роботи органу.

5) Кадровий напрям – робота безпосередньо з персоналом органу, яка включає в себе психологічне забезпечення колективу та окремих службовців; відстеження рівня їх професійної підготовки; забезпечення службової дисципліни.

6) Аналітичний напрям – об’єднує в собі управлінські дії, що застосовуються з мето поточного аналізу діяльності органу державної влади відповідно до показників його ефективності, а також визначення перспективних управлінських рішень, які можуть покращити роботу державного відомства.

7) Адміністративно-структурний напрям – в межах даного вектору відбувається адміністративно-владне забезпечення роботи органу влади, яке полягає в побудові та удосконаленні структури органу влади відповідно до викликів сучасності, зміни орієнтирів роботи та законодавчого регламенту тощо.

Висновки до Розділу 2

Встановлено, що правове регулювання менеджменту органів державної влади необхідно розуміти як упорядковану сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які містять в собі однорідні норми права, що спрямовані на врегулювання суспільних правовідносин, які виникають в процесі реалізації відповідної діяльності. Таким чином, вказане вище підтверджує факт, що нормативно-правові акти у досліджуваній сфері найбільш доцільно розглядати саме в залежності від їх юридичної сили.

Аргументовано, що Конституція України – це основний закон нашої держави, в якому визначаються найбільш базові, ключові засади організації функціонування всіх органів державної влади, а також управління ними. Найбільш важливим в контексті представленої в дисертаційному дослідженні проблематики є те, що положення Конституції визначають найбільш важливі засади правового статусу суб'єктів, які уповноважені здійснювати менеджмент органів державної влади. Разом із тим, справедливим буде вказати, що положеннями Основного Закону детально не враховується вся специфіка здійснення відповідного менеджменту в окремих органах державної влади, а тому більш загальні засади такої діяльності встановлюються на рівні звичайних законів, яких, доречи, прийнято чимало.

Говорячи міжнародні нормативно-правові акти, як джерела правового регулювання менеджменту органів державної влади відзначено, що цими нормативними документами визначаються напрямки, тобто ключові вектори формування державної політики у сфері менеджменту органів державної влади. Втім, справедливим буде говорити про те, що міжнародні документи лише опосередковано впливають на здійснення відповідної діяльності.

Підсумовано, що правове регулювання менеджменту органів державної влади є складним за своєю структурою та сутністю явищем, особливо це стосується предмету відповідного регулювання. Розгалуженість таких правових актів свідчить про значний інтерес збоку держави до правового регулювання менеджменту органів державної влади. Проведений вище аналіз також дає змогу констатувати, що у правовому регулюванні представленого проблемного питання ключове місце належить нормам адміністративного права. Зазначене пояснюється тим, що: по-перше, норми представленої галузі права визначають ключові аспекти правового статусу суб'єктів, що уповноважені здійснювати регулювання менеджменту органів державної влади; по-друге, конкретизують правовий статус об'єктів, на які безпосередньо спрямовано менеджмент; по-третє, саме норми адміністративного права встановлюють напрямки відповідного менеджменту; та по-четверте, окреслюють подальші вектори розвитку менеджменту органів державної влади.

Встановлено, що форма – це зовнішнє вираження того чи іншого об'єкту, його прояв у суспільній реальності. Відповідно до розуміння в рамках правової науки форма є зовнішнім вираженням права, як регулятора суспільних відносин. При цьому, правова форма, зазвичай, розглядається вченими у двох аспектах, як упорядкована законодавством діяльність органів влади, та як певний «сосуд» правового впливу: норма права, нормативно-правовий акт, юридична діяльність і таке інше. Проте, змістовно та за своєю класифікацією форми менеджменту органів влади тяжіють не до правових, а форм управління.

Доведено, що форму менеджменту органів влади слід визначити, як застосовувані за відповідними напрямами менеджменту групи однорідних управлінських методів впливу на персонал відповідного державного органу, його управлінську структуру та інші внутрішньо-організаційні відносини. Іншими словами, це об'єднані єдиною логікою та метою застосування дії,

спрямовані на вирішення різних завдань управління за допомогою одразу декількох інструментів керування.

Акцентовано увагу на тому, що у науковій літературі на сьогоднішній день формується безмежна кількість наукових підходів до розуміння видів форм управління, зокрема в галузі державної діяльності. В більшості випадків всі інтерпретації вчених формуються навколо базової класифікації на правові та неправові форми управління. В даному випадку, правовими є форми, які на думку науковців несуть юридичні наслідки, наприклад, у вигляді видання нормативно-правових актів, а неправові – це форми управління, що передбачають організаційні дії та логічно до зазначеного не мають юридичної природи. Відмічено, що подібна класифікація в рамках менеджменту органів державної влади не є обґрунтованою та правильної. Так, по-перше, будь-які дії в галузі управління, особливо в галузі управління органами державної влади мають правову природу, адже визначаються та «дозволяються» з боку законодавства. По-друге, не вірно говорити про те, що організаційні дії в межах регулювання діяльності органів влади або іншої організації не несуть юридичних наслідків. Так, зміна структури підприємства або державного відомства завжди супроводжується видання локальних нормативно-правових актів, які посвідчують волю керівника. По-третє, хоча форми менеджменту змістовно тяжіють до форм управління, в дійсності повністю їм не відповідають, адже сама категорія менеджменту лише існує в управлінській площині, але включає в себе більш широкий зміст. Як наслідок, ширшими за змістом та сутністю є форми менеджменту органів державної влади, ніж базові форми управлінської діяльності.

Аргументовано, що форми менеджменту апріорі є правовими та несуть в собі юридичні методи впливу на суспільні відносини. Форми менеджменту органів державної влади запропоновано класифікувати наступним чином:

1) юридичні операції – дана форма об’єднує в собі методи, заходи та засоби направлені на створення та видання нормативно-правових актів

управлінського змісту, положення яких стосуються кадрових, функціональних або матеріально-технічних питань відповідного органу влади;

2) організаційно-розпорядчі дії – форма, сутність якої полягає в особливій управлінській діяльності керівника відповідного органу влади, яку направлено на вирішення структурних питань органу, на кшталт, доцільності існування окремих структурних одиниць, необхідності створення нових підрозділів; безпосереднього створення відповідних структурних одиниць тощо;

3) матеріально-технічні операції – форма менеджменту, ціллю якої є формування матеріально-технічного потенціалу органу влади, забезпечення фінансовими ресурсами службовців органу у відповідності до покладених на них завдань. В межах цієї форми застосовуються дії не просто управлінського, а фінансово-технічного характеру, пов’язані із формуванням, у першу чергу, бюджетно-бухгалтерської звітності щодо використаних відповідним органом влади засобів.

З’ясовано, що методи менеджменту являють собою сукупність різних за змістом та метою операційних дій, направлених на упорядкування певної групи відносин в галузі управління тією чи іншою організацією. На підставі значного кола доктринальних визначень ми дійшли висновку, що методи менеджменту органів державно влади – це заходи, засоби та способи впливу на суспільні відносини, які виникають в галузі регулювання діяльності органів державної влади. Проте, це лише базова сутність категорії, в той час як її основна роль розкривається в змісті кожного окремого методу.

До методів менеджменту органів державної влади віднесено наступні:

1) метод примусу, який означає, що менеджмент органів державної влади в будь-якому разі існує у площині регламенту спеціальних відомств, які мають в своєму арсеналі інструменти найбільш жорсткого впливу на суспільство. Внаслідок цього забезпечення діяльності системи органів влади

не можливе на засадах «демократії». В даному аспекті внутрішньо-організаційні відносини в межах цих органів будуються здебільшого на основі владних, імперативних наказів керівника, що обов'язкові до виконання, виключають будь-який розсуд адресата, однак, мають бути законними.

2) Метод мотивації. Менеджмент органів державної влади передбачає застосування мотиваційного методу у поєднанні із методом примусу. Його зміст полягає у застосування заходів та засобів метою яких є зацікавлення службовців у ефективній, якісній та продуктивній діяльності, яка в майбутньому принесе їм відповідні блага у вигляді заохочень.

3) Морально-психологічний метод. Даний метод включає в себе діяльність керівника, направлену на застосування морально-психологічних прийомів роботи з персоналом, шляхом визначення лідерських якостей та сильних сторін кожного працівника; попередження конфліктів в колективі органу влади; аналіз та прогнозування психологічного клімату; забезпечення взаємодії між працівниками, які найбільше підходять одне одному по своїм особистісним якостям тощо. Іншими словами, ці методи показують здатність керівництва органу влади, використовувати не тільки владу адміністративну, але й лідерську, що базується як на повноваженнях визначених законом, так і особистому професіоналізмі керівника.

Встановлено, що «рівень» у загальному визначенні – це норма фізичного показника висоти, або абстрактний індикатор горизонтального розташування об'єктів, де один об'єкт умовно вище іншого.

Аргументовано, що загальнодержавний рівень менеджменту органів влади виражено у роботі центральних і вищих органів державної влади, які, по-перше, відповідають за роботу державного апарату в цілому, по-друге, мають виключне право формувати правовий базис управління в державному секторі, по-третє, визначають державну політику у всіх кластерах суспільного життя. Фактично, на даному рівні, існує головний, найбільш

впливовий «менеджер» виражений у триумвіраті основних органів влади – Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України.

Доведено, що низовий рівень менеджменту органів влади пов'язаний із територіальними органами державних відомств. Фактично, у даній площині функції держави доходять до адресата – населення країни, за рахунок діяльності найменших складових державного апарату. Однак, управління на даному рівні суттєво відрізняється від відомчого, адже «низове» розташування передбачає урахування не тільки нормативних вимог при реалізації влади, але й особливостей відповідної локації, відповідно до чого керівник територіального органу формує управлінську стратегію, аналізує роботу підконтрольної організації та визначає критерії перевірки її ефективності, формулює шляхи удосконалення роботи підконтрольної організації за рахунок наявного інструментарію адміністративного та лідерсько-психологічного впливу. Прикладом низового рівня менеджменту є діяльність територіальних органів Національної поліції, де основний масив управлінських рішень приймається начальником відповідного Головного управління Національної поліції в області; робота місцевих державних адміністрацій, які очолює відповідний голова і таке інше.

Зроблено висновок про те, що напрями менеджменту являють собою окремі сектори його реалізації. Іншими словами, напрями є різними сторонами управління у відповідній організації чи в державному відомстві, які в сукупності формують собою загальну форму менеджменту. Проте, напрями менеджменту не є сталими. На сьогоднішній день в теорії менеджменту, як окремої наукової галузі, відсутня єдина позиція з приводу цього питання. Суттєво варіюється воно і в контексті роботи конкретних організацій. Як правило, напрями менеджменту виділяються з поправкою на складність відповідної організації, зміст та галузь її діяльності, а також інші особливі аспекти. Враховуючи викладене та підсумовуючи проведений у даному підрозділі дисертації науковий розгляд представимо сформовану

доктринальну позицію з приводу напрямків менеджменту органів державної влади.

1) Фінансово-економічний напрямок – даний напрям управлінської діяльності в органах державної влади включає в себе набір спеціальних адміністративних форм та методів направлених на фінансове забезпечення роботи органу.

2) Кадровий напрямок – робота безпосередньо з персоналом органу, яка включає в себе психологічне забезпечення колективу та окремих службовців; відстеження рівня їх професійної підготовки; забезпечення службової дисципліни.

3) Аналітичний напрямок – об’єднує в собі управлінські дії, що застосовуються з мето поточного аналізу діяльності органу державної влади відповідно до показників його ефективності, а також визначення перспективних управлінських рішень, які можуть покращити роботу державного відомства.

4) Адміністративно-структурний напрямок – в межах даного вектору відбувається адміністративно-владне забезпечення роботи органу влади, яке полягає в побудові та удосконаленні структури органу влади відповідно до викликів сучасності, зміни орієнтирів роботи та законодавчого регламенту тощо.

Констатовано, що суб’єктами менеджменту органів державної влади виступають вищі органи держави, які здійснюють (керуючий, управлінський, регулюючий та контролюючий) вплив на відповідні об’єкти, а також посадові особи, які відповідно до норм чинного законодавства України наділені сукупністю повноважень, використання яких забезпечує досягнення мети діяльності керованого об’єкта. Наведене вище визначення дає змогу відмітити, що суб’єкти менеджменту органів державної влади є різноманітними за своєю сутністю та напрямками діяльності, а тому вбачається доцільним здійснення їх класифікації.

З’ясовано, що класифікація – це процес упорядкування суб’єктів менеджменту органів державної влади. Саме класифікація дає можливість виявити зв’язки між цими суб’єктами, а також більш змістовно та послідовно підійти до їх характеристики.

Доведено, що суб’єкти менеджменту органів державної влади найбільш доцільно поділити на чотири великі групи:

1) суб’єкти, які здійснюють загальний менеджмент органів державної влади, зокрема: Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України.

2) другу групу суб’єктів складають міністерства, чия діяльність спрямована на здійснення менеджменту обмеженого кола органів державної влади.

3) суб’єкти, що здійснюють адміністративний менеджмент безпосередньо конкретного органу державної влади, - посадові особи;

4) факультативні суб’єкти, які здійснюють менеджмент у формі громадського контролю. Традиційно, вони представлені громадськими радами, які функціонують при відповідних органах державної влади.

Встановлено, що посадові особи – керівники відповідних органів державної влади, є одними із ключових суб’єктів менеджменту органів державної влади. Саме ці особи: по-перше, забезпечують оперативне вирішення завдань, які стоять перед відповідних державним органом; по-друге, здійснюють загальне керівництво, зокрема вчиняє організаційно-розпорядчі та адміністративні дії; по-третє, здійснює контроль за виконанням підпорядкованому йому органу державної влади та його працівниками своїх завдань та функцій, на основі чого приймає необхідні оперативні управлінські рішення.

Узагальнено, що вказані вище суб’єкти менеджменту органів державної влади, незалежно від їх ієрархічної розташованості відіграють свою, особливу роль при здійсненні менеджменту по відношенню до

досліджуваних органів. Разом із тим, справедливим буде вказати, що в діяльності вказаних суб’єктів існує ряд недоліків правового та організаційного характеру, які потребують негайного вирішення.

РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

3.1. Проблеми та перспективи використання зарубіжного досвіду при вдосконаленні правового регулювання менеджменту органів державної влади в Україні

Основною тенденцією змін управління на державній службі в європейських країнах стало перенесення управлінських методів і технологій з комерційної сфери в державну. Підходи та технології управління, відпрацьовані в комерційних фірмах впроваджуються в практику управління державних організацій: авторитарне управління змінює менеджмент участі, монополію з надання послуг змінює змагання, конкуренція з надання послуг, механізм бюрократії перетворюється на механізм ринку і т.д. У державних організаціях нового типу змінюється роль керівника – це лідер, який допомагає співробітникам самостійно виробляти нові підходи, удосконалювати прийоми і методи виконуваної роботи, перетворювати колектив в єдину монолітну команду, здійснювати налаштування цієї команди і показувати особистий позитивний вплив на вирішення спільних завдань [61]. Зазначене, безумовно є актуальним і в більших масштабах, зокрема в контексті здійснення менеджменту органів державної влади в Україні.

Втім, шукаючи натхнення для проведення реформ, вітчизняному законодавця слід окрему увагу приділяти позитивному зарубіжному досвіду. В цьому контексті А.І. Неділько підкреслює, для України, перш за все важливо дослідити зарубіжний досвід побудови і функціонування системи управління органами державної влади. Особливу увагу необхідно приділити країнам Європейського простору, а також з подібною історією розвитку та особливостями притаманними вітчизняній системі публічного управління. У

кожній країні в залежності від історичних умов, національних особливостей, політичних подій, які відбувались на території певної країни, сформувалися свої відмінні системи менеджменту органів державної влади [152].

А. І. Білас, проводячи порівняльно-правове дослідження правоохоронної діяльності країн ЄС, пише, що з часу проголошення незалежності Україна перебуває в процесі реформування системи органів державної влади та системи місцевого самоврядування, форм і методів їх роботи, територіальної організації влади, пошуку способів й інструментів забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Аналогічні завдання поставали практично перед більшістю сучасних держав і європейського, й інших континентів. Багато з них у кінці XX – початку XXI століть здійснювали перехід від тоталітарного до демократичного державно-політичного режиму, від централізації до децентралізації, плюралізму, верховенства права тощо [18, с.1]. Автор підкреслює, що йдеться, насамперед, про сусідні з Україною держави – Польщу, Чехію, Словаччину, Угорщину, Румунію, які є державами-членами Європейського Союзу, Ради Європи, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, досягли значних успіхів у зміцненні законності і правопорядку, реалізації загальновизнаних міжнародно-правових стандартів у цій сфері. Сьогодні Україна також поступово впроваджує такі стандарти, іноді запозичуючи позитивну практику європейських держав, досвід євроінтеграційних процесів, конвергенції правових систем, окремих правових інститутів [18, с.1].

У 1980-х рр. у деяких країнах на менеджеральній основі було започатковано проведення адміністративних реформ, які в деяких деталях навіть вирізнялися від наявної на той час теоретичної основи. В організацію державного управління було запроваджено, зокрема, фінансові й економічні методи, запозичені у приватному секторі. Взірцем для проведення таких реформ була державна політика, проваджувана у Великій Британії урядом М. Тетчер, що базувалася на принципах відокремлення надання державних

послуг від їхнього виробництва, орієнтації більшою мірою на інтереси споживачів, а також запобігання різноманітним проблемам шляхом гнучкого планування. Водночас слід звернути увагу й на те, що наведена політика могла успішно реалізовуватися лише в умовах “сильної держави”, яка в особі її провідників і мала забезпечити проведення нового курсу. Як стверджує, зокрема, С. Перегудов, роль держави в роки правління М. Тетчер взагалі «стрімко зросла» [169, с. 175; 65; 62].

Переходячи безпосередньо до аналізу досвіду конкретних держав, звернемо увагу на Сполучені Штати Америки (далі-США). США - впливовий гравець на міжнародній арені та одна із найбільш економічно розвинених держав світу. За географічним положенням США розміщені на континенті Північна Америка та мають вихід до Атлантичного, Тихого і Північного-Льодовитого океанів [222]. Структура державних органів штатів аналогічна федеральному рівню. Законодавчу владу у штаті здійснює законодавчий орган (як правило, однопалатний), виконавчу - обраний населенням губернатор, судову - Верховний Суд та інші суди штату. Відповідно до положень Конституції США встановлюється розмежування виключної компетенції федерації і штатів. Федеральна цілісність, яка гарантується Конституцією США, є визначальною ознакою американського федералізму. На практиці федеральна структура є цілісною частиною великої кількості одиниць різного рівня. Найвищий рівень представлений федеральним урядом, а нижчий рівень посідають 50 урядів штатів та уряд округу Колумбія. В основу урядової структури покладені дрібніші урядові одиниці, які управляють округами, містами, містечками та селами [222].

У США виконавча влада здійснює і забезпечує дотримання законів. До його складу входять президент, віце-президент, Кабінет, виконавчі департаменти, незалежні агентства та інші ради, комісії та комітети. Американські громадяни мають право голосувати за президента і віце-

президента за допомогою безкоштовних конфіденційних бюлетенів. Ключові ролі виконавчої влади включають:

- Президента, який власне керує країною. Він або вона є главою держави, лідером федерального уряду і головнокомандуючим збройними силами Сполучених Штатів. Президент обирається на чотирирічний термін і може бути обраний не більше двох разів.

- Віце-президент, який підтримує президента. Якщо президент не може служити, віце-президент стає президентом. Віце-президент може бути обраний і виконувати обов'язки віце-президента необмежену кількість часу протягом чотирьох років навіть при іншому президенті.

- Кабінет міністрів. Члени Кабінету служать радниками президента. В їх число входять віце-президент, глави виконавчих відомств та інші високопоставлені урядовці. Члени кабінету призначаються президентом і повинні бути схвалені простою більшістю сенату - 51 голос, якщо голосують всі 100 сенаторів.

Варто відзначити, що при дослідженні зарубіжного досвіду при вдосконаленні правового регулювання менеджменту органів державної влади варто більш детальну увагу звернути на досвід Європейських країни, серед яких в першу чергу приділимо досвіду Французької Республіки. Окрему увагу варто звернути на Управління державної служби, яке в 1959 році стало Генеральним управлінням адміністрації та державної служби. Воно було створено постановою від 9 жовтня 1945 року, яке поклало на нього завдання розробки і реалізації політики всієї державної служби, особливо в області людських ресурсів. В якості ключових нормативно-правових актів в контексті обраної проблематики слід назвати наступні.

- Указ від 22 грудня 2016, закріпив роль державного HRD DGAFP, посиливши його місію з управління та координації загальної кадрової політики для всієї державної служби;

- Закон «Про перетворення державної служби» (Закон № 2019-828 від 6 серпня 2019 г.);
- Наказ від 18 грудня 2019 року «Про організації загального управління адміністрацією та державною службою».
- Указ від 16 березня 2017 року «Про організацію спільного управління адміністрацією та державною службою».
- Циркуляр № 5917 / SG від 16 березня 2017 р., який стосується міжвідомчої державної кадрової стратегії на 2017-2019 рр. І додаток до нього.
- Указ № 2016-1804 від 22 грудня 2016 року «Про спільне управління адміністрацією та державною службою, а також про кадрову політику в державній службі».

Так, у Наказі від 18 грудня 2019 року «Про організації загального управління адміністрацією та державною службою», відзначається, що Служба управління кадровою політикою забезпечує ведення статистику та узгодженість державної політики в державній службі. Служба сприяє впровадженню інструментів розвитку навичок державних службовців та підтримки їх професійної кар'єри. Вона також сприяє передбаченню і підходу до спрощення стандартів і процесів управління, а також сприяє цифровому переходу і розвитку інформаційних систем в області людських ресурсів. Головне управління адміністрації і державної служби координує кадрову політику для всієї державної служби і виконує завдання з управління державними кадровими ресурсами. Генеральному директору адміністрації та державної служби в рамках всіх його повноважень допомагає директор. Директор замінює генерального директора в разі його відсутності або перешкод. У загальне керівництво входять два відділи: служба управління кадровою політикою; служби кар'єрного зростання і заробітної плати і соціальної політики [288].

Окрему увагу слід приділити Закону «Про перетворення державної служби», в якому суттєва увага була приділена вдосконаленню діяльності посадових осіб, як суб'єктів здійснення менеджменту органів державної влади. Так, в цьому напрямку було здійснено п'ять ключових кроків:

1) сприяння більш стратегічному соціальному діалогу при повазі гарантій діяльності державних посадових осіб. З цією метою: посилено управління соціальним діалогом на рівні міждержавних послуг; єдиний орган для розробки комплексного бачення кадрової політики і умов праці (злиття CT / CHSCT); реорганізовано CAP для кращої підтримки складних індивідуальних ситуацій; зроблено крок у напрямку більш ефективного використання колективних переговорів на державній службі;

2) вдосконалення управлінських важелів для більш оперативних і ефективних громадських дій. За для цього було: розширено використання контрактів на керівні посади в державі і його державних установах, місцевих органах влади і їх державних установах і закладах в рамках державної лікарняній служби; створено «проектн» термінового контракту в трьох областях, щоб забезпечити мобілізацію зовнішніх навичок для управління або реалізації проекту; дозволено винаймати за контрактом на постійні посади службовців категорій A, B і C; створено програму поступового переходу до постійних трудових договорів із працівниками державної служби взагалі; розроблено програму, яка покликана прискорити переведення на вищі посади державних службовців; створено систему індивідуального оцінювання вищих керівників органів державної влади, для того, щоб оцінити їх індивідуальні заслуги; модернізовано і узгоджено шкалу санкцій між трьома аспектами професійного навчання.

3) спрощено та гарантовано прозорість і справедливість структури управління для державних службовців, зокрема в цьому контексті: гарантовано рівний доступ до державної служби та прозорість процедур найму поза конкурсом; підвищено прозорість та справедливість правил

етичного контролю; спрощено і модернізовано правила, що стосуються захисту здоров'я і безпеки державних службовців; гармонізовано робочий час на державній службі; створено гарантія прозорості ресурсів CNFPT + можливість злиття CDG FPT;

4) забезпечено мобільність і підтримку професійного переходу державних службовців на державній службі і в приватному секторі. Зокрема: гарантовано переносимість прав CPF в разі мобільності між державним і приватним секторами; оптимізувати мобільність співробітників органів державної влади; забезпечення умов припинення трудових відносин за договором і праву на повернення до допомоги по роботі; створено глобальну систему підтримки для агентів, чиї робочі місця скорочуються в рамках реструктуризації (FPE + FPH); створено механізм автоматичного прикомандирування і «соціального багажу» для посадових осіб, зацікавлених у передачі їх послуг або місій на зовнішній підряд.

5) створено умови для зміцнення професійного рівності на державній службі, зокрема: розроблено плани дій із забезпечення «професійного рівності» до 2020 року; розширено і посилено збалансованість системи призначення на керівні посади; забезпечено правила збалансованого складу і чергування голів журі та відбіркових комісій; збережено право на просування по службі - просування в разі відпустки по догляду за дитиною і наявність прав на виховання дитини і збалансоване просування по службі; сприяти розвитку кар'єри людей з обмеженими можливостями.

Таким чином, Франція - дуже цікава країна зі складною архітектурою державного управління. Вона має ні унітарний, ні складений, це гібридний державний устрій, в якому територіальні органи державної влади відокремлені від держави до такої міри, що вони постійно перебувають в політичній опозиції, а на місцях, в разі потреби і необхідності співпрацюють між собою на засадах партнерства. А відтак, державні органи розриваються між центром, суб’єктами, що уповноважені здійснювати контроль. Держава

поступається територіальним органам значну частину своїх повноважень, у фінансовому контексті. У цій ситуації держава змушена тримати під контролем більшу частину обов'язкових податкових відрахувань на користь місцевої влади, щоб контролювати необхідну компенсацію.

Поряд із Францією окрему увагу слід приділити Досвіду Німеччини. Менеджмент державних органів у Федеративній Республіці Німеччині в основному розділений між трьома ключовими відомствами: федеральний уряд, федеральні землі і муніципалітети. Поділ адміністративних обов'язків між трьома вказаними органами регулюється Основним законом, стаття 87 якого встановлює, наприклад, які завдання є винятковими федеральними задачами не може бути залишена на розсуд федеральних земель. Це відноситься, зокрема, до міністерств оборони і закордонних справ, а також до інших федеральних адміністрацій, таким як федеральне фінансове управління або федеральна поліція. Найбільш укомплектованим персоналом є цивільна адміністрація бундесверу, підпорядкована федеральному міністерству оборони. Федеральне управління ділиться на чотири ієрархічних рівня: Вища федеральна влада, вищі органи влади, центральних і підпорядкованих органів. Вищі федеральні органи влади включають федеральні міністерства і канцелярію Федерального президента, Федеральну канцелярію, Федеральне бюро друку і Федеральне аудиторський бюро. Усі наступні органи підкоряються вищим федеральним властям і в кінцевому підсумку знаходяться під їх контролем і управлінням [295].

Федеральні землі мають в своєму розпорядженні набагато більше адміністративних завдань, ніж федеральний уряд. У той час як федеральний уряд закріпив за собою значну частину законодавства, більшості штатів доручено його адміністративне виконання. Підставою для цього служать статті 30, 83 і 84 Основного закону. До класичних національних пріоритетах і завданнях ставляться департаменти освіти, науки, культури, громадського порядку і безпеки. Більшість співробітників державної адміністрації

працюють в секторі освіти або в поліції. Крім своїх власних адміністративних завдань, державні адміністрації також виконують завдання, покладені на них федеральним урядом на підставі статті 85 Основного закону [295].

Досліджуючи досвід Німеччини слід вказати, що в основному, управління в цій державі розбите за тим же принципом, що і в сусідній Німеччині, тому що навіть на перший погляд голландські адміністративні структури характеризуються тристоронню структуру. На додаток до Рейху як центральної влади, є провінції і, нарешті, муніципалітети в якості наступних рівнів менеджменту держави. В результаті цього поділу Нідерланди, як і Німеччина, спочатку також мають територіальне управління. З голландської сторони це також характеризується тим фактом, що окремі рівні мають право на те, що називається відкритим huishouding, що означає, що вони можуть діяти проактивно і незалежно в своїх сферах відповідальності [296].

Крім цієї територіальної адміністрації, існують також адміністративні органи, завдання яких засновані на певних законах і не повинні їх порушувати. У Нідерландах, наприклад, це поліція. Хоча це може і може діяти тільки в певній галузі, голландська комісія з ЗМІ (Het Commissariaat voor de Media) також діє, наприклад, по всій країні. На відміну від територіального управління, завдань не залежать від території, тому ці установи називаються функціональними управлінням. На чолі центральної влади в якості першого рівня голландської адміністрації варто вказати Уряд, який складається з міністрів країни в доповнення до чинного Короля або Королеви, як главі держави. Всі міністри разом утворюють Раду міністрів з прем'єр-міністром в якості голови - тому Рада також є частиною уряду. Таким чином, корона і уряд використовуються як синоніми, в кінці кінців, Нідерланди - це парламентська монархія, в якій король або королева виконують тільки представницьку функцію глави держави, а уряд обирається парламентом. Однак, особливо в разі популярної голландської королівської

сім'ї Ораньє-Нассау, завжди ведуться дискусії про те, чи не набагато чи реальний політичний вплив короля набагато вище, ніж насправді забезпечує форма правління [296].

Варто відзначити, що у Нідерландах немає єдиної державної служби з однаковими вимогами до доступу для різних органів влади, відомств, міністерств і т. д. Крім того, в Нідерландах немає особливого статусу державної служби. Як і в Німеччині, міністри Нідерландів очолюють міністерство у своїй області компетенції та, таким чином, здійснюють вищий рівень управління через ці органи. На відміну від Німеччини, голландці також використовують термін «департамент», але він має те ж значення, що і термін «міністерство». В даний час в Нідерландах існує тринадцять міністерств, які також можуть очолюватися одним або двома державними секретарями і, як і міністерства Німеччини, знаходять своє політичне значення в участі в законодавстві.

В Нідерландах все ще існує вже згадувана вище функціональна адміністрація. Існує три голландських адміністративних рівня - центральна влада, провінції і муніципалітети, які своєї черги мають право проявляти власну ініціативу з різних питань, якщо вони знаходяться на своїй власній територіальної території. Крім того, існують також адміністративні органи, які мають лише обмежену сферу відповідальності, встановлену законом, і тому мають лише обмежену функцію для суспільства регіону. В даному випадку говорять про функціональне управлінні. Він має чітко визначену зону відповідальності, але в той же час він незалежний, тому що не знаходиться під контролем міністерства. Функціональна адміністрація також включає в себе поліцію і управління водного господарства (німецькі водні поради), які так важливі для Нідерландів [296].

Слід підсумувати, що структура, а отже, і спосіб роботи міністерств нагадують піраміду, яка, починаючи з «міністерської верхівки», стає все ширше і ширше в міру того, як вона спускається в бюрократичний апарат.

Підлеглі міністра є secretaris-Generaal (німецький генеральний секретар), який, як найвища посадова особа, здійснює контроль над іншими офіційними особами і має остаточну відповідальність за все управління і адміністративних питань в межах повноважень. Крім цього загального управління, звичайно, є адміністрація, яка займається політичними питаннями. Політичні підрозділи очолює загальноосвітня дирекція. (Генеральні управління Німеччини), яких зазвичай кілька в міністерстві, кожне з яких займається певним сектором відповідного міністерства [296].

Безумовно окрему увагу в рамках нашого дослідження слід звернути на досвід Польської Республіки. Нещодавно в Польщі було обрано нову модель державного управління, зокрема було надано пріоритет творчому підходу до менеджменту. Як було відзначено у доповіді Прем'єр міністра державаи: «керувати означає слідувати інструкціям, а менеджмент означає отримувати результати». Отже, новий Державний менеджмент базується на зміні орієнтації управління державними організаціями, що полягає у припиненні підходу п'єдесталу, процедур та правил поведінки, пов'язаних із здійсненням витрат, та впровадженні правил, заснованих на аналізі досягнутих результатів стосовно понесених витрат, прийнятті стратегічної орієнтації та впровадженні ринкового механізму для процесу надання державних послуг. Нове державне управління посилює акцент на якості наданих державних послуг, орієнтованих на потреби та очікування громадянина, якого розглядають як «клієнта адміністрації».

Новий державний менеджмент включає науково-дослідні роботи, спрямовані на адаптацію до державного сектору ідей, методів, методів та інституційних рішень, що використовуються в приватному секторі. Він показує, як підвищити ефективність державного управління за допомогою відповідних інструментів. Місія Нового державного управління полягає у підвищенні, перш за все, результативності та результативності, а отже, і ефективності державного сектору. Однак є кілька критичних коментарів

стосовно представлених припущень Нового державного управління. Противники цієї концепції вказують на обмежені можливості впровадження нової моделі управління в державному секторі. Для них підтвердження включає такі аргументи, серед іншого: а) нове державне управління використовує ринкові рішення для задоволення соціальних потреб там, де ринок як механізм розподілу ресурсів зазнає збою; б) ринки, створені в державному секторі, не є ринками вільної конкуренції, а ринки конкуренції, організовані різними державними органами; с) концепція не визнає, що ринкових сил недостатньо для досягнення задоволеності споживачів, наприклад соціальних та екологічних наслідків виробництва для покупців та службовців; г) нове державне управління не визнає різниці між споживачем-споживачем, який фінансує надання товарів і послуг, та замовником, тобто одержувачем, якому потрібні товари та послуги [292].

Важливу роль у здійсненні менеджменту органів державної влади Польщі відіграє Президент Рада Міністрів (Уряд). Так, Президент Польщі є представником держави у зовнішніх відносинах і у зв'язку з цим до його компетенції належить: ратифікація і денонсація міжнародних угод; призначення і відкликання повноважних представників Польщі в інших державах і міжнародних організаціях (наприклад послів); прийняття вірчих і відкличних грамот акредитованих при ньому дипломатичних представників інших держав та міжнародних організацій; взаємодія у сфері закордонної політики з головою Ради Міністрів і (міністром закордонних справ). Президент виконує також функції головнокомандувача збройних сил. У мирний час президент керує цим управлінням за посередництвом міністра національного захисту, натомість під час війни він призначає головного командувача збройних сил за пропозицією Голови Ради Міністрів. Президент також призначає шефа генерального штабу, командувачів видів збройних сил, присвоює, за поданням міністра національного захисту, військові звання [221].

Рада Міністрів (уряд) займає важливе місце в системі державної влади. Належить вона, разом з президентом, до органів виконавчої влади. Конституція передбачає так звані певні компетенції ради міністрів, що означає: до сфери її діяльності належать всі державні справи, оскільки їх не застережено іншими державними органами і органами територіального самоврядування. Законне регулювання діяльністю Ради Міністрів знайшло вираження в законі від 8 серпня 1996 р. про організацію і порядок роботи Ради Міністрів, а також у сфері діяльності міністрів та у виконавчих розпорядженнях [294; 221]. Рада Міністрів: здійснює внутрішню і зовнішню політику держави; гарантує виконання законів, тобто скеровує до ситуації, в якій можливим буде впровадження в життя ухвалених парламентом положень, у тому числі через надання відповідних бюджетних коштів; видає розпорядження; йдеться тут у тому числі про видавання виконавчих розпоряджень до законів так, щоб можливим було їх застосування; координує і контролює роботу органів урядової адміністрації; ухвалює проект бюджету держави і контролює його виконання; забезпечує внутрішню і зовнішню безпеку держави; під цими поняттями слід розуміти різноманітну діяльність і компетенції Ради Міністрів, а також окремих їй членів, особливо - міністра національного захисту чи міністра внутрішніх справ; здійснює загальне керівництво у сфері відносин з іншими державами, а також міжнародними організаціями; у цій діяльності особлива роль належить міністрові закордонних справ; укладає міжнародні угоди, що вимагають ратифікації, а також затверджує і скасовує інші міжнародні угоди [290; 221].

Варто також навести наукову думку О. Котовської, яка у своїй науковій праці дійшла до висновку, що окрім Президента та Уряду, ключові суб'єкти публічного управління в Польській Республіці слід класифікувати за такими рівнями [106, с.34]:

1) Наднаціональний. Інституції ЄС (у тому числі Європейський парламент, Європейська Комісія, Рада ЄС): настанови і директиви, які видає

Рада ЄС, інколи спільно з Європейським парламентом (процедури співпраці і прийняття рішень), хоча основна функція законодавчої ініціативи належить Європейській Комісії [106, с.34].

2) Державний. Сейм і сенат – це суб'єкти, які беруть безпосередню участь у визначенні публічної політики за умови, що кожен закон у певний спосіб формує конкретні публічні політики держави. Водночас парламент не займається безпосередньою реалізацією публічних політик та лише в особливих випадках бере участь у створенні стратегій, політик та програм, які є типовими правовими інструментами публічної політики. Уряд і урядова адміністрація діють згідно з Конституцією Республіки Польща. Рада міністрів реалізує внутрішню та зовнішню політику (п. 1 ст. 146 Конституції Республіки Польща). Рада міністрів вирішує питання державної політики, які не покладені на інші державні органи та органи місцевого самоврядування (п. 2 ст. 146 Конституції Республіки Польща). Таким чином, уряд та урядова адміністрація відповідають за створення публічної політики з позиції загальнодержавного інтересу та тих питань, що виходять поза компетенції місцевого та регіонального значення. Тому стратегічні та програмні документи, що визначають публічну політику на державному рівні, розробляються та приймаються Радою міністрів або міністрами, відповідальними за певну галузь публічної політики [106, с.34].

3) Регіональний і локальний. Органи місцевого самоврядування є включеними в процес формування публічної політики на державному, регіональному та місцевому рівнях. Такі суб'єкти формують та реалізовують публічну політику згідно з принципом самоврядності. Тому, наприклад, воєводський орган самоврядування не може визначати цілі політики розвитку ґміни, але може розділити фінансові ресурси для розвитку регіону (субсидії, гранти, особливо європейські фонди), стимулюючи певну політику розвитку ґмін [106, с.34].

В рамках представленої у роботі проблематики слід звернути увагу на те, що менеджмент органів державної влади в Польщі виявляється в принципах: підпорядкування дій правилам ефективності та прагнення постійно її підвищувати, використовуючи сучасні технології, даючи можливість менеджерам виконувати функції управління. Тому управлінський підхід означає акцентування уваги на економічності, ефективності та результативності в управлінні державними органами, що можна назвати принципом «трьох Е»: економія, ефективність, ефективність. Нинішній режим високоформалізованої моделі бюрократичного управління, що базується на процедурах та сильно зміцнює ієрархію та порядок, змінюється. Центр ваги рухається у напрямку розгляду сучасні економічні теорії, зміни навколишнього середовища, ринкові правила та зосередженість на наслідках роботи державного органу та відповідальності за досягнутий результат [291, с.277].

Сучасний менеджмент органами державної влади Польської Республіки називається управлінським та повинен характеризуватися [291, с.277]:

- акцент на управлінні, а не на політиці,
- зміщення акценту з контролю над матеріалами, правилами та бюрократичними процедурами на кількісно вимірювані методи оцінки результатів,
- децентралізація управління з розробкою нових механізмів звітності, моніторингу та підзвітності,
- як правило, віддають перевагу фінансовим стимулам нефінансові,
- акцент на мінімізації витрат та підвищенні операційної ефективності [291, с.277].

Управлінська діяльність голів комун, мерів, президентів міст, старост чи маршалів є важливою та значно складнішою, ніж менеджерів у бізнесі, оскільки вони повинні характеризуватися не тільки подібним

професіоналізмом, але й особливою соціальною чутливістю у зв'язку з реалізацією суспільних інтересів. Суворість особливої відповідальності надає йому високий ранг, що випливають із Закону про муніципальне самоврядування, Закону про державні фінанси, державні закупівлі або Кодексу адміністративного судочинства. На думку В. Карна, існуючі знання, навички та особливо ставлення керівників державних установ мало корисні в наш час, а тому державні менеджери стикалися з необхідністю вдосконалення своїх компетенцій. Самі компетенції не є нічим новим, але до цього їх не розуміли настільки широко, як сьогодні, не так широко очікували або настільки важливі. Державний менеджер як керівник зі знаннями та концепцією розвитку повинен продемонструвати неабияку здатність узгоджувати соціальну орієнтацію при виборі цілей та професійних, ринкових методів діяльності на операційному рівні [291, с.277].

Отже, підбиваючи підсумок представленого підрозділу дисертаційного дослідження слід підсумувати, що на сьогоднішній день в Європі та Світі сформувались досить різноманітні підходи до правового регулювання менеджменту органів державної влади. Разом із тим, слід вказати, що для нашої держави не можливо використати позитивну практику якоїсь конкретної країни, а тому ми пропонуємо використовувати консолідований досвід. Тож, перспективним є використання наступного зарубіжного досвіду при вдосконаленні правового регулювання менеджменту органів державної влади в Україні:

- по-перше, слід приділити увагу вдосконаленню кадрової політики суб’єктів, уповноважених здійснювати менеджмент органів державної влади. Адже як показала практика Німеччини та Франції, саме кадри є ключовим чинником для здійснення менеджменту у відповідній сфері;
- по-друге, необхідно побудувати більш дієву структуру суб’єктів здійснення менеджменту;

- по-третє, на прикладі Польської Республіки доцільно розширити коло принципів здійснення менеджменту, зокрема додати засади: підпорядкування дій суб'єктів управління правилам ефективності та прагнення постійно її підвищувати; забезпечити діяльність органів державної влади за принципом «трьох Е»: економія, ефективність та економічна доцільність; принцип стимулювання менеджерів (посадових осіб) за реальні заслуги, які виражаються у кількісних та якісних показниках;
- по-четверте, слід розробити систему індивідуального оцінювання менеджерів, яка повинна включати кількісні та якісні показники;
- по-п'яте, вбачається доцільним розробити в Україні більш дієвий механізм взаємодії між суб'єктами менеджменту (на прикладі Німеччини та Нідерландів).

3.2. Стратегічні напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади

Проведене дисертаційне дослідження дає змогу говорити про те, що на сьогоднішній день менеджмент органів державної влади не є досконалим, що в свою чергу потребує комплексного дослідження вказаної проблематики. А окремої та особливої увагу, заслуговує питання адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади, адже саме норми адміністративного права відіграють ключову роль у регулюванні здійснення відповідної діяльності. Буде справедливим відзначити, що питанню вдосконалення адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади приділялась увага як на законодавчому, так і доктринальному рівнях.

В цьому контекст перш за все слід звернути увагу на Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020", в якій окрема увага приділена децентралізації та

реформі державного управління. Відповідно до Стратегії метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [197]. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. Процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим та ураховувати загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована [197].

Відповідно до вказаного вище нормативно-правового акту було розроблено «Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року». У вказаному документі зазначається, що реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів

виконавчої влади. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права [231]. А відтак, метою цієї Стратегії є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Результатом реалізації цієї Стратегії повинна стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги [231].

Відповідно до пріоритетів вказаної Стратегії, політична воля і лідерство є вирішальними факторами для успішного планування та проведення реформи державного управління. Реформа є міжгалузевою і проводиться у цілісний та узгоджений спосіб, чого неможливо досягти без політичного лідера з достатніми повноваженнями та підтримкою Прем'єр-міністра України. З огляду на це Прем'єр-міністр України визначив Міністра Кабінету Міністрів України відповідальним за координацію реформування державного управління. У складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворено самостійний структурний підрозділ з питань реформування державного управління, який забезпечує супроводження реформи та підтримку діяльності політичного керівництва і координації реформи. Штатна чисельність такого підрозділу становить до 45 державних службовців з відповідним рівнем професійної компетентності для забезпечення сталого процесу реалізації цієї Стратегії. Міністр Кабінету Міністрів України та структурний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України з питань реформування державного управління, зокрема, відповідають за такі напрями, як реформування державної служби та

реорганізація центральних органів виконавчої влади [231]. Щодо вказаного положення хотілося б відзначити, що на відміну від провідних держав світу, в Україні робиться акцент саме політичному лідерстві, а не навичках ефективного менеджера, як це є в таких країнах, як Франція та Німеччина.

Не можна оминути увагою в рамках нашого дослідження «Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад». Метою Концепції є визначення стратегічних напрямів, механізмів та строків формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, яка забезпечить підвищення рівня їх професійної компетентності, буде зорієнтована на потреби особистості у професійному розвитку протягом усього життя та сприятиме впровадженню принципів належного врядування [198]. Професійний розвиток державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування - безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей [198].

Проблему професійного навчання посадових осіб, відповідно до вказаної Концепції, передбачається розв’язати шляхом [198]: створення належних умов для забезпечення професійного розвитку державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад; створення ефективної системи визначення потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад; забезпечення безперервності,

обов'язковості, плановості професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад; розвитку ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад на засадах прозорої та доброчесної конкуренції із створенням відповідної системи моніторингу та оцінки якості освітніх послуг; залучення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування до створення системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад та забезпечення функціонування ринку відповідних освітніх послуг; запровадження механізму співпраці державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, програм міжнародної технічної допомоги, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, установ, закладів різних форм власності, що надають освітні послуги [198].

Отже, завершуючи розгляд низку нормативно-правових актів слід звернути увагу на те, що законодавець досить узагальнено підходить до проблеми вдосконалення державного управління, а не безпосередньо менеджменту органів державної влади. А ті кроки, що були здійснені у вказаному напрямку носили переважно формальний характер та не містили в собі реальних дій, спрямованих на практичне вдосконалення менеджменту у відповідній сфері. Окрім того, як недолік слід також вказати, що законодавець зосереджував свою увагу саме на управлінні органами держави, а не на їх менеджменті.

Що ж стосується наукових поглядів вчених стосовно проблеми вдосконалення адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади варто вказати, що це питання лише опосередковано розглядалось у різних наукових роботах. Так, Ю. Сурмін у своїй науковій

праці дійшов до висновку, що стратегія розвитку практики державного управління концентрується на таких напрямах діяльності: 1. Формування органічно цілісної системи державного управління, що відповідає природі демократичного, інформаційного та глобального суспільства, сильної держави. 2. Накопичення теоретико-методологічного, інтелектуального, матеріально-ресурсного, кадрового потенціалу для розробки й реалізації стратегії прориву, яка може забезпечити подолання кризових процесів та лідерські позиції держави у світовому співтоваристві. 3. Розробка та реалізація системи реформ щодо модернізації держави: конституційної, політичної, адміністративно-територіальної та реформи соціального комплексу. 4. Системна програмно-цільова діяльність держави з розвитку громадянського суспільства та різних форм самоврядування. 5. Забезпечення тісного зв'язку практики державного управління з наукою, насамперед з державно-управлінською наукою, національним та глобальним інтелектом. 6. Створення системи моніторингу і забезпечення захисту прав та свобод громадян у державі, насамперед в діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування. 7. Розробка та впровадження системи контролю за державною владою з боку громадянського суспільства, національного інтелекту, світової громадськості. 8. Створення системи пошуку, аналізу, накопичення та впровадження національного та зарубіжного досвіду державного управління в практичну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. 9. Створення та впровадження систем управління якістю державної влади, державного управління та місцевого самоврядування. 10. Формування державно-управлінського менеджменту з усіма його складовими: антикризовим, адміністративним, організаційним, інноваційним, кадровим, муніципальним, інтелектуальним видами менеджменту [234].

Інший вчений – Є. Ралдугін, вказує, що сучасна парадигма менеджменту в державному секторі полягає в переході від бюрократичного

здебільшого до підприємницького типу управління в державних структурах, що включає, насамперед, зміну мотивації керівників, співробітників та посадових осіб, які перебувають на виборних посадах у цих структурах. Згідно з принципами менеджменту бюрократичний державний апарат управління об'єктивно прагне до розростання [207]. Основні мотиви, що діють у бюрократії, об'єктивно сприяють розростанню апарату управління. Більшість державних програм, які є монополіями, не дають можливість вибору громадянам, аби звернутися в інше місце для одержання кращої послуги. Значна частина програм фінансується залежно від заявленого обсягу, а не від отриманих результатів. За підприємницькою парадигмою управління постає потреба змінити державні програми, акцентуючи увагу на обслуговуванні громадян, самостійності співробітників, частковій конкуренції й адміністративному дерегулюванні. З цієї точки зору менеджмент у державному управлінні не обов'язково має бути бюрократичним, формалістичним, орієнтованим лише на контрольні функції [207]. Отже, вказаний вище правник акцентує свою увагу саме га тому, що в управлінні органами державної влади та безпосередньо державою, є використання саме менеджменту.

Ю. В. Ковбасюк та С. О. Кравченко, досліджуючи «Проблеми та перспективи державно-управлінських реформ в Україні на сучасному етапі» дійшли до висновку, що на сучасному етапі розвитку України гострою є потреба в комплексних державно-управлінських реформах у широкому розумінні, що передбачають взаємоузгоджене реформування державного управління та місцевого самоврядування, а також механізмів взаємодії суспільства та владних інститутів у процесі управління. Такі реформи включають дві загальні складові: ідеологічну та технологічну. Ідеологічна складова визначає зміст реформ, а технологічна – підходи, механізми і технології, що мають забезпечити формування і практичне впровадження змістової складової реформ [92, с.12]. З погляду ідеології місію вітчизняних

державно-управлінських реформ можна визначити як досягнення нового стану систем державного управління і місцевого самоврядування, в якому вони прогнозують і забезпечують вирішення суспільних проблем, ефективно служать громадянам, забезпечують вироблення і реалізацію стратегії суспільного розвитку. Виходячи з такої місії до загальних напрямів державно-управлінських реформ доцільно віднести: впровадження моделі відкритого уряду; перехід на якісно новий рівень надання публічних, зокрема адміністративних, послуг; становлення реального місцевого самоврядування на найближчому до громадян базовому рівні; створення дієвої системи державного стратегічного планування; якісну модернізацію державної служби, чітко узгоджену з реформами за іншими напрямами [92, с.12]. Отже, узагальнюючи наукові погляди вчених необхідно відзначити, що правники досить по-різному підходили до вдосконалення управління органами державної влади, однак при цьому вони практично не звертали увагу безпосередньо на питання менеджменту.

Тож, узагальнюючи бачення законодавця та ряду правників стосовно вказаної проблематики, вважаємо, що ключовими стратегічними напрямками вдосконалення адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади є: 1) розроблення комплексної «Стратегії вдосконалення менеджменту органів державної влади»; 2) створення єдиної «Концепції покращення кадрової політики держави» в усіх органах державної влади, в тому числі й тих, що уповноважені здійснювати менеджмент у досліджуваній сфері суспільних відносин; 3) перегляду потребу інформаційне забезпечення діяльності суб'єктів менеджменту органів державної влади; 4) необхідно покращити фінансове та матеріально-технічне забезпечення суб'єктів менеджменту. Розглянемо кожен із окреслених напрямків більш детально.

Так, розмірковуючи про Стратегію вдосконалення менеджменту органів державної влади слід відзначити перш за все слід відзначити, що стратегія - це визначення основних довгострокових цілей і завдань, розробка

курсу дій і розподілу ресурсів, необхідних для виконання поставлених цілей [289, с. 47]. Досліджуючи сутність та зміст поняття «стратегія» О.В. Мозенков узагальним, що [145, с.17]: 1) стратегія - це набір правил для прийняття рішень; 2) стратегія - засіб для досягнення мети; 3) стратегія – це системний підхід; 4) стратегія - інструмент для перерозподілу навантаження; 5) стратегія стає управлінським інструментом; 6) стратегія - складне і потенційно могутнє знаряддя; 7) стратегія визначається як узагальню вальна модель дій; 8) стратегія фірми зумовлює діяльність останньої; 9) стратегія (корпоративна стратегія) визначає відповідні функціональні стратегії; 10) стратегія - детальний усебічний комплексний план; 11) стратегії при переміщенні вниз по ієрархії управління можуть розглядатися як цілі; 12) поняття стратегії відповідає термінам „політика" чи „ділова стратегія", що раніше вживалися; 13) стратегія спрямовує дію на досягнення мети або виконання завдання; 14) стратегія встановлює орієнтири і пояснює, яким способом повинні бути досягнуті цілі; 15) стратегія розуміється як управління довгостроковими конкурентними перевагами; 16) стратегія – це конкретний довгостроковий план досягнення конкретної довгострокової мети; 17) стратегія – якісно визначений напрямок розвитку організації; 18) стратегія – довгострокове завдання, що стосується поведінки в середовищі; 19) стратегія - значна ділова концепція плюс набір реальних дій; 20) стратегія - широка концепція того, як повинні бути використані ресурси для максимізації досягнення цілей [145, с.17-20].

Отже, стратегія, в рамках представленої проблематики, це прийнятий у встановленому чинним законодавством нормативний документ, в якому визначається своєрідний план дій, які спрямовані на вдосконалення адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади. Тож, Стратегія вдосконалення менеджменту органів державної влади повинна включати:

1) визначення проблем, які на сьогоднішній день існують в управлінні органами державної влади, зокрема ними, перш за все є: по-перше, неякісне кадрове забезпечення та недостатня підготовка фахівців для здійснення такої діяльності; по-друге, недостатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення; по-третє, не системність державної політики у сфері державного управління;

2) мету та завдання стратегії. На наше переконання, метою такого документа має бути вдосконалення системи менеджменту органів державної влади, а і відповідно підвищення якості та ефективності їх функціонування. Результатом реалізації цієї Стратегії повинна стати більш ефективна та підзвітна громадянам система менеджменту органів державної влади, яка здійснюється в інтересах суспільства. Зазначене в свою чергу повинно сприяти підвищенню загальної ефективності діяльності держави.

3) слід окреслити форми та методи здійснення менеджменту органів державної влади;

4) встановити рівні та напрямки менеджменту органів державної влади;

5) окрему увагу слід приділити проблем кадрового забезпечення суб'єктів менеджменту органів державної влади;

6) окреслити джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення реалізації представленої стратегії;

Відповідно до вказаної вище Стратегії, як вбачається повинна бути розроблена «Концепція покращення кадрової політики держави». Взагалі, концепція – це затверджуваний вищим керівництвом документ, в якому висловлені відповідні провідному задуму конструктивні принципи і «за своєю суттю представляє керівну ідею довгострокового розвитку, цей документ в загальнішому вигляді встановлює напрями руху і основні орієнтири, окреслює ключові проблеми, які повинні бути розв'язані у встановлений термін» [149]. Концепція складається з таких розділів: вступ, цілі та завдання, вид видання, періодичність, обсяг, цільова аудиторія,

тематична концепція у вигляді структури (рубрикація) та тематики (контент), графічна концепція, організаційна концепція (фінансова, кадрова, виробнича), просування та популяризація. У концепції відображаються назва видання, слоган, суспільне значення, кольоровість, інтерактивність, смислові відмінності від видань-конкурентів, жанровість матеріалів, візуальні характеристики, типографіка, особливості мови. Також концепція містить обґрунтування необхідності проекту, можливості реалізації, розроблення ескізу, бюджету, кадрів. Важливими для концепції є орієнтація на конкретного читача з урахуванням заповнення певної ніші в соціальному просторі, визначення тематики, соціальної значущості видання, актуальність проблем, що висвітлюються у виданні, умови читання та розповсюдження, залучення фахівців, які можуть реалізувати проект [278, с.12].

Що ж стосується поняття «кадрова політика», то варто вказати думку В.Я. Малиновського, який вважає, що кадрова політика – це визначення стратегії і тактики, політичного курсу роботи з кадрами, який визначає завдання, пов'язані зі ставленням організації до зовнішніх факторів (ринку праці, демографічної структури населення, політичного тиску, змін в організації установи), а також завдання, пов’язані зі ставленням до персоналу своєї організації (система винагород, вирішення соціальних питань, удосконалення системи професійного навчання) [119, с.322]. Т.Є. Кагановська доводить, що кадрова політика – це генеральний напрямок кадрової роботи, сукупність принципів, методів, форм, організаційного механізму щодо вироблення цілей та завдань, спрямованих на збереження, укріплення та розвиток кадрового потенціалу відповідно до потреб самої організації, вимог законодавства та ринку праці. Вона покликана забезпечити всі ділянки діяльності відповідними за професією та кваліфікацією працівниками і створити у них мотивацію до ефективної праці [82, с.13; 248, с.32].

Кадрова політика, на переконання Л. І. Федулової — це система роботи з персоналом, що об'єднує різні форми діяльності й має на меті створення згуртованого й відповідального високопродуктивного колективу для реалізації можливостей підприємства адекватно реагувати на зміни в зовнішньому і внутрішньому середовищах. Відоме поняття кадрової політики в широкому і вузькому розумінні. В широкому розумінні — це система усвідомлених та обґрунтованих правил і норм, які приводять людські ресурси у відповідність зі стратегією фірми. У вузькому розумінні — сукупність конкретних правил і побажань у взаємовідносинах працівників і організацій [256]. Відповідно до загальних вимог, продовжує вчена, кадрова політика має бути: узгодженою зі стратегією розвитку підприємства; достатньо гнучкою; економічно обґрунтованою, виходити з реальних фінансових можливостей підприємства [256].

М. Карпа вважає, що на будь-якому рівні реалізації кадрової політики (державному, регіональному або місцевому) відбуваються такі основні кадрові процеси [83, с. 356; 79]: розробка концепції державної кадрової політики; визначення засобів кадрового забезпечення; формування та реалізація цільових кадрових програм; виконання планів роботи з кадрами і кадрових програм; реалізація основних кадрових програм; розробка стратегії підбору кадрів; відбір кадрів для заміщення посад; процеси розстановки кадрів; процеси прийому та звільнення персоналу; професійна освіта, підготовка, можливість підвищення кваліфікації, компетентності; розробка та втілення стандартів кваліфікації працівників; ідентифікація кадрового складу за показниками (стать, вік, рівень освіти, досвід роботи тощо); здійснення контролю за результатами праці (оцінка, атестація тощо); стимулювання праці; розробка підходів управління з урахуванням індивідуальних якостей працівників; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів; формування та ефективне використання кадрового резерву; заходи щодо підвищення престижності роботи в органах публічної влади; оцінка

ефективності роботи кадрів органів публічної влади; чіткий розподіл функцій, завдань та відповідальності за їх здійсненням; заходи щодо запобігання корупційних дій тощо [83, с. 356; 79].

Отже, вдосконалення кадрової політики, враховуючи сутність та специфіку менеджменту органів державної влади, - це першочерговий і надважливий крок на шляху вдосконалення відповідної діяльності. Кадрова політика в цьому контексті – це стратегічна, цілеспрямована діяльність держави, яка пов’язана із формуванням, використанням та прогнозуванням використання кадрів у відповідні сфері суспільних правовідносин.

Пріоритетними напрямками кадрової політики в рамках вдосконалення менеджменту органів державної влади мають бути:

- по-перше, вдосконалення первинної підготовки відповідних фахівців, зокрема в частині переорієнтації їх з професійних політиків, до професійних менеджерів, які володіють необхідними професійними навичками;
- по-друге, забезпечення професійної перепідготовки вже діючих керівників, вироблення у них навиків ефективного менеджменту, чого в тому числі можна досягти через проведення відповідних тренінгів;
- по-третє, необхідним є підвищення строків підписання контрактів із посадовими особами, що займають керівні посади. Це, як вбачається, забезпечить сталість та стабільність розвитку системи управління;
- по-четверте, забезпечити проведення обміну досвідом із іншими провідними державами світу у сфері менеджменту органів державної влади;
- по-п’яте, розробити систему індивідуального оцінювання посадових осіб, як суб’єктів менеджменту органів державної влади [39].

Наступним важливим напрямком покращення менеджменту органів державної влади є вирішення проблем інформаційного забезпечення. Г.В. Атаманчук під інформаційним забезпеченням розуміє «певну (цілеспрямовану) діяльність по розробці, організації функціонування та

вдосконаленню інформаційних систем, спрямовану на організацію забезпечення суб'єкта сукупністю даних у формі систематизованої інформації, необхідної йому як суб'єкту управління для здійснення покладених на нього задач та функцій» [220, с.389]. Ю.О. Корнєв у своєму науковому дослідженні запропонував визначити наступні найбільш важливі характеристики поняття «інформаційне забезпечення» [104, с.21; 165]: 1) інформаційне забезпечення є функціональним комплексом, що забезпечує органічну взаємодію технічних засобів, методів і технологій роботи з інформацією; 2) інформаційне забезпечення – це сукупність інформаційних ресурсів, засобів, методів і технологій, яка сприяє ефективній реалізації процесу управління; 3) інформаційне забезпечення є інструментом, що генерує інформацію, яка складається з важливих даних та не дає відволікатись керівникам на зайву та громіздку інформацію; 4) інформаційне забезпечення – це безперервний процес постійного забезпечення можливості збирання, пошуку, групування, аналізу, зберігання та поширення інформації серед працівників правоохоронних органів; 5) інформаційне забезпечення є інструментом, що забезпечує надходження інформації про стан та параметри функціонування певних об'єктів управління; 6) інформаційне забезпечення – це управлінська технологія, оскільки відображає інформацію щодо стану керованого об'єкта і є основою для прийняття управлінських рішень; 7) інформаційне забезпечення – специфічний вид професійної діяльності, оскільки враховує інформаційні потреби різних суб'єктів; 8) інформаційне забезпечення є складовою системи та процесу управління, виражаючи на між суб'єктному рівні відносини [104, с.21; 165]. А відтак, вдало побудоване інформаційне забезпечення – це важлива умова функціонування організації, передумова її необхідної гнучкості, здатності швидко реагувати на зміни у зовнішньому середовищі [233, с. 192].

Тож, інформаційне забезпечення є невід'ємною складовою ефективного менеджменту органів державної влади. Саме від ефективності

інформаційного забезпечення напряму залежить швидкість та ефективність розробки та прийняття управлінських рішень, які спрямовані на вирішення завдань у досліджуваній сфері. Вдосконалення інформаційного забезпечення має включати: 1) розробка більш дієвої системи обміну інформацією між окремими ланками менеджменту органів державної влади; 2) забезпечення ефективного інформування населення про стан справ у системі органів державної влади; 3) надання суб'єктам менеджменту необхідних технологічних ресурсів, які забезпечать якісне використання інформації у цій сфері.

І останній напрямок, - фінансове та матеріально-технічне забезпечення менеджменту органів державної влади. Н.І. Карпишин вважає, що фінансове забезпечення – це система джерел фінансування, яку становлять кошти державного та місцевих бюджетів; кошти страхових фондів; кредити; власні кошти юридичних і фізичних осіб; добровільні внески; інші кошти. Як, правило, використання того чи іншого джерела фінансування зумовлює форму руху грошових коштів: бюджетних – бюджетне фінансування, кредитів – кредитування, коштів страхових фондів – страхування, власних коштів юридичних та фізичних осіб – самофінансування. Вчений також відмічає, що кожний суб'єкт формує власну модель фінансового забезпечення, якою визначає склад і структуру джерел фінансування та відповідні форми руху грошових коштів [84, с.73; 28, с.41 – 42]. В свою чергу матеріально-технічне забезпечення» – це сукупність суспільних відносин, урегульованих нормативними актами або договорами по забезпеченню матеріально-технічними ресурсами, необхідними для своєчасного та безперебійного здійснення адміністративного судочинства, а також виконання завдань які стоять перед ним. відповідно до норм чинного законодавства [105, с. 56].

З огляду на це цілком зрозуміло, що здійснення будь-якої діяльності є неможливим без належного фінансового та матеріально-технічного

забезпечення, а тому в край важливим для проведення будь-яких реформ, забезпечити органи державної влади відповідними ресурсами, що забезпечує їх більш якісне та ефективне функціонування, а також знижує ризику виникнення корупції.

Отже, підбиваючи підсумки представленого підрозділу дисертаційного дослідження слід підсумувати, що запровадження вказаних нами вище змін та доповнень дозволять більш якісно покращити адміністративно-правові засади менеджменту органів державної влади. А як результат, підвищити ефективність функціонування останніх, а відтак і результативність діяльності української держави взагалі.

Висновки до Розділу 3

Узагальнено, що на сьогоднішній день в Європі та Світі сформувались досить різноманітні підходи до правового регулювання менеджменту органів державної влади. Разом із тим, слід вказати, що для нашої держави не можливо використати позитивну практику якоїсь конкретної країни, а тому наголошено на необхідності використовувати консолідований досвід.

Обґрунтовано, що перспективним є використання наступного зарубіжного досвіду при вдосконаленні правового регулювання менеджменту органів державної влади в Україні:

- по-перше, слід приділити увагу вдосконаленню кадрової політики суб’єктів, уповноважених здійснювати менеджмент органів державної влади. Адже як показала практика Німеччини та Франції, саме кадри є ключовим чинником для здійснення менеджменту у відповідній сфері;
- по-друге, необхідно побудувати більш дієву структуру суб’єктів здійснення менеджменту;

- по-третє, на прикладі Польської Республіки доцільно розширити коло принципів здійснення менеджменту, зокрема додати засади: підпорядкування дій суб'єктів управління правилам ефективності та прагнення постійно її підвищувати; забезпечити діяльність органів державної влади за принципом «трьох Е»: економія, ефективність та економічна доцільність; принцип стимулювання менеджерів (посадових осіб) за реальні заслуги, які виражаються у кількісних та якісних показниках;
- по-четверте, слід розробити систему індивідуального оцінювання менеджерів, яка повинна включати кількісні та якісні показники;
- по-п'яте, вбачається доцільним розробити в Україні більш дієвий механізм взаємодії між суб'єктами менеджменту (на прикладі Німеччини та Нідерландів).

Звернено увагу на те, що законодавець досить узагальнено підходить до проблеми вдосконалення державного управління, безпосередньо питання менеджменту органів державної влади фактично залишає по за своєю увагу. А ті кроки, що були здійснені у вказаному напрямку носили переважно формальний характер та не містили в собі реальних дій, спрямованих на практичне вдосконалення менеджменту у відповідній сфері. Окрім того, як недолік вказано, що законодавець зосереджував свою увагу саме на управлінні органами держави, а не на їх менеджменті.

Аргументовано, що ключовими стратегічними напрямками вдосконалення адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади є:

1) розроблення комплексної «Стратегії вдосконалення менеджменту органів державної влади»;

2) створення єдиної «Концепції покращення кадрової політики держави» в усіх органах державної влади, в тому числі й тих, що уповноважені здійснювати менеджмент у досліджуваній сфері суспільних відносин;

3) перегляду потребу інформаційне забезпечення діяльності суб'єктів менеджменту органів державної влади; 4) необхідно покращити фінансове та матеріально-технічне забезпечення суб'єктів менеджменту.

З'ясовано, що стратегія, в рамках представленої проблематики, це прийнятий у встановленому чинним законодавством нормативний документ, в якому визначається своєрідний план дій, які спрямовані на вдосконалення адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади. Тож, Стратегія вдосконалення менеджменту органів державної влади повинна включати:

1) визначення проблем, які на сьогоднішній день існують в управлінні органами державної влади, зокрема ними, перш за все є: по-перше, неякісне кадрове забезпечення та недостатня підготовка фахівців для здійснення такої діяльності; по-друге, недостатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення; по-третє, не системність державної політики у сфері державного управління; по-четверте, застосування

2) мету та завдання стратегії. На наше переконання, метою такого документа має бути вдосконалення системи менеджменту органів державної влади, а і відповідно підвищення якості та ефективності їх функціонування. Результатом реалізації цієї Стратегії повинна стати більш ефективна та підзвітна громадянам система менеджменту органів державної влади, яка здійснюється в інтересах суспільства. Зазначене в свою чергу повинно сприяти підвищенню загальної ефективності діяльності держави.

3) форми та методи здійснення менеджменту органів державної влади;

4) рівні та напрямки менеджменту органів державної влади;

5) окрему увагу слід приділити проблемам кадрового забезпечення суб'єктів менеджменту органів державної влади;

6) окреслити джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення реалізації представленої стратегії.

Доведено, що пріоритетними напрямками кадрової політики в рамках вдосконалення менеджменту органів державної влади мають бути:

- по-перше, вдосконалення первинної підготовки відповідних фахівців, зокрема в частині переорієнтації їх з професійних політиків, до професійних менеджерів, які володіють необхідними професійними навичками;
- по-друге, забезпечення професійної перепідготовки вже діючих керівників, вироблення у них навиків ефективного менеджменту, чого в тому числі можна досягти через проведення відповідних тренінгів;
- по-третє, необхідним є підвищення строків підписання контрактів із посадовими особами, що займають керівні посади. Це, як вбачається, забезпечить сталість та стабільність розвитку системи управління;
- по-четверте, забезпечити проведення обміну досвідом із іншими провідними державами світу у сфері менеджменту органів державної влади;
- по-п’яте, розробити систему індивідуального оцінювання посадових осіб, як суб’єктів менеджменту органів державної влади.

Констатовано, що інформаційне забезпечення є невід’ємною складовою ефективного менеджменту органів державної влади. Саме від ефективності інформаційного забезпечення напряму залежить швидкість та ефективність розробки та прийняття управлінських рішень, які спрямовані на вирішення завдань у досліджуваній сфері. Вдосконалення інформаційного забезпечення має включати: 1) розробка більш дієвої системи обміну інформацією між окремими ланками менеджменту органів державної влади; 2) забезпечення ефективного інформування населення про стан справ у системі органів державної влади; 3) надання суб’єктам менеджменту необхідних технологічних ресурсів, які забезпечать якісне використання інформації у цій сфері.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади, а також, враховуючи позитивний зарубіжний та вітчизняний досвід, опрацювати стратегічні напрямки вдосконалення адміністративного законодавства, норми якого визначають правові засади здійснення менеджменту у відповідній сфері.

У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових висновків, основні з них такі:

1. Обстоюється позиція про те, що органи державної влади – це створені відповідно до спеціального порядку суб'єкти публічного адміністрування, які наділені державною владою, вираженою в сукупності виключних повноважень (можливість застосовувати державний примус) та які у своїй роботі реалізують ключові функції держави. Як суб'єкти менеджменту державні органи характеризують такі ознаки: по-перше, складна внутрішньо-організаційна будова; по-друге, наявність виключних прав, що дають легальну можливість обмежувати права індивідів в установленому законодавством України порядку; по-третє, покладання на них обов'язку з реалізації у своїй поточній діяльності основних функцій (напрямів) функціонування держави.

2. Запропоновано широке та вузьке розуміння змісту менеджменту в класичному вигляді. Відповідно до першого менеджмент – це особлива концепція координування та управління соціальними групами, заснована на психологічно-організаційному підході до всіх процесів керівництва, а також систематичного аналізу та визначення шляхів удосконалення управлінської системи в конкретній організації. У вузькому розумінні менеджмент – це

система засобів, методів та заходів управлінського та психологічного впливу у всіх його проявах, який застосовується з метою мотивування, організації, регулювання та виховання членів відповідної соціальної групи, а також здійснення аналізу ефективності управління та визначення шляхів його оперативного покращення.

Констатовано, що менеджмент органів державної влади – це управлінська система, яка об'єдную різні заходи, засоби, методи та форми керівництва персоналом органу державної влади, метою застосування яких є забезпечення його структурно-організаційного, психологічно-соціального та фінансово-економічного аспектів роботи.

3. Відмічено, що на сьогодні нормативно-правове забезпечення менеджменту органів державної влади сформовано на положеннях великого числа міжнародних, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, однак має «секторальний» характер у зв'язку з чим здійснюється за напрямом роботи конкретних органів державної влади. Враховуючи цей негативний момент, запропоновано розробити та прийняти відповідний закон, у положеннях якого необхідно: а) визначити типову структуру всіх органів державної влади для оптимізації їх управління всередині; б) закріпити законодавче визначення поняття «орган державної влади», а також головні особливості його правового статусу; в) визначити обов'язкові функціональні, психологічно-забезпечувальні, організаційні повноваження керівника, а також вимоги щодо його лідерських якостей; г) включити вимоги щодо роботи з персоналом відповідного органу, необхідні заходи підтримки колективної єдності; ґ) закріпити єдині вимоги до кандидатів на службу до всіх органів влади, а також типові форми процедури їх екзаменації.

4. З'ясовано, що правове регулювання менеджменту органів державної влади здійснюється за допомогою низки нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми кожного з яких спрямовано на врегулювання

діяльності або ж окремого органу державної влади, або ж певного напрямку здійснення менеджменту в досліджуваній сфері. Аргументовано, що ключове місце у правовому регулюванні менеджменту органів державної влади належить нормам адміністративного права. Зазначене пояснюється тим, що: по-перше, норми представленої галузі права визначають ключові аспекти правового статусу суб'єктів, що уповноважені здійснювати регулювання менеджменту органів державної влади; по-друге, конкретизують правовий статус об'єктів, на які безпосередньо спрямовано менеджмент; по-третє, саме норми адміністративного права встановлюють напрямки відповідного менеджменту та, по-четверте, окреслюють подальші вектори розвитку менеджменту органів державної влади.

5. Доведено, що суб'єктами менеджменту органів державної влади виступають органи державної влади, які здійснюють вплив (керуючий, управлінський, регулюючий та контролюючий) на відповідні об'єкти, а також посадові особи, які відповідно до норм чинного законодавства України наділені сукупністю повноважень, використання яких забезпечує досягнення мети діяльності керованого об'єкта.

Акцентовано увагу, що суб'єкти менеджменту органів державної влади найбільш доцільно поділити на чотири великі групи: а) суб'єкти, які здійснюють загальний менеджмент органів державної влади, зокрема: Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України; б) суб'єкти, діяльність яких спрямована на здійснення менеджменту обмеженого кола органів державної влади, – міністерства (наприклад, МВС, Мінюст, Мінекономіки тощо); в) суб'єкти, які здійснюють менеджмент безпосередньо конкретного органу державної влади, – посадові особи; г) факультативні суб'єкти, які здійснюють менеджмент у формі громадського контролю. Традиційно вони представлені громадськими радами, які функціонують при відповідних органах державної влади.

6. Встановлено, що рівні менеджменту органів державної влади – це

«площини», у межах яких відбувається прийняття управлінських рішень, спрямованих на забезпечення роботи органів державної влади. У зазначеному ракурсі виділено: а) загальнодержавний рівень (робота із здійснення менеджменту центральних та вищих органів державної влади: Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України); б) міжорганізаційний (рівень роботи міністерств, які втілюють на практиці сформовану на загальнодержавному рівні політику у відповідному напрямі, а також координують підпорядковані державні органи з метою реалізації такої політики); відомчий (рівень окремих органів державної влади, виражений переважно в роботі їх центрального апарату) та в) низовий рівень (об'єднує в собі пласт управлінської діяльності в межах територіальних органів відповідних органів державної влади).

Обстоюється позиція про те, що напрями менеджменту становлять його сектори реалізації, тобто виступають сторонами менеджменту у відповідній організації чи в державному суб'єкті, які в сукупності формують собою загальну форму менеджменту. При цьому відмічається, що в кожній окремій організації зміст та види напрямів менеджменту можуть суттєво варіюватись. Так, сформовано думку про те, що менеджмент органів державної влади реалізується за такими напрямами: фінансово-економічним, кадровим, аналітичним та адміністративно-структурним.

7. Визначено, що форми менеджменту органів – це застосовувані за відповідними напрямами менеджменту групи однорідних управлінських способів впливу на персонал державного органу, його управлінську структуру та інші внутрішньо-організаційні відносини. Виділено такі форми менеджменту органів державної влади: акти управління; організаційно-розпорядчі дії; матеріально-технічні операції.

Методи менеджменту органів державно влади охарактеризовано як заходи, способи та засоби впливу на суспільні відносини, які виникають у галузі регулювання діяльності органів державної влади. Виділено такі методи

менеджменту органів державної влади: метод примусу, метод мотивації та морально-психологічний метод.

8. Узагальнено, що на сьогодні в Європі та світі сформувались досить різноманітні підходи до правового регулювання менеджменту органів державної влади. Разом із тим відмічено, що для нашої держави неможливо використати позитивну практику якоїсь конкретної країни. Обґрунтовано, що перспективним є використання такого зарубіжного досвіду при вдосконаленні правового регулювання менеджменту органів державної влади в Україні:

- по-перше, необхідно приділити увагу вдосконаленню кадрової політики суб'єктів, уповноважених здійснювати менеджмент органів державної влади. Адже, як показала практика Німеччини та Франції, саме кадри є ключовим чинником для здійснення менеджменту у відповідній сфері;
- по-друге, потрібно побудувати більш дієву структуру суб'єктів здійснення менеджменту;
- по-третє, на прикладі Польської Республіки доцільно розширити коло принципів здійснення менеджменту, зокрема додати засади: підпорядкування дій суб'єктів управління правилам ефективності та прагнення постійно її підвищувати; забезпечення діяльності органів державної влади за принципом «трьох Е»: економія, ефективність та економічна доцільність; принципом стимулювання менеджерів (посадових осіб) за реальні заслуги, які виражаються в кількісних та якісних показниках;
- по-четверте, варто розробити систему індивідуального оцінювання менеджерів, яка повинна включати кількісні та якісні показники;
- по-п'яте, вбачається доцільним розробити в Україні більш дієвий механізм взаємодії між суб'єктами менеджменту (на прикладі Німеччини та Нідерландів).

9. Аргументовано, що ключовими стратегічними напрямами

вдосконалення адміністративно-правових засад менеджменту органів державної влади є: 1) розроблення комплексної Стратегії вдосконалення менеджменту органів державної влади; 2) розробка єдиної Концепції покращення кадрової політики держави в усіх органах державної влади, в тому числі й тих, що уповноважені здійснювати менеджмент у досліджуваній сфері суспільних відносин; 3) перегляд інформаційного забезпечення діяльності суб'єктів менеджменту органів державної влади; 4) покращення фінансового та матеріально-технічного забезпечення суб'єктів менеджменту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Права громадян у сфері виконавчої влади : адміністративно–правове забезпечення реалізації та захисту / [за загальною ред. В. Б. Авер'янова]. К. : Наукова думка, 2007. 585 с.

2. Адамова О. С. Поняття правової класифікації / О. С. Адамова // Часопис цивілістики. 2015. Вип. 18. С. 19-24

3. Административное право / под ред. М. И. Еропкина. М. : Юрид. л-ра, 1971. 416 с.

4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підруч. / [за ред. І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондрантьєва]. К. : Українська академія внутрішніх справ, 1995. 177 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: «Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.

6. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін./ За ред. проф. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер,

7. Актуальные проблемы теории государства и права : учебное пособие / отв. ред. Р.В. Шагиева. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2011. 576 с.

8. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / Алексеев С. С. М. : Юридическая литература. 1966. 187 с. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z055_page_4.html

9. Алексеев С. С. Общая теория права : [в 2 т.] / С. С. Алексеев. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.

10. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов // М.: ЗЕРЦАЛО. 1997. 608 с.

11. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

12. Бабаев С. В. Теория функция современного российского государства : автореферат / С. В. Бабаев // Н.-Новгород, 2001. 25 с.

13. Баєва О.В. Менеджмент у галузі охорони здоров'я: навчальний посібник / О.В. Баєва // К.: Центр учбової літератури, 2008 640 с.

14. Бараненков В.В. Понятие юридического лица в современном гражданском праве России / В.В. Бараненков // Государство и право. 2003. № 11. С. 54–59.

15. Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права / Д. Н. Бахрах // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 41–48

16. Берназюк І.М. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. «Держава і право» (Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2009). № 44.

17. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть): учеб. пособ. / Битяк Ю. П., Зуй В. В. Х. : Одиссей, 1999. 224 с.

18. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.: 12.00.01. Львів, 2016. 24 с.

19. Білик П.П. Організаційно–правове забезпечення управління соціально–економічним розвитком регіону: дис. канд. юр. наук. Одеса: ОНЮА, 2003.

20. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах / І.К. Білодід // Том 8, 1977. 547 с.

21. Білоус В. Т. Організаційно-правове забезпечення боротьби з відмиванням доходів незаконного походження: моногр. / В. Т. Білоус, В. М. Попович М. В. Попович. Київ, 2001. 138 с.

22. Білоус Д. А. Генезис поняття державні органи влади. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/1389/1/Pravo_2014_87-89.pdf

23. Бобровник С. В. Колізійні норми як засіб удосконалення сучасного законодавства // Парламентаризм в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України. К., 2001. С. 497-498

24. Бокова И.Н. Юридическая техника в российском уголовном законодательстве: теоретический анализ главы 22 УК РФ: Монография / Под ред. проф. А.П. Кузнецова. Н. Новгород, 2004. С. 51 - 52

25. Большаков А. С. Менеджмент.С.-Петербург: Питер, 2000. –100 с.

26. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. Москва, 1999. VI. 704 с.

27. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого саомрвдяування та державного управління: конституційно-правові аспекти: дисертація / В.І. Барденюк // Національна академія державного управління при Президентові України. 2009. 486 с.

28. Буздуган Я. М. Правові та організаційні основи фінансового забезпечення охорони здоров"я в Україні: дис ... канд. юрид. наук / Я. М. Буздуган. Київ : б. в., 2009. 229 с.

29. Булкат М. Ознаки та поняття зовнішніх функцій / М. Булкат // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. - 2011. - Вип. 88. - С. 113-116.

30. Ведєрніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навчальний посібник / Ю.А. Ведєрніков, А.В. Папірна // Київ: Знання. 2008. 333 с.

31. Великий енциклопедичний юридичний словник [авт.-уклад. Шемшученко Ю. С.]. Київ : Юридич на думка, 2007. 990 с.

32. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

33. Венгеров А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. М. : Юристь, 1995. Ч. І. Теория государства. 265 с.

34. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1948. 839 с.

35. Віноградська О.М., Віноградська Н. С., Шевченко В. С., Менеджмент: Навчальний посібник для студентів усіх форм навчання спеціальності 0501 “Економіка і підприємництво” Харків: ХНАМГ, 2008. 159 с.

36. Віхров О.П., Віхрова І.О. Теорія держави і права: курс лекцій: навчальний посібник / О.П. Віхров, І.О. Віхрова. Чернігів: Десна Поліграф, 2015. 304 с.

37. Война Ю. Статус керівника в державному управління / Ю. Война // Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 1(16). С.178-186.

38. Володина Д.А. К характеристике органов государственной власти как субъектов менеджмента. *Право и Закон*. 2019. № 4. С. 213-217. (Кыргызская Республика).

39. Володіна Д.А. До проблеми вдосконалення кадрової політики суб’єктів менеджменту органів державної влади. Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р. – Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 51–53.

40. Володіна Д.А. До проблеми визначення поняття суб’єкт здійснення менеджменту органів державної влади. Теорія і практика сучасної юриспруденції: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 7–8 грудня 2018 р. – К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 55–58.

41. Володіна Д.А. До проблеми визначення рівнів та напрямків менеджменту органів державної влади. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції*. 2019. Спецвипуск. Том 2. С.109-115.

42. Володіна Д.А. До проблеми визначення форм та методів менеджменту органів державної влади. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Випуск 2. Том 4. С. 151-157.

43. Володіна Д.А. До проблеми класифікації суб'єктів здійснення менеджменту органів державної влади. Право як ефективний суспільний регулятор: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15–16 лютого 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 56–59.

44. Володіна Д.А. Стан нормативно-правового забезпечення менеджменту органів державної влади. *Юридична наука*. 2019. №5. С. 122-127.

45. Володіна Д.А. Сутність та зміст менеджменту органів державної влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 3. Том 2. С. 111-117.

46. Гальченко О. С. Удосконалення правового регулювання оплати праці в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Гальченко Оксана Сергіївна ; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. Луганськ, 2010. 188 арк

47. Генкин Д.М. Юридическое лицо в советском гражданском праве // Проблемы социалистического права. 1939. №1. С.91–92.

48. Гетьман Є. А. Поняття «державна влада» та її співвідношення з виконавчою владою // Публічне право. — 2012. — № 4 (8). — С. 71-72

49. Гетьман Є. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види [Текст] / Є. Гетьман // Вісник Національної академії правових наук України. 2014. № 2 (77). С. 92-100

50. Гетьман Є. Поняття «державна влада» та її співвідношення з виконавчою владою / Є. Гетьман // Публічне право. 2012. №4(8). С.70-76.

51. Глуханчук О. В. Перегляд рішень адміністративних судів як конституційна гарантія судового захисту Дисертація кандидата юридичних наук: 12.00.07; Науково дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 215 с.

52. Голубка О.Я., Дідович Ю.О., Копусяк Я.Ф. Аналіз методів управління персоналом / О.Я. Голубка, Ю.О. Дідович, Я.Ф. Копусяк // Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2016. №5-1(05). С.113-117.

53. Городянко С. В. Організаційно-правове забезпечення безпеки діяльності працівників ОВС України [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Городянко Сергій Вікторович ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2007. 188 арк.

54. Гражданское право. Том 1. Учебник. Издание пятое, перераб. и допол. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: П. Боюл Л.В. Рожников, 2001. 632с.

55. Гражданское право: В 2 т. Том I: Учебник / [отв. ред. Е.А. Суханов].- М.: Издательство БЕК. 1998. 820 с.

56. Грекова М. М. Міжнародні трудові стандарти як основа вдосконалення трудового законодавства України : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.05 / Грекова Марина Миколаївна. Х., 2008. 204 с.

57. Ґендерні дослідження: прикладні аспекти: монограф. / [В.П. Кравець, Т.В. Говорун, О.М. Кікінежді та ін.]; за наук. ред. В.П. Кравця. – Тернопіль: Навчальна книга Богдан, 2013. 448 с.

58. Данюк В.М. Менеджмент персоналу : [навч. посіб.] / В.М. Данюк, В.М. Петюх, С.О. Цимбалюк [та ін.]. К. : КНЕУ, 2006. 398 с.

59. Дембіцька С.Л. Про гарантії дотримання законності при застосуванні адміністративного примусу / С.Л. Дембіцька // Адміністративне право і процес. 2014. №2(8). С.47-54.

60. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. К. : Факт, 2003. 384 с

61. Державний менеджмент в контексті реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. 200 с.

62. Дерій Ж.В., Дерій О.Ю. Еволюція категорії «людський капітал». URL: http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2014/6/28.pdf

63. Діордіца І.В. Кримінально-правова відповідальність за дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади / І.В. Діордіца // Київ: Київський Міжнародний Університет. 2008. 193 с.

64. Дорошенко Г. О. Менеджмент: навчальний посібник / Г. О. Дорошенко, А. О. Семенець, О. В. Богоявленський, О. О. Тертичний, Т. М. Куценко, Л.Г Макарова, М.О. Кальніцька / за заг. ред. Г.О. Дорошенко. Харків, "ВСВ-Принт", 2015. 300 с.

65. Древаль Ю. Д. Менеджмент в органах державної влади: досвід реалізації та перспективи / Ю. Д. Древаль // Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 2. С. 47-53

66. Друкер П. Завдання менеджменту в XXI столітті: пров. з англ. М .: Вільямс, 2002. 272 с.

67. Друкер П. Ф. Энциклопедия менеджмента / П. Ф. Друкер. Москва :Изд. Дом «Вильямс», 2004. 432 с.

68. Дудченко О.С. Щодо визначення поняття «орган держави» в юридичній науці / О.С. Дудченко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2013. –Вип. 182, Ч. 2. С.17-21.

69. Дункан Д. У. Основні ідеї в менеджменті: Уроки основоположників менеджменту і управлінської практики / пер. з англ. - М .: Дело, 1996. 272 с.

70. Еірняк О. М., Лазановський П. П. Менеджмент: теоретичні основи і практикум. К.: «Магнолія плюс»; Львів: «Новий світ», 2003. 250 с.

71. Ельбрехт О.М. Підготовка менеджерів у вищих навчальних закладах Великої Британії, Канади і США/ Едьбрехт Ольга Михайлівна. Монографія. К.: 2010. 460 с

72. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15.10.1985р. URL: http:// zakon2.rada.gov. ua/laws/show/ru/994_036.

73. Єрмошенко М.М. Менеджмент. /Єрмошенко Микола Миколаєвич. Навчальний посібник. К.: Національна академія управління, 2006. 656 с.

74. Журавльов Д. В. Система трудового законодавства України : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Дмитро Володимирович Журавльов . – Харків : Б.в., 2005 . – 20 с.

75. Журавльов Д. В. Система трудового законодавства України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05 / Дмитро Володимирович Журавльов. Харків, 2005. 174 с.

76. Загальна теорія держави і права / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків : Консум, 2002. 294 с.

77. Задирака Н. Ю. Теоретико-правові питання законотворчості [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Задирака Наталія Юріївна ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2005. 191 арк.

78. Заєць А. Конституційно-правові засоби обмеження держави контролю над владою // Вісник Академії Правових наук. 1998. № 36. С.15-28.

79. Золотарьов В.Ф. Зарубіжна практика управління кадровими процесами в органах влади URL: https://docplayer.net/78093394-Zarubizhna-praktika-upravlinnya-kadrovimi-procesami-v-organah-vladi.html

80. Івчук Ю. Ю. Теоретичні підходи до системи трудового права України в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Ю. Ю. Івчук ; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. Луганськ, 2004. 218 с.

81. Ілляшенко С.М. Інноваційний розвиток: маркетинг і менеджмент знань: монографія / С.М. Ілляшенко. Суми: ТОВ «Діса плюс», 2016. 192 с.

82. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: Монографія. Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.

83. Карпа М. Методи управління кадровими процесами у контексті становлення публічної служби в Україні // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. Вип. 37. Львів : ЛРІ НАДУ, 2013. 470 с.

84. Карпишин Н.І. Фінансове забезпечення охорони здоров'я в реалізації державних функцій на ринку медичних послуг: дис. канд. екон. наук: 08.04.01 / Н. Карпишин .Тернопіль, 2006. 208 с.

85. Кешикова Н.В. Порядок формирования государственных органов: к теории вопроса. История государства и права. 2008. № 11. С. 34–39.

86. Кириченко В.М., Куракін О.М. Теорія держави і права: навчальний посібник / В.М. Кириченко, О.М. Куракін // К.: Центр навчальної літератури, 2010. 264с.

87. Кислий, Павло, Вайз, Чарльз. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового дос¬віду. К.: Абрис, 2000. 414 с.

88. Кісель В.Й. Військові частини як суб’єкти цивільного права: дисертація / В.Й. Кісель // Київ: Науково-дослідний інституту приватного права і підприємництва Академії правових наук України. 2007. 208 с.

89. Клаур І.Р. Цивільно-правовий договір як підстава виникнення права власності юридичної особи: дисертація / І.Р. Клаур // Івано-Франківськ: Прикарпатський університет імені Василя Стефаника. 2004. 198 с.

90. Коваль Л. В. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина) / Коваль Л. В. К.: Основа, 1994. 154 с.

91. Ковальський В. С, Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К.: Юрінком Інтер, 2005. 192 с

92. Ковбасюк Ю. В. Проблеми та перспективи державно-управлінських реформ в Україні на сучасному етапі / Ю. В. Ковбасюк, С. О. Кравченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. - 2014. - № 4. - С. 5-17

93. Козлов Н.В. Понятие и сущность юридического лица. Очер истории и теории: учебное пособие / Н.В. Козлов // М.: Статут. 2003. С.168 191.

94. Коломінський Н.Л. Психологія педагогічного менеджменту: Навч. посібник / Н.Л.Коломінський. К.: МАУП, 1996. 176 с

95. Коломоєць О.В. Функції держави у сучасному державознавстві: теоретичні проблеми / О.В. Коломоєць // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2013. №5. С.41-44.

96. Комарницький І. Ф. Економічна теорія / І. Ф. Комарницький. Чернівці : [б.в.], 2006. 334 с.

97. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: конвенція, міжнародний документ від 31.10.2003 // Відомості Верховної Ради України. 2007. №49. ст.2048.

98. Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі N 151: міжнародний документ від 27.06.1978 №151 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993_187.

99. Кондратьєва А.В. Філософія освітнього менеджменту / А.В. Кондратьєва // Грані. Філософія. 2014. №4(108). С.50-53.

100. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / заг. ред. Ю.С. Шемшученко ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К. : Юридична думка, 2006. Т. 2. 2008. 800 с.

101. Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів/ За ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора Ю. М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.

102. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv#Text

103. Корейво В.В. Виды классификации в международном праве / Е. В. Корейво // Международное публичное и частное право. - 2010. - N 5 (56). - С. 45-48.

104. Корнєєв Ю.О. Інформаційне забезпечення розвитку підприємницької діяльності / Ю.О. Корнєв // Вісник НАН України. 2008. № 5. С. 24–31.

105. Корнієнко Г. С. Правове регулювання матеріально-технічного забезпечення сільськогосподарських товаровиробників в умовах реформування АПК: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06. / Корнієнко Ганна Сергіївна. К., 2003. 190 с.

106. Котовська О. Особливості польської традиції здійснення публічної політики / О. Котовська // Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 4. С. 27-36

107. Котюк В.О. Теория права: Курс лекций. К.: Вентури, 1996. 208 с.

108. Кочин В. Правова сутність юридичної особи / В. Кочин // Питання розвитку приватного права. 2013. №5. С.43-48.

109. Кравченко В. О. Менеджмент: Навчальний посібник. Одеса: Атлант, 2013 р. 165 с.

110. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб. / В.В. Кравченко. 6-те вид., виправ та допов. К. : Атіка, 2008. 590 с.

111. Кривокульська Н. Адміністративний менеджмент у системі менеджменту органів державної влади / Н. Кривокульська // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. - 2013. - № 1. - С. 22-29.

112. Крушельницька О.В. Управління персоналом : [навч. посіб.] / О.В. Крушельницька. К. : Кондор, 2003. 296 с.

113. Кудрявцев І. О. Поняття та ознаки підзаконних нормативно-правових актів / І. О. Кудрявцев // Правова держава. 2016. № 24. С. 16-22

114. Кузьмін О.Є., Мельник О.Г. Основи менеджменту: Підручник. К.:, 2003.

115. Кулініч І.О. Психологія управління : підручник / І.О.Кулініч. К.: Знання, 2011. 415 с.

116. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. Пер. с англ./ Г.Кунц, С.Доннел М.: Прогресс, 1981. 372 с.

117. Кучеренко І.М. Поняття та ознаки юридичної особи / І.М. Кучеренко // Альманах права. 2011. Вип. 2. С. 34-37.

118. Лесечко М. Українська модель менеджменту / М. Лесечко // Львівська газета за 28.09.2005. Львів, 2005. 238 с.

119. Лукашук Н.В. Організаційно-правові засади державного управління у сфері енергоефективності України як предмет наукового осмислення / Н.В. Лукашук // Збірник наукових праць НАДУ. 2018. Випуск 1. С.11-26

120. Лунев А.Е. Административное право / А.Е. Лунев // М. 1970. 600 с.

121. Мавліханова Р.В. Виробничі кооперативи як суб’єкти цивільного права: дисертація / Р.В. Мавліханова // Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2005. 212 с.

122. Мазаракі А.А. Менеджмент: теорія і практика : навч. посіб. / А.А. Мазаракі, Г.Є. Мошек, Л.А. Гомба. К. : Аттіка, 2007. 564 с.

123. Макаренко О. М. Форми профілактичної діяльності органів внутрішніх справ України / О. М. Макаренко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. - 2005. - Вип. 30. - С. 66-73.

124. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. Вид. 2 ге, допов. і переробл. К. : Атіка, 2003. 576 с

125. Мальська М.П., Антонюк Н.В., Ганич Н.М. Міжнародний туризм і сфера послуг / М.П. Мальська, Н.В. Антонюк, Н.М. Ганич // К., 2008. 661 с.

126. Мальцев Г. В. Социалистическое право и свобода личности: (теоретические вопросы). Москва: Юрид. лит., 1968. 146 с.

127. Мармаза О.І. Основи теорії менеджменту / О. І. Мармаза. Х.: ТОВ «Планета-принт», 2015. 139 с.

128. Мартиненко В.П., Легеза Н.В. Методи менеджменту для вдосконалення управління виробничим потенціалом підприємства / В.П. Мартиненко, Н.В. Легеза // Електронний журнал «Ефективна економіка». 2018. №3. С.1-4.

129. Мартиненко М. М. Основи менеджменту. К.: Каравела, 2005. 560 с.

130. Марущак О.А. Функції держави: визначення поняття / О.А. Марущак // Держава та регіони. 2019. №3(65). С.17-21.

131. Марченко М. Н. Источники права: Учеб. пособие. М.: Проспект, 2008. 760 с

132. Машков А.Д. Теорія держави і права : підручник. Київ : ВД «Дакор», 2014. 492 с.

133. Мелихова А. В. Функции советского и современного российского государства автореферат / А. В. Мелихова // Казань, 2006. 40 с.

134. Менеджмент (2002) URL: https://library.if.ua/book/32/2064.html

135. Менеджмент : навч. посіб. / Л. С. Шевченко, О. А. Гриценко, С. М. Макуха та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Л. С. Шевченко. Х. : Право, 2013. 216 с.

136. Менеджмент. Навчальний посібник За ред С. І. Михайлова. Вінниця. Нова книга, 2006. 416 с.

137. Менеджмент: поняття та сутність. Необхідність управління організаціями. Реферат URL: http://ru.osvita.ua/vnz/reports/management/15415/

138. Мескон М.Х. Основы менеджмента / Пер. с англ. / М.Х.Мескон, М.Альберт, Ф.Хедуори. М. Дело, 1992. 702 с.

139. Методы и формы государственного управления. М.: Юрид. лит., 1977.

140. Минюк О. Ю. Адміністративно-правове регулювання біржової діяльності в Україні в період 1703–1990 рр. / О. Ю. Минюк // Митна справа. 2009. № 2. С. 87–92

141. Митрофанова С.С. Взаимодействия наук в классификационной проблеме // Классификация в современной науке. - Новосибирск: Наука. Сиб. Отд-ние, 1989. - С.5-18.

142. Михайлова С.І. Менеджмент. Навчальний посібник. Вінниця: Нова книга, 2006 416 с. ISBN 966-382-029-2

143. Міжнародна співпраця: стаття // Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://nads.gov.ua/diyalnist/mizhnarodna-spivpracya.

144. Мовчан А.О. Правове регулювання відносин із добору кадрів у ринкових умовах: дисертація / А.О. Мовчан // Харків: Національний юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2009. 201 с.

145. Мозенков О. В. Эффективность функционирования предприятий общественного питания в действующей системе налогообложения [Текст] : дис... канд. экон. наук: 08.07.05 / Мозенков Олег Владимирович ;

Харьковская гос. академия технологии и организации питания. Х., 1997. 186 с.

146. Моргулець О.Б. Менеджмент у сфері послу / О.Б. Моргулець // К. : Центр учб. л-ри, 2012. - Бібліогр. 383 с.

147. Мороз В.М. Діалектика зв'язку категорій «управління» та «менеджмент» у межах науки «державне управління» / В.М. Мороз // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 34-44.

148. Мюллер В.К. Англо-русский словарь / В.К.Мюллер. М.: Издательство иностранных и национальных словарей , 1956. 699 с.

149. Населення Запорізької області 2007 р.: Стат. зб. / За ред. А.В. Ротаря. Відп. за випуск Г.В. Фефанова; Держ. ком. статистики України, Головне управління статистики у Запорізькій області. Запоріжжя, 2008. 111 с.

150. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, В.А. Дерець (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

151. Науково-практичний коментар до нового законодавства про державну службу / Київський центр науково-технічної та економічної інформації. К.: Київський центр науково-технічної та економічної інформації, 2012. 335 с.

152. Неділько А. І. Зарубіжний досвід публічного управління на місцевому рівні / А. І. Неділько // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 1. С. 82-86

153. Нечаюк Л. І. Готельно-ресторанний бізнес : менеджмент / Л. І. Нечаюк, Н. О. Телеш. К. : ЦУЛ, 2003. 348 с.

154. Никифорова Е.А. Политическое влияние как фактор развития права в современной России: теоретико-правовые аспекты: диссертация / Е.А. Никифорова // Нижний Новгород: Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского. 2006. 205 с.

155. Нікіфоров В.Ю. Захист профспілками соціально-трудових прав працівників в умовах ринкової економіки (теоретично-правовий аспект): дисертація / В.Ю. Нікіфоров // Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2004. 187 с.

156. Новий тлумачний словник української мови. Т. 3. К. : Аконіт, 2003. 976 с.

157. Овсянко Д. М. Административное право: учеб. пособ. М.: ЮРИСТ, 1997. 448 с.

158. Оксамытный В.В. Теория государства и права: Учебник для студентов высших учебных заведений. М.: Изд-во «ИМПЕ-ПАБЛИШ», 2004. 563 с.

159. Оленченко Т.Л. Особливості відповідальності посадових осіб системи МВС України (адміністративно-правовий аспект) : дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т.Л. Оленченко. К., 2006.

160. Омельянчик С. В.. Зарубіжний досвід вирішення трудових спорів // [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.rusnauka.com/19_NPRT_2016/Pravo/4_213313.doc.htm

161. Онупрієнко А. Місцева влада в системі вертикального поділу влади: загальнотеоретичні аспекти / А. Онупрієнко // Підприємництво, господарство і право. 2010. № 3. С. 27–30.

162. Організаційно-правові засади діяльності керівників органів державної влади : навч.-метод. матеріали / авт. кол. : Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковикова, С. І. Білосорочка. - К. : НАДУ, 2012. 52 с.

163. Павліченко Є. В. Нормативно-правове регулювання процесу реформування публічного управління в Україні / Є. В. Павліченко, О. П. Гузенко // Приватне та публічне право. 2019. №4. С.143-148.

164. Павліченко Є.В. Адміністративно-правові засади фінансового моніторингу: дисертація / Є.В. Павліченко // Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2009. 209 с.

165. Палагута, С. С. Особливості інформаційного забезпечення управління підприємств і організацій [Текст] / С. С. Палагута // Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. № 16. С. 418-421.

166. Палінчак В. М. Американський стиль менеджменту / В. М. Палінчак // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Педагогіка. Соціальна робота. 2017. Вип. 1. С. 207-209.

167. Пархоменко Н.М. Джерела та форми права як категорії права: до постановки проблеми / Н.М. Пархоменко // Часопис Київського університету права. 2006. №4. С.16 20.

168. Пархоменко Н.М., Легуша С.М. До визначення змісту загальних (філософських) методів теорії держави і права / Н.М. Пархоменко, С.М. Легуша // Часопис Київського університету права. 2008. №1. С.26-31.

169. Перегудов С. П. Тэтчер и тэтчеризм / С. П. Перегудов. М. : Наука, 1996. 301 с.

170. Петрушенко В. Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентеції / В. Л. Петрушенко. Львів : Магнолія 2006, 2011. 352 с.

171. Пєтков С.В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. К. : КНТ, П 29 2014, 304 с.

172. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підручник/ за заг. ред. В. Ф. Погорілка. К.:Наукова думка; 2006. 344с.

173. Подорожній Є. Ю. Особливості юридичної відповідальності у трудовому праві Україні : дис. … доктора юрид. наук : 12.00.05. / Подорожній Євген Юрійович. Х., 2016. 426 с.

174. Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: диссертация / Д.В. Пожарский // Москва: Академия управления МВД России. 20004. 222 с.

175. Покрова Л.В. Інституціональні засади формування та функціонування обласних державних адміністрацій в Україні: дисертація /

Л.В. Покрова // Київ: Національна академія державного управління при Президентові України. 2007. 200 с.

176. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко... В. С. Ковальський (кер.) та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

177. Похиленко І.С. Організаційно-правові форми суб'єктів малого підприємництва: дисертація / І.С. Похиленко // Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2009. 217 с.

178. Право власності юридичних осіб. URL: https://ru.osvita.ua/vnz/reports/law/9656/

179. Предмет, об'єкт і суб'єкт менеджменту / URL: https://studopedia.su/8_49700_predmet-obiekt-i-subiekt-menedzhmentu.html

180. Про державну службу / Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/conv#Text

181. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15/conv#Text

182. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п/conv#n11

183. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/591-2014- %D1%80.

184. Про затвердження Положення про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті: постанова від 17.07.2014 №299 // Офіційний вісник України. 2014. №63. ст.1739.

185. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова, положення від 20.08.2014 №375 // Офіційний вісник України. 2014. №70. ст.1936.

186. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова, положення від 01.10.2014 №500 // Офіційний вісник України. 2014. №81. ст.2288.

187. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова, положення від 06.03.2019 №227 // Офіційний вісник України. 2019. №26. ст.900.

188. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова, порядок від 25.03.2016 №246 // Офіційний вісник України. 2016. №28. ст.173.

189. Про звільнення Р.Грищенка з посади голови Сумської обласної державної адміністрації: указ від 05.11.2020 №490/2020 // Офіційний сайт Президента України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.president.gov.ua/documents/4902020-35529.

190. Про Кабінет Міністрів України / Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text

191. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906–IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 50. Ст. 540

192. Про місцеві державі адміністрації: закон від 09.04.1999 №586-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. №20. ст.190.

193. Про Національну поліцію: закон від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. ст.379.

194. Про оголошення конкурсу на зайняття вакантних посад голів районних державних адміністрацій: розпорядження від 04.03.2017 №54/2017-рп // Офіційний сайт Президента України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.president.gov.ua/documents/542017-rp-21422.

195. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 09.12.2010 №1085/2010 // Офіційний вісник України. 2010. №94. ст.3334.

196. Про прокуратуру: закон від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3, ст.12.

197. Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020" / Указ Президента України; Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/conv#Text

198. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад / Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-р/conv#Text

199. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова від 12.03.2005 №179 // Офіційний вісник України. 2005. №11. ст.522.

200. Про центр забезпечення діяльності: стаття // Офіційний сайт Управління ДСНС України в Тернопільській області. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://tr.dsns.gov.ua/ua/CENTR-ZABEZPECHENNYA-DIYALNOSTI.html.

201. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03. 2011 р. № 3166-VI /// Відомості Верховної Ради України, 2011, № 38, ст. 385 .

202. Проблемы общей теории права и государства// Под общ. ред. В.С.Нерсесянца.-М.: НОРМА-ИНФРА * М.,1999. 832 с.

203. Прокопенко, О.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів Національної поліції України як суб'єкта забезпечення правопорядку

у регіоні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Прокопенко; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Харків, 2017. 393 с.

204. Пшинка Г.В. Інноваційні напрями розвитку сучасного менеджменту // Міжнародний науковий журнал «Інтернаука» // № 7 (47), 2 т., 2018. URL: https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15227544661090.pdf

205. Рабінович П.М. основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович // О.: Юридична література. 2002.

206. Равлюк А.Г. Зміст поняття органу державної влади / А.Г. Равлюк // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. Вип. 84 / редкол.: Г. І. Чанишева (голов. ред.) та ін. Одеса : Гельветика, 2019. С. 54-62.

207. Ралдугін Є. Концепція менеджменту в державному управлінні: сучасний погляд / Є.Ралдугін // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2007 р.: У 4 т. / За заг. ред. О.Ю.Оболенського, В.М.Князєва. К.: Вид-во НАДУ, 2007. Т. 1. 280 с

208. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи "Про участь громадян у місцевому публічному житті" / Рекомендації Ради Європи, Комітет Міністрів Ради Європи від 06.12.2001 № Rec(2001)19 / URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739/conv#Text

209. Роббинз С. П. Менеджмент / С. П. Роббинз, М. Коултер; [пер. с англ. О. В. Медведь]. М. : ИД "Вильямс", 2007. 1056 с.

210. Российский энциклопедический словарь: в 2 кн. / [авт.-уклад. А.М. Прохоров]. Москва : Большая Российская энциклопедия. 2001. Кн. 2. Н-Я. 2015 с.

211. Рудінська О.В., Ленська Н.І. Сучасна структура та ефективність методів менеджменту / О.В. Рудінська, Н.І. Ленська // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. Том 15. Вип. 2(33). С.105-122.

212. Рульєв В.А., Гуткевич С.О. Менеджмент: навчальний посібник / В.А. Рульєв, С.О. Гуткевич // К.: Центр учбової літератури, 2011. - 312 с.

213. Рябченко О. Зміст державного регулювання господарської діяльності / О. Рябченко // Право України. 2006. № 1. С. 81–84

214. Ряшко О.В. Законність у контексті профілактики правопорушень в службовій діяльності міліції України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. К., 2006. 214 с.

215. Сав'як О. В. Правовий звичай у системі джерел конституційного права України : дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Олексій Вікторович Сав'як . Київ : Б.в., 2008 . 219 с

216. Семенова І.І. Історія менеджмента. М.: ЮНИТИ-ДАНА.1999 - 222 с.

217. Семчик В.І. Право власності за Конституцією України / В.І. Семчик // К.: Ін Юре, 1997. 36 с.

218. Сергєєв С.О. Правове регулювання фіскальних правовідносин в Україні: дисертація / С.О. Сергєєв // Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2007. 185 с.

219. Сирих В.М. Теория государства и права. М.: „Юстицинформ”, 2001. 529с.

220. Система государственного и муниципального управления. Под общ. ред Г.В. Атаманчука. М. 2005. 389с.

221. Система державного управління Республіки Польща: досвід для України / авт.-уклад. Х. М. Дейнега ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2010. 48 с.

222. Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України / уклад. Л. В. Примаченко ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2011. 52 с.

223. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. - 3-те видання. - К.: Алерта; ЦУП, 2011. 524 с.

224. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. Харків : Консум, 2001. 273 с.

225. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячка та ін. К.: Наукова думка, 1979. Т. 10. 657 с.

226. Словник української мови: в 11 томах. Том 10, 1979. 617 с.

227. Смирнов В.Т. Обоснование деликтной ответственности юридических лиц. В кн.: Проблемы гражданского права и административного права / Отв. ред.: Б.Б. Черепахин и др. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1962. С. 70–271.

228. Советское административное право: учеб. / [под общ. ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной]. М.: Юрид. л-ра, 1982. 288 с.

229. Советское административное право: учеб. / [под ред. Р. С. Павловского]. К.: Вища школа, 1986. 414 с.

230. Соціологія права: Підручник / М.І. Панов, Н.П. Осипова, Л.М. Герасіна та ін.; За ред. Н.П. Осипової. К.: Концерн «Вид. дім «Ін Юре», 2003. 276 с.

231. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року / Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р) // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-р/conv#Text

232. Стрибко Т. І. Юридична сила нормативно-правового акта як форма вираження норм права / Т. І. Стрибко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. 2014. Вип. 1. С. 14-18

233. Сулік Н. І. Інформаційна система як організаційний ресурс інформаційного забезпечення організацій / Н. І. Сулік // Актуальні проблеми міжнародних відносин. К., 2003. Вип. 41, ч. 2. С. 192–197

234. Сурмін Ю. П. Тенденції розвитку державного управління / Ю. П. Сурмін // Вісн. НАДУ. 2007. № 2. С. 5–14

235. Суханов Е.О. Система юридических лиц // Советское государство и право. 1991. № 11. с. 42–47.

236. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дисертація / В.В. Сухонос // Київ: Інституту держави і права ім. В.М. Корецького. 2009. 462.

237. Сухорукова А. Трансформація сучасного поняття «державні органи влади» / А. Сухорукова // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. К., 2008. Вип. 13. С. 238-243.

238. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : моногр. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

239. Сфери менеджменту. Рівні менеджменту. URL: https://studopedia.su/8_49703_sferi-menedzhmentu-rivni-menedzhmentu.html

240. Сырых В.М. Логические основания общей теории права / В.М. Сырых // Т.1. С.374 375

241. Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юристъ, 1997. 672 с.

242. Теория государства и права : [учеб. для вузов] / под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. [2-е изд., изм и доп.]. М. : Изд-во «Норма» (Издат. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. 616 с

243. Теория государства и права : курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., пере- раб. и доп. Москва : Юристъ, 2002. 776с.

244. Теория государства и права : учебник и практикум для академического бакалавриата / В. Н. Протасов. М. : Издательство Юрайт,. 2015. 487 с.

245. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М.Рассолова, В.О. Лугина, Б.С. Эбзеева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 640с.

246. Теория права и государства. Учебник / О.Ф. Скакун, Н.К. Подберезский. Х.: Консум, 1997 496 с.

247. Теорія права и государства: Учебник / Под. ред. В.В.Лазарева. М.: Право и Закон, 1996. 424с.

248. Термінологічний словник з управління персоналом органів внутрішніх справ України / Укладач Н.П. Матюхіна; за заг. ред. О.М. Бандурки. Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. 120 с.

249. Тимошко Г. М. Сутність поняття «управління» та «менеджмент» в педагогічній теорії і практиці / Г. М. Тимошко // Теорія та методика управління освітою. 2011. № 7. С.1-11.

250. Типове положення «Про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади» Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 / URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/10242020

251. Ткач І.В. Поняття органу державної влади у контексті статей 1173 1175 Цивільного кодексу України / І.В. Ткач // Вісник Академії адвокатури України. 2013. №2(27). С.18 23.

252. Токар А.М. До питання класифікації форм управління / А.М. Токар // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2003. С.185 191.

253. Угоди про співпрацю з іноземними установами та організаціями: стаття // Офіційний сайт Національного агенства України з питань державної служби. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/ugodi-pro-spivpratsyu-z-inozemnimi-ustanovami-ta-organizatsiyamidocx.pdf.

254. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред.д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокуренка ; [О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О.В. Джафаровата ін. ; передм. В. В. Сокуренка] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків:Стильна типографія, 2017. 580 с.

255. Федоренко В.Г. Основи менеджменту: підручник / В.Г. Федоренко // К.: Алерта, 2015. 492 с.

256. Федулова Л. І. Менеджмент організацій: Підручник / За заг. ред. Л. І. Федулової. К.: Либідь, 2004. 448 с.

257. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. М., 2001.

258. Философский энциклопедический словарь. М. : Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

259. Філософія навч. посібник. Автори: Щерба С.П., Щедрін В.К., Заглада О.А. | Рік видання: 2004 / Видавець: Київ: МАУП // Кількість сторінок: 216

260. Фрицький Ю.О. Теоретичні засади державної влади в Україні:автореферат / Юрій Олегович Фрицький. К., 2009. 38 с.

261. Фролов Ю. М. Вищі навчальні заклади України у системі колективних суб'єктів адміністративного права : моногр. [за заг. ред. О. М. Музичука] / Ю. М. Фролов. Х. : Харків. нац. ун-т внутр. справ; НікаНова, 2014. 431 с.

262. Хміль Ф.І. Основи менеджменту: Підручник / Ф.І.Хміль. К. : Академвидав, 2007. 576 с

263. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: автореферат/ О. В. Хоменко // Х., 2005. 20 с.

264. Хорунжа Л. А. Формування інтелектуальної мобільності старшокласників у навчальному процесі загальноосвітньої школи [Текст] : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.09 / Хорунжа Лариса Анатоліївна ; Харк. нац. пед. ун-т ім. Г. С. Сковороди. - Х., 2009. - 293 арк.

265. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: Підручник / М.В. Цвік. Х.: Право, 2002. 428 с.

266. Цивільне право України: Підручник: у 2 т. / За заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої та В.Л. Яроцького. К., 2004. Т. 1. 480 с.

267. Цивільний кодекс України: 16.01.2003:№ 435-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. №40. ст.356.

268. Циппеліус Р. Юридична методологія / Р. Циппеліус // К. 2004. 176 с.

269. Чебан Т.М.. Теорія економічного аналізу: Навчальний посібник за редакцією професора В.Є.Труша. Київ: Центр навчальної літератури, 2003. 214с.

270. Чепунов О.И. Способы формирования государственных органов. «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 3. С. 50–52.

271. Черепахин Б.Б. Волеобразование и волеизъявления юридического лица //Правоведение. 1958. №2. С.44–48.

272. Чехович Т. В. Державна влада як інститут конституційного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 „Конституційне право” / Т. В. Чехович. К., 2005. 19 с.

273. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник / В.Е. Чиркин. М. : Юристь, 2003. 342 с.

274. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. 600 с.

275. Чистоколяний Я. В. Конституційно-правові норми в Україні : дис ... канд. юрид. наук / Я. В. Чистоколяний. Киев : б. в., 2005. 204 с.

276. Чорна А. Підприємницька діяльність як об’єкт адміністративно-правового регулювання / А. Чорна // Підприємництво, господарство і право. - 2017. № 5. С. 128-132.

277. Чумаченко І.М. Процесуальні правовідносини у трудовому праві України : монографія. Харків : «Константа», 2018. 420 с.

278. Шевченко В. Формування концепції медійного продукту / В. Шевченко // Образ. 2016. Вип. 4. С. 6-14

279. Шкільняк М. М, Овсянюк-Бердадіна О. Ф., Крисько Ж. Л., Демків І. О. Менеджмент: Навчальний посібник. Тернопіль: Крок, 2017 р. 252 с.

280. Шкляр Т.О. Правова та економічна система суспільства: загальнотеоретичні аспекти взаємовпливу: дисертація / Т.О. Шкляр // Київ:

Національна академія наук України інституту держави і права імені В.М. Корецького. 2007. 191 с.

281. Штоф В.А. Введение в методология научного познания: учебное пособие / В.А. Штоф // Л. 1972. С.4.

282. Шульга А.М. Теория государства и права. Пособие для подготовки к государственному (выпускному) экзамену. Харьков, 2000. - 132с.

283. Щебликін І.О., Грибов Д.В. Основи менеджменту: навчальний посібник з дисципліни / І.О. Щебликін, Д.В. Грибов // Мелітоп. держ. пед. ун-т ім. Богдана Хмельницького. - Мелітополь : Вид. будинок Мелітоп. міськ. друк., 2015. 479 с.

284. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 3: К–М. К. : Вид-во «Юридична думка», 2001.792 с.

285. Юридична енциклопедія:[у 6 т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2004. Т. 6 : Т Я. 768 с.

286. Яковенко В.Б. Менеджмент і маркетинг : Навч.посібник / В.Б.Яковенко. К.: Вид-во Європ.у-ту. 2007. 144 с.

287. Ярыгин В.Г. Экономическая преступность в современных условиях: теоретико-прикладные аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 81 - 84.

288. Arrêté du 18 décembre 2019 portant organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique / URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039683089/

289. Chandler A. D. Srtategy and structure / A. D. Chandler. Camridge : Chapters in the history of the industrial enterprise : MIT Press-Boston, 1962. 148 p.

290. Duda o projekcie PiS: Zrobię wszystko, żeby nie wszedł w życie / URL: https://biznes.interia.pl/firma/prawo

291. Joanna Stuglik, Radosław Folga Menedżeryzm w nowym zarządzaniu publicznym // URL: https://wnus.edu.pl/sip/file/article/view/8302.pdf

292. Młodzik Ewelina Założenia koncepcji New Public Management / URL: http://www.wzieu.pl/zn/858/21_ZN_858.pdf

293. Oxford English Dictionary, second edition, edited by John Simpson and Edmund Weiner, Clarendon Press, 1989.

294. Serwis Służby Cywilnej / URL: https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna

295. Träger der öffentlichen Verwaltung / URL: https://www.bpb.de/politik/grundfragen/24-deutschland/40472/traeger-der-oeffentlichen-verwaltung

296. Verwaltungsstrukturen in den Niederlanden / Aufbau des Verwaltungsapparates // URL: https://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/politik/verwaltungsstrukturen/aufbau.html

ДОДАТКИ
СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:

1. Володіна Д.А. Сутність та зміст менеджменту органів державної влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 3. Том 2. С. 111-117.
2. Володина Д.А. К характеристике органов государственной власти как субъектов менеджмента. *Право и Закон*. 2019. № 4. С. 213-217. (Кыргызская Республика).
3. Володіна Д.А. Стан нормативно-правового забезпечення менеджменту органів державної влади. *Юридична наука*. 2019. №5. С. 122-127.
4. Володіна Д.А. До проблеми визначення форм та методів менеджменту органів державної влади. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Випуск 2. Том 4. С. 151-157.
5. Володіна Д.А. До проблеми визначення рівнів та напрямків менеджменту органів державної влади. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції*. 2019. Спецвипуск. Том 2. С.109-115.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Володіна Д.А. До проблеми визначення поняття суб'єкт здійснення менеджменту органів державної влади. Теорія і практика сучасної юриспруденції: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 7–8 грудня 2018 р. – К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 55–58.
7. Володіна Д.А. До проблеми класифікації суб'єктів здійснення менеджменту органів державної влади. Право як ефективний суспільний

регулятор: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15–16 лютого 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 56–59.

8. Володіна Д.А. До проблеми вдосконалення кадрової політики суб'єктів менеджменту органів державної влади. Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р. – Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 51–53.