

Навчальне видання

**Володимир Михайлович Ємельянов
Олександр Никифорович Євтушенко
Вікторія Іванівна Андріяш**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ:
у визначеннях, поясненнях,
схемах, таблицях**

Навчальний посібник

Комп'ютерна верстка, дизайн обкладинки *А. Іщенко*.
Друк, фальцювально-палітурні роботи *С. Волинець*.

Підп. до друку 10.03.2015 р.
Формат 60x84¹/₁₆. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 39,06. Обл.-вид. арк. 14,52.
Тираж 300 пр. Зам. № 4558.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: rector@chdu.edu.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.

**В. М. Ємельянов,
О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ:
у визначеннях, поясненнях,
схемах, таблицях**

Навчальний посібник



УДК 35 (075.8)
ББК 67.99 (4 Ук) 1
Є 27

ДЛЯ НОТАТОК

*Рекомендовано до друку вченою радою ЧДУ ім. Петра Могили
(протокол № 5 від 10.01.2013 р.)*

Рецензенти:

Іванов М. С. – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політичних наук ЧДУ ім. Петра Могили;

Шубін С. П. – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри правознавства ННУ ім. В. О. Сухомлинського.

Є 27

Ємельянов В. М.

Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях : [навчальний посібник] / В. М. Ємельянов, О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. – 336 с.

ISBN 978-966-336-325-7

Навчальний посібник «Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях» містить основні терміни з державного управління, які допоможуть як при підготовці до заліку або іспиту, так і для підвищення особистого рівня знань в області державного управління.

Крім того, в навчальному посібнику є схеми й таблиці, які розкривають проблеми державного управління, охоплюючи основні компоненти курсу, основи теорії державного управління, систему державного управління в Україні, менеджмент в органах державної влади та ін., що допоможе легше сприйняти матеріал.

Схематична подача курсу полегшує вивчення й запам'ятовування навчального матеріалу. Навчальний посібник може бути корисним державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування, депутатам, викладачам, слухачам і студентам, усім, хто цікавиться проблемами державного управління.

УДК 35 (075.8)
ББК 67.99 (4 Ук) 1

ISBN 978-966-336-325-7

© Ємельянов В. М., Євтушенко О. Н.,
Андріяш В. І., 2015
© ЧДУ ім. Петра Могили, 2015

91. Теоретические основы управления (школоведческий аспект). – М. : Высшая школа, 1990. – С. 58–62.
92. Титова Н. Л. Разработка управленческих решений: Курс лекций [Электронный ресурс] / Н. Л. Титова. – М., 2004. – Режим доступа : <http://ecsocman.edu.ru/db/msg/206852.html>.
93. Туленков М. В. Введение в теорию и практику менеджмента : [учебн. пособие] / М. В. Туленков. – К. : МАУП, 1998 – С. 53–121.
94. Управление – это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. – М. : Республика, 1992. – С. 9–32.
95. Урікова О. М. Структура і система функціонування інформаційних ресурсів корпоративних підприємств. Збірник наукових праць. Логістика. Вісник Національного університету «Львівська політехніка» / О. Урікова. – 2012. – № 735. – С. 229–235.
96. Фатхутдинов Р. А. Разработка управленческого решения / Р. Фатхутдинов. – М. : ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1997. – 208 с.
97. Шегда А. В. Основы менеджменту : [навчальний посібник] / А. В. Шегда. – Київ : Знання, 1998. – 512 с.
98. Шершньова З. Є. Стратегічне управління : [підручник] / З. Є. Шершньова. – К. : КНЕУ, 2004. – 699 с.
99. Шершньова З. Є. Стратегічне управління : [навчальний посібник] / З. Є. Шершньова, С. В. Оборська – К. : КНЕУ, 1999. – 384 с.

ЗМІСТ

Тема 1. Державне управління – системне суспільне явище	7
1. Поняття управління. Соціальне управління	7
2. Принципи державного управління	16
3. Основні теорії та школи управління.....	19
Тема 2. Державна влада та державне управління	24
1. Державна влада як складова державно-владного механізму.....	24
2. Особливості поняття «державне управління».....	27
3. Принцип поділу влади і його роль у створенні ефективної моделі державного управління: іноземний досвід і українська практика	32
4. Державна влада і місцеве самоврядування: моделі взаємодії	36
Тема 3. Цілі та функціональна структура державного управління	41
1. Цілі державного управління, їх ресурсне забезпечення.....	41
2. Функції державного управління: поняття та види	46
3. Функціональна структура державного управління.....	48
Тема 4. Організаційна структура державного управління	53
1. Характеристики організаційної структури державного управління.....	53
2. Унітарна та федеративна організація державного управління	56
3. Основи побудови організаційної структури державного управління	60
Тема 5. Сутність і зміст управлінської діяльності.....	67
1. Поняття та загальні риси управлінської діяльності.....	67
2. Форми управлінської діяльності.....	68
3. Методи управлінської діяльності	69
4. Стадії управлінської діяльності	73
Тема 6. Підготовка та прийняття рішень у державному управлінні	74
1. Поняття, суть та види управлінських рішень	74
2. Підготовка управлінського рішення.....	78
3. Технологія прийняття управлінського рішення	82
Тема 7. Законність та відповідальність у державному управлінні.....	86
1. Законність у державному управлінні	86
2. Забезпечення законності в державному управлінні	89
3. Відповідальність і дисципліна в державному управлінні.....	92
4. Відповідальність державних службовців.....	93

Тема 8. Контроль у державному управлінні	94
1. Поняття та види контролю в державному управлінні	94
2. Контроль, інституціалізований за гілками влади.....	97
3. Громадський контроль	101

Тема 9. Ефективність державного управління.....	104
1. Загальна соціальна ефективність державного управління.....	104
2. Ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління	105
3. Ефективність діяльності органів та посадових осіб.....	108
4. Економічна оцінка ефективності органу державної влади	109

Тема 10. Конституційні засади побудови структур державної влади в Україні	110
1. Конституція України про гілки влади в Україні	110
2. Верховна Рада та державне управління	118
3. Інститут Президента та державне управління.....	123

Тема 11. Система органів виконавчої влади України: загальна характеристика, управлінські зв'язки.....	126
1. Єдина система органів виконавчої влади.....	126
2. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади	133

Тема 12. Центральні органи виконавчої влади: права, компетенція, функції.....	137
1. Кабінет Міністрів України: структура і компетенція	137
2. Міністерства України та їх повноваження.....	144
3. Державні комітети (державні служби) України та інші центральні органи виконавчої влади: їх статус, функції.....	148

Тема 13. Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади: права, компетенція, функції.....	153
1. Централізація та децентралізація в структурній організації державного управління	153
2. Місцеві (територіальні) органи міністерств. Їх функції та відносини з місцевими державними адміністраціями	160
3. Територіальні органи державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади	164

Тема 14. Місцеві державні адміністрації в системі державного управління	167
1. Основні завдання, правовий статус, функції місцевих державних адміністрацій	167
2. Компетенція та повноваження місцевих державних адміністрацій	170

підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій], 2010. – 15 с.

73. Приходченко Л. Підвищення дієвості системи контролю в контексті забезпечення ефективності державного управління / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : збірник наукових праць ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (37). – С. 30–33.

74. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

75. Програма навчання депутатів місцевих рад. Місцеве самоврядування. Крок до ефективності. Семінар № 1. Депутат місцевої ради – повноправний представник територіальної громади. – Київ, Інститут політичної освіти. 2006. – 26 с.

76. Регіональний економічний розвиток : [навчальний посібник] / Татт Браян, Грей Пат, О. П. Крайник ; [за редакц. О. П. Крайник]. – Ленинград : Ліга-Прес, 2003. – 280 с.

77. Рейльєн Я. Р. Аналитическая основа принятия управленческих решений / Я. Рейльєн. – М. : «Финансы и статистика», 1989. – 206 с.

78. Ржепечька К. М. Судовий контроль як адміністративно-правовий засіб захисту прав і свобод людини [Електронний ресурс] / К. М. Ржепечька // Форум права. – 2009. – № 2. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09rkmicl.pdf>.

79. Робінс С. П. Основы менеджменту / С. П. Робінс, Д. А. Де Ченцо ; [пер. з англ. А. Олійник та ін.]. – К. : «Основи», 2002. – С. 65-84.

80. Романюк О. Моделі державного правління: світовий досвід і реалії пост-комуністичних суспільств [Електронний ресурс] / О. Романюк – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php>.

81. Романюк О. Моделі посткомуністичних трансформацій [Електронний ресурс] / О. Романюк – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vidmagcontent.php>.

82. Савченко Н. В. Організаційна структура державного управління. Роль та місце Державної служби зайнятості України в системі органів державної влади : навчально-методична розробка / Н. Савченко. – К. : ІПК ДСЗУ, 2013. – 31 с.

83. Савченко Н. Державне управління як суспільне явище. Цілі та функціональна структура державного управління : [навчально-методична розробка] / Н. Савченко. – К. : ІПК ДСЗУ, 2009. – 33 с.

84. Лямець В. І. Системний аналіз. Вступний курс / 2-е вид, перероб. та допов. В. І. Лямець, А. Д. Тевяшев. – Харків : ХНУРЕ, 2004. – 408 с.

85. Ситник В. Ф. Системи підтримки прийняття рішень / В. Ф. Ситник, О. С. Олексюк, В. М. Гужва. – К. : Техніка, 1995. – 162 с.

86. Степанов А. Г. Разработка управленческого решения средствами пакета Excel : [учебное пособие] / А. Г. Степанов. – СПб. : СПбГУАП, 2001. – 172 с.

87. Стеченко Д. М. Управління регіональним розвитком / Д. Стеченко. – Київ : Вища школа, 2000. – 223 с.

88. Стратегічне управління: конспект лекцій / [укладачі: І. М. Кобушко, І. Д. Скляр]. – Суми : Вид-во СумДУ, 2010. – 228 с.

89. Таран В. В. Виконавчі органи місцевих рад та їх місце в системі державного управління [Електронний ресурс] / В. Таран // Державне будівництво. – № 1. – 2010. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/12.pdf>

90. Тарнавська Н. П. Менеджмент: теорія та практика : [підручник для вузів] / Н. П. Тарнавська, Р. М. Пушкар. – Тернопіль : Карт-бланш, 1997. – С. 31–53.

56. Моделі і методи прийняття рішень в аналізі та аудиті : [навчальний посібник] / [за ред. д-р екон. наук, проф. Ф. Ф. Бутинця, канд. екон. наук, доц. М. М. Шигун]. – Житомир : Вид-во ЖДТУ, 2004. – 352 с.

57. Мочаліна З. М. Конспект лекцій з дисципліни «Моделі і методи прийняття рішень в аналізі та аудиті» (для студентів 5 курсу денної та 6 курсу заочної форм навчання спеціальності «Облік і аудит») / З. М. Мочаліна; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х. : ХНАМГ, 2011. – 102 с.

58. Мудриевська Л. М. Державне управління : [навчальний посібник] / Л. М. Мудриевська, В. П. Гомаль. – Дніпропетровськ, 2012. – 156 с.

59. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник / [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

60. Одінцова Г. С. Теорія та історія державного управління : [навчальний посібник] / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. – К. : «Видавничий дім «Професіонал», 2008. – 288 с.

61. Орбан-Лембрик Л. Е. Соціальна психологія : [навчальний посібник] / Л. Е. Орбан-Лембрик. – К. : Академвидав, 2005. – 448 с.

62. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк ; [за ред. Н. Р. Нижник]. - К. : ЗАТ «НІЧЛАВА», 2003. - 288 с.

63. Органи державної влади України : [монографія] / [за ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 592 с.

64. Основы менеджмента : [учеб. пособие для вузов] / [под. ред. А. А. Радугина]. – М. : Центр, 1998. – С. 27–52.

65. Панченко О. В. Методи оцінки ефективності маркетингових комунікацій / О. В. Панченко // Економіка та держава. – 2011. – № 2. – С. 102–103.

66. Петренко О. С. Проблеми децентралізації в умовах реформування публічного управління в Україні [Електронний ресурс] / О. Петренко // Публічне адміністрування: теорія та практика. – Випуск 1 (3). – 2010. – Режим доступу : <http://www.dbuap.dp.ua/zbirnik/2010-01/10pospuu.pdf>

67. Пилипко А. Г. Формула вирішення управлінських завдань – марево чи реальність / А. Г. Пилипко // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХорРІ НАДУ «Магістр», 2005. – № 1 (23). – 356 с.

68. Пісьмаченко Л. М. Контролінг в органах державної влади й органах місцевого самоврядування : [навчальний посібник] / Л. Пісьмаченко. – К. : Вид-во НАДУ, 2008. – 81 с.

69. Піхоцький В. Ф. Державний фінансовий контроль як дієвий метод управління фінансами [Електронний ресурс] / В. Ф. Піхоцький. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vldfa/2009_17/Pihockyj.pdf.

70. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Олександр Петрович Полінець ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2003. – 20 с.

71. Пономаренко Г. О. Способи забезпечення законності управління у сфері внутрішньої безпеки держави / Г. О. Пономаренко // Честь і закон. – 2007. – № 1. – С. 35.

72. Правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій : [навч.-метод. посіб.] / [уклад. Татаринцева М. А.] ; Донецька обласна державна адміністрація, Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Донецьк : [Донецький обласний центр перепідготовки та

3. Відносини місцевих державних адміністрацій у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків.....	171
4. Структура місцевих державних адміністрацій.....	177

Тема 15. Місцеве самоврядування та його особлива роль у державному управлінні	181
1. Поняття та суть місцевого самоврядування. Територіальна громада як суб'єкт і основний носій функцій у системі місцевого самоврядування	181
2. Теорії та моделі місцевого самоврядування	187
3. Система місцевого самоврядування в Україні	193
4. Правовий статус органів місцевого самоврядування	199

Тема 16. Реформування організаційної структури державного управління в Україні.....	203
1. Реформування організаційних структур державного управління в Україні за роки незалежності	203
2. Концептуальні засади реформування місцевих органів влади та напрями регіональної політики	211

Тема 17. Організаційна структура державного органу	219
1. Поняття організаційної структури органу державної влади.....	219
2. Підходи та методи побудови організаційних структур органу державної влади.....	230
3. Типи організаційних структур за класифікацією Г. Мінцберга	233

Тема 18. Внутрішня організація державного органу	237
1. Поняття внутрішньої організації функціонування органу державної влади. Форми організації органу державної влади	237
2. Організація органу державної влади як процес, його основні елементи	244
3. Організація органу державної влади як функція управління	250

Тема 19. Менеджмент державного органу	253
1. Менеджмент організації: суть та роль у державному управлінні	253
2. Ознаки менеджменту як типу управління. Функції та методи менеджменту.....	260

Тема 20. Стратегічне та ситуаційне управління	265
1. Поняття стратегічного управління та його основні складові	265
2. Принципи стратегічного управління та формування програми діяльності органу державної влади	274
3. Ситуаційне управління: поняття та особливості.....	280

Тема 21. Функціональний аналіз та контролінг у діяльності державного органу	285
1. Сутність функціонального аналізу діяльності органу державної влади.....	285

2. Методика проведення функціонального аналізу органів державної влади.....	287
3. Сутність, завдання та організація проведення контролінгу в діяльності органу державної влади.....	292

Тема 22. Інформаційне та комунікаційне забезпечення

внутрішньої організації державного управління.....	299
1. Поняття і загальна характеристика комунікацій.....	299
2. Інформаційно-комунікаційні потоки у структурі державного управління	305
3. Комунікацій та комунікаційний процес.....	315

Тема 23. Зв'язки з громадськістю в системі управлінської

діяльності державного органу	319
1. Public Relations як управлінська діяльність та вид зовнішніх комунікативних зв'язків державного органу.....	319
2. Методи Public Relations та форми організації Public Relations у державній установі.....	324
3. Функції відділів зв'язків з громадськістю при органах державної влади та органах місцевого самоврядування	326

Список використаної літератури 329

36. Залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні. Навчально-методичний посібник / [укладач Б. А. Руснак]. – Чернівці : ЧМГС «Буковинська Партнерська Агенція», 2004. – 47 с.
37. Зозуля О. І. Конституційне право України. Альбом схем : [навчальний посібник] / О. І. Зозуля, С. А. Панасюк. – Х. : Харків юридичний, 2012. – 260 с.
38. Квітка С. А. Міське самоврядування : навчальний посібник / С. А. Квітка. – 2-ге вид., доповн. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2004. – 108 с.
39. Кожевников С. Н. Проблемы теории государства : [курс лекций] / С. Кожевников. – Н. Новгород : Изд-во ФГОУ ВПО «ВГАВТ», 2010. – 267 с.
40. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений: Учеб. пособие / В. Колпаков. – 2-е изд., перераб. и доп. – К. : МАУП, 2004. – 504 с.
41. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
42. Кредісов А. І. Менеджмент для керівників / А. І. Кредісов, Є. Г. Панченко, Кредісов В. А. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 113–149.
43. Кудряченко А. Чотирнадцять президентів. Порівняльний аналіз систем влади держав Центральної та Східної Європи в контексті вітчизняного досвіду конституційної реформи / А. Кудряченко // Віче. – 2006. – № 21-22. – С. 26–28.
44. Лесечко М. Д. Технологія прийняття управлінських рішень в органах державного управління та органах місцевого самоврядування : [навчальний посібник] / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис, Р. М. Рудніцька. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 168 с.
45. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / К. О. Линьов. – К., 2004. – 20 с.
46. Малиновський В. Трансформація адміністративно-територіального устрою України: проблеми і перспективи // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України : в 2 ч. / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 2. – Ч. II. – С. 211–218.
47. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
48. Мельник А. Ф. Державне управління / А. Ф. Мельник // Державна служба: посібник для викладачів, магістрів та державних службовців. – Ч. 1. – Луганськ : Східноукр. держ. ун-т, 2000. – С. 60–80.
49. Мельник С. А. Управління регіональною економікою / С. Мельник. – Київ : КНЕУ, 2008. – 124 с.
50. Мельтохова Н. Організаційні кризи в системі державного управління: виникнення, розвиток, подолання [Електронний ресурс] / Н. Мельтохова // Державне будівництво. – 2007. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/1/01.pdf>.
51. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. – М. : Дело, 1992. – 244 с.
52. Мильнер Б. З. Теория организации / Б. З. Мильнер. – М. : ИНФРА. – 2000. – 477 с.
53. Минцберг Г. Структура в кулаке : [пер. с англ.] / Г. Минцберг. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 512 с.
54. Минцберг Г. Школы стратегий : [пер. с англ.] / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Дж. Лэмпел. – СПб. : Питер, 2001. – 182 с.
55. Минцберг Г. Школы стратегий, стратегическое сафари / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Дж. Лэмпел. – СПб. : Питер, 2000. – 366 с. – (Серия «Теория и практика менеджмента»).

18. Всемирная история в 10 томах / [под ред. Е. М. Жукова, Е. С. Варги, В. П. Волгина и др.]. – Т. 5. – М. : Соцэклитиз, 1958. – 782 с.

19. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні : [навчальний посібник] / В. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

20. Гаращук В. М. Деякі питання характеристики способів забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні / В. Гаращук // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / [відп. ред. В. Я. Тацій]. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1998 – С. 37–43

21. Гаращук В. М. Законність у сфері державного управління / В. М. Гаращук // Адміністративне право України: підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; [за ред. Ю. П. Битяк]. – К. : Юринком Інтер, 2005. – С. 238.

22. Гольдштейн Г. Я. Экономический инструментарий принятия управленческих решений. Монография. Учебное пособие / Г. Я. Гольдштейн, А. Н. Гуц. – Таганрог : ТРТУ, 1999. – 460 с.

23. Грушевський М. С. На порозі нової України: Гадки і мрії / М. С. Грушевський. – К., 1992. – С. 167–168.

24. Дафт Р. Менеджмент / Р. Дафт. – СПб. : Изд. «Питер», 2000. – С. 48–74.

25. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студентів вищих навчальних закладів / [за ред. С. Г. Серьогіної]. – Х. : Право, 2005. – 256 с.

26. Державне управління в Україні: Централізація і децентралізація / [кол. авт.; відп. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 487 с.

27. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навчальний посібник / [за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка]. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.

28. Державне управління: [навчальний посібник]. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; [за ред. А. Ф. Мельник]. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта ХХІ століття).

29. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

30. Євтушенко О. Н. Теоретичні основи державного управління: навчальний посібник // О. Н. Євтушенко, В. М. Ємельянов, В. Г. Коваль, С. П. Тимофеев, В. С. Фуртатов. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – 260 с.

31. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування в Україні : теорія та практика становлення : [навчальний посібник] / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013 – 316 с.

32. Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління) : [навчальний посібник] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – 262 с.

33. Євтушенко О. Н. Державне управління (Система органів державної влади та місцевого самоврядування України) : [навчальний посібник] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 262 с.

34. Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту) : [навчальний посібник] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 262 с.

35. Жигалов В. Т. Основи менеджменту і управлінської діяльності : [підручник] / В. Т. Жигалов, Л. М. Шимановська. – К. : Вища школа, 1994. – 223 с.

ТЕМА 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ – СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

1. Поняття управління. Соціальне управління



Рис. 1.1. «Генеалогічне дерево» мистецтва управління

Наукове управління, з одного боку, передбачає дотримання об'єктивних економічних законів, принципів, прогресивної технології управління, а з іншого – включення в управлінський процес конкретних форм, зразків зі сфери мистецтва успішного розв'язання підприємницьких завдань, досвіду роботи кращих менеджерів.



Рис. 1.2. Фактори процесу формування мистецтва управління

Процес формування мистецького управління пов'язаний з трьома групами факторів:

- 1) зовнішні передумови;
- 2) умови службової діяльності;
- 3) особистісні фактори.

Основою управлінського мистецтва є конкретний приклад, ситуація, зразок, у яких демонструється певна управлінська проблема і дається метод її вирішення. При цьому основним методом управлінського мистецтва є описовий, емпіричний, на відміну від логічного, притаманного теорії керівництва.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авалов З. Децентралізація і самоуправління у Франції / З. Авалов – СПб., 1905. – 339 с.
2. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : [навчальний посібник] [Електронний ресурс] / В. Б. Авер'янов. – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/books>.
3. Алексеева К. А. Роль суспільної свідомості у досягненні цілей державного управління [Електронний ресурс] / К. Алексеева // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 12. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>
4. Андрійко О. Ф. Поняття і система засобів забезпечення законності у державному управлінні / О. Ф. Андрійко // Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – С. 347.
5. Атаманчук В. Г. Теория государственного управления : [курс лекций] / В. Г. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
6. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. / В. Г. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1980. – 256 с.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
8. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навчальний посібник] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
9. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. – № 2 (20). – 2010. – С. 145–151.
10. Білоус В. Соціологія у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях : навчальний посібник / В. Білоус. – К. : КНЕУ, 2002. – 140 с.
11. Бодди Д. Основы менеджмента / Д. Бодди, Р. Пейтон. – СПб. : Изд. «Питер», 1999. – С. 55–101.
12. Бутинець Ф. Ф. Моделі і методи прийняття рішень в аналізі та аудиті: Навчальний посібник для студентів спец. 7.050106 «Облік і аудит» / Ф. Ф. Бутинець, М. М. Шигун. – Житомир : ЖДТУ, 2004. – 352 с.
13. Бюджетное планирование в контексте реформы системы попечения о детях в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ / Обзорный отчет, подготовленный компанией FISCO для международной конференции «Реформа системы попечения о детях: обязательства, партнерства, действия в Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украине». – Кишинев, Молдова, 24-26 ноября 2009 года. – 76 с.
14. Василенко В. А. Теорія і практика розробки управлінських рішень / В. Василенко. – Київ : ЦУЛ, 2002. – 420 с.
15. Ващенко К. О. Політологія для вчителя [Електронний ресурс] / К. О. Ващенко, В. О. Корнієнко. – Режим доступу : <http://posibnyky.vntu.edu.ua/politolog>.
16. Вельський К. С. Феноменология административного права / К. С. Вельський. – Смоленск : Изд-во СГУ, 1995. – 143 с.
17. Виханский О. С. Менеджмент : [учебник] / О. С. Виханский, А. И. Наумов. – 3-е изд. – М. : Гардарики, 1999. – С. 43–58.

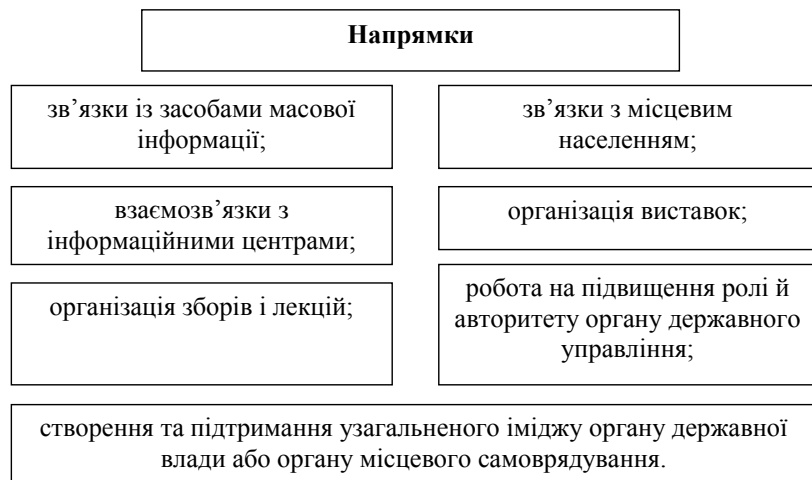


Рис. 23.11. Основні напрямками діяльності відділу PR при органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування

Однак не треба забувати, що найбільш важливим аспектом PR завжди залишається особистий контакт працівників органу державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадськістю. Саме тому якщо відвідувач отримав неприємне враження від спілкування з працівником органу державної влади, або місцевого самоврядування до якого він прийшов зі своєю проблемою, ніякі подальші зусилля вже не зможуть згладити цього неприємного враження.

Треба зазначити, що судження, що відображають ставлення суб'єкта (громадянина) до значущих для нього подій і явищ соціальної дійсності впливають на формування громадської думки. *Громадська думка* – тимчасовий стан суспільної свідомості, що виявляється як сукупність оцінних суджень різноманітних груп і верств населення, індивідуальних думок із певної проблеми, яка стосується групи людей. Сформовану громадську думку важко змінити, особливо домогтися публічного визнання неефективності минулої діяльності, власних помилок. Водночас вона може різко змінюватися, тому з нею слід працювати на основі глибоких знань про закони й особливості поведінки спільнот, використовуючи сучасні комунікаційні технології.

Робота з громадською думкою органів державної влади та місцевого самоврядування дає змогу реалізовувати свої ідеї, проекти, рішення. Таким чином, діалог між підрозділами зв'язків з громадськістю органів державної влади та місцевого самоврядування дає можливість творити єдину комунікаційну та іміджеву політику.



Рис. 1.3. Основні види управління

Кожен з перелічених видів є об'єктом пізнання і досліджується людиною в рамках відповідних наук. Перші два види управління – це в основному сфера природничих, а також наук техніко-математичного профілю. Дослідження соціального управління є безпосереднім завданням суспільних наук. Що ж до кібернетики, то її пріоритети обмежені «трансплантацією» в галузь соціальних досліджень найбільш загальних абстрактних понять про категорії управління.



Рис. 1.4. Рівні управління

Управління визначається як наукова дисципліна, що має своїм практичним вираженням створення організованих груп людей і спрямування їх діяльності на досягнення цілей організації.



Рис. 1.5. Функції управління

Під *функціями управління* розуміють певний розподіл праці, спеціалізацію в сфері управління. Виділяють такі функції управління: за належністю до сфер діяльності – спеціальні, а за етапами управління – загальні. Загальні функції управління властиві будь-якому об'єкту управління, а спеціальні – це посадові функціональні обов'язки педагогічних працівників (директора, його заступників, класного керівника, педагога-організатора і ін.), але більшість дослідників виділяють такі загальні функції управління: *планування, організація, координування, контроль, регулювання, облік, аналіз.*



Рис. 1.6. Методи управління

Методи управління – це сукупність прийомів і способів дії на керований об'єкт для досягнення поставлених організацією цілей. У практиці управління, як правило, одночасно застосовують різні методи і їх поєднання. Так або інакше, але всі методи управління органічно доповнюють один одного і знаходяться в постійній динамічній рівновазі. Традиційно виділяють *адміністративні, економічні й соціально-психологічні методи.*

Стратегічні цілі можуть бути зведені до трьох основних позицій:

- 1) реального втілення у суспільну практику гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина;
- 2) розвитку громадянського суспільства, його демократичних інститутів;
- 3) зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві.

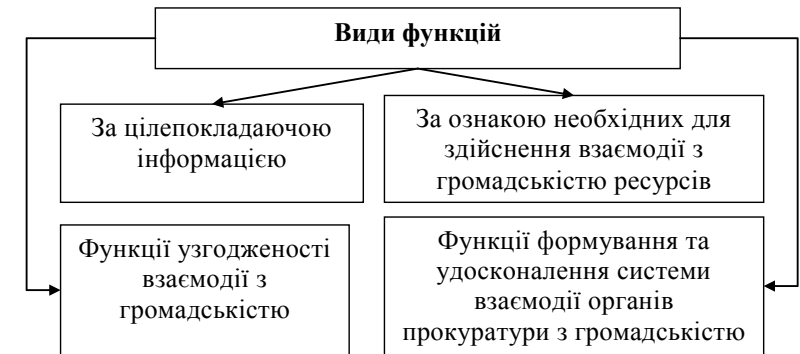


Рис. 23.10. Основні функції відділу PR при органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування

Відділи PR при органах державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю мають виконувати наступні функції:

1. *За цілепокладаючою інформацією:* функцію прогнозування взаємодії з громадськістю та функцію планування.
2. *За ознакою необхідних для здійснення взаємодії з громадськістю ресурсів:* функції фінансування, матеріально-технічного забезпечення, стимулювання працівників органів прокуратури, які ефективно здійснюють взаємодію з громадськістю, кадрового забезпечення взаємодії з громадськістю.
3. *Функції узгодженості взаємодії з громадськістю:* функції керівництва взаємодією з громадськістю, координації, організації та контролю.
4. *Функції формування та удосконалення системи взаємодії органів прокуратури з громадськістю:* функції організаційного проектування і організаційного планування.

двосторонній характер і гармонійність зв'язків між суб'єктом (державною установою) та об'єктом (суспільством, громадськістю) і виглядає вказаним чином.

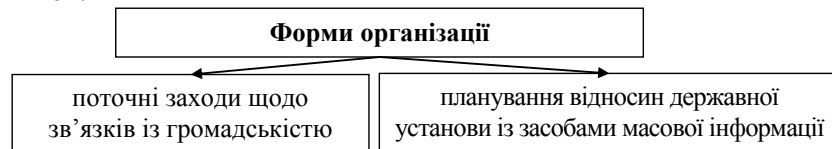


Рис. 23.8. Форми організації Public Relations в державній установі

Форми організації Public Relations в державній установі включають:

- поточні заходи щодо зв'язків із громадськістю, головною метою яких є підтримка вже сформованого ставлення громадськості до державної установи та планомерний розвиток цих стосунків (організація PR-кампаній, PR-акцій для досягнення цілком конкретних результатів, здатних сформувати, або змінити відношення громадськості до державної установи);
- планування відносин державної установи із засобами масової інформації («media relations»), щоб зменшити можливість перекручування інформації (встановлення взаємовигідного партнерства і співробітництва із ЗМІ через форми регулярної комунікації: брифінги, прес-конференції, «круглі столи», публічні дискусії, презентації).

3. Функції відділів зв'язків з громадськістю при органах державної влади та органах місцевого самоврядування

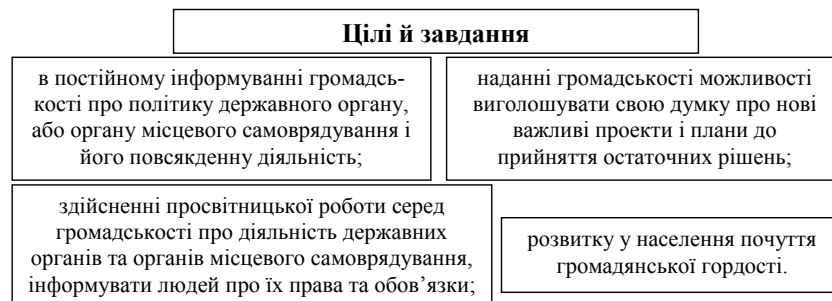


Рис. 23.9. Цілі й завдання служб у справах громадськості в органах державної влади та місцевого самоврядування

Цілі управління взаємодією органів державної влади і місцевого самоврядування з громадськістю складаються із стратегічних, розрахованих на тривалий період часу, і тактичних, реалізація яких займає відносно невеликий відрізок часу.



Рис. 1.7. Характеристика змісту процесу управління

У системі управління основним і провідним її «елементом» є процеси управління. Процес управління в порівнянні з іншими елементами (категоріями) системи управління значною мірою залежить від людського фактору, що перешкоджає її формалізації. Як всяке реальне функціонування, процес управління найбільш повно і розгорнуто характеризує систему управління в цілому. У той же час він є найбільш складним для аналізу. Процес управління: визначається характером розв'язуваних завдань; має специфічні властивості; може бути класифікований на основі окремих операцій залежно від конкретних умов. Характер змісту процесу управління визначається характером вирішуваних завдань.

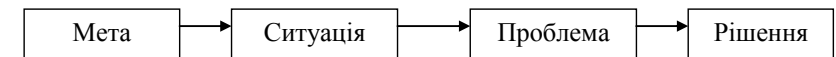


Рис. 1.8. Етапи процесу управління (методологічний зміст процесу управління)

Методологічне зміст управління передбачає представлення процесу управління у вигляді послідовності чотирьох його етапів: визначення мети, оцінки ситуації, визначення проблеми та знаходження рішення управлінського рішення.

Мета – це уявлення керівника про те, якою повинна бути керована ним система, тобто це ідеальний образ бажаного, можливого і необхідного стану. *Ситуація* – це стан керованої системи, що оцінюється щодо мети. Стан системи ніколи не може бути тотожно мети. Отже, завжди існують ситуації, які треба оцінювати. *Проблема* – це протиріччя між бажаним (метою) і дійсністю (ситуацією). Протиріччя, на вирішення якої має бути спрямована дія, і є проблема. *Управлінське рішення* як завершальний етап процесу управління є знаходження шляхів вирішення проблеми та організаційну роботу з практичного її вирішення в керованій системі.

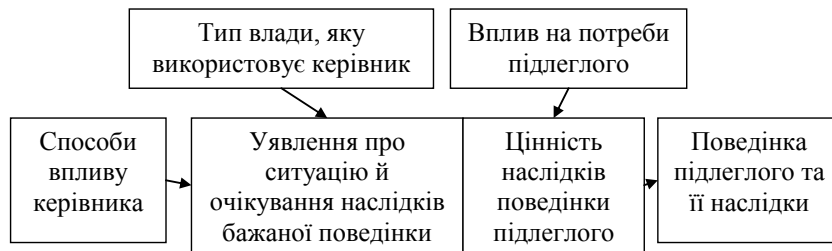


Рис. 1.9. Модель впливу керівника на підлеглого

У до ринковий період роль керівника була зрозумілою й чітко визначеною. Його завдання полягало в тому, щоб розподілити роботу, встановити й підтримувати стандарти, стежити за дисципліною. Влада керівника практично не підлягала сумнівам і багато чинників діяло на його користь. Під час прийняття рішень слово керівника було вирішальним. Його статус був настільки високим, що ніщо не загрожувало його праву контролювати й наводити дисципліну. В багатьох випадках керівник одноособово наймав на роботу і звільняв працівників. Праця й поведінка співробітників у вільний час контролювалися партійними органами, державною профспілкою.



Рис. 1.10. Способи управлінського впливу на підлеглих

Всі форми впливу та влади спонукають людей виконувати бажання іншої людини, задовольняючи тим самим активні потреби. Люди очікують та передбачають наслідки тієї чи іншої поведінки. Керівник чи особа, яка здійснює вплив, також передбачає ефект свого впливу на поведінку виконавця.

відношення до Паблік Рілейшнз, але грають значну роль при формуванні державною установою власного стилю);

- *фотографії* (створюють враження вірогідності й мають привабливість, який не має друкований текст), *кіно, документальні фільми* (з 30-х років і до недавнього часу активно використалися в нашій країні як масовий засіб агітації й пропаганди), *відеокліпи*;
- *використання усної мови* (є найдавнішим засобом спілкування між людьми й сьогодні залишаються наймогутнішим способом підтримки зв'язків із громадськістю. Уміння виступати на засіданнях, конференціях, офіційних зустрічах є однією із професійних вимог державного службовця);
- *рекламу «престижу»* (є складовою частиною Паблік Рілейшнз, оскільки вона впливає на образ установи в очах громадськості);
- *виставки та ярмарки; аудіовізуальні засоби; вивчення громадської думки; конференції* тощо.

Отже, паблік Рілейшнз (Public Relations, PR) – це управлінська діяльність, у якій керуючою ланкою виступає суб'єкт PR (джерело інформації), а керованою – громадськість, що спрямована на встановлення гармонійних відносин між державною установою (органами державної влади та місцевого самоврядування) і громадськістю, від якої залежить успіх функціонування цієї державної установи.

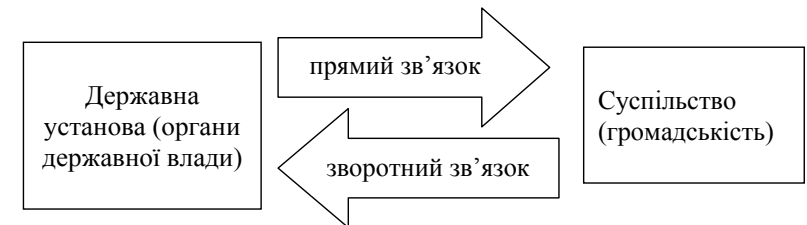


Рис. 23.7. Модель PR-комунікатора

Найважливіше завдання *Public Relations* в державній установі – створення і підтримка стійких динамічних відносин між державною установою і громадськістю. PR-кампанії включають комплекс заходів, що формують чи змінюють відносини різних груп населення до державної установи. Поточні PR-заходи підтримують сформоване відношення громадськості до державної установи.

Підготовлена PR-інформація представляється у формі, зручній для передачі громадськості (міжособистісне спілкування, повідомлення у ЗМІ, організація прес-конференцій, брифінгів, «круглих столів», публічних відкритих обговорень, презентацій тощо). Ця інформація, діючи на об'єкт (громадськість), чинить на нього вплив, змінює його думку. Зведення про це передаються каналами зворотного зв'язку та використовуються для коректування задуму і наступних дій. Отже, ця модель репрезентує найважливішу ідею *Public Relations* у демократичному суспільстві –

2. Методи Public Relations та форми організації Public Relations у державній установі

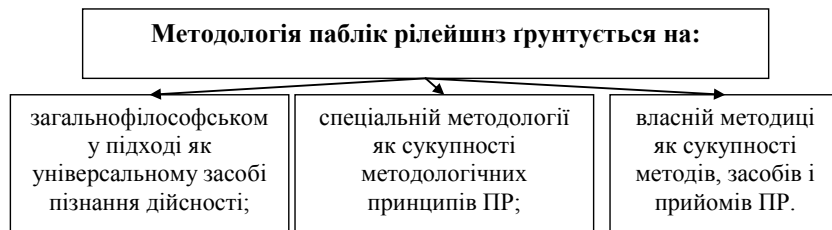


Рис. 23.5. Методологія Public Relations

В сучасних умовах органам державної влади та місцевого самоврядування з метою оптимізації своєї діяльності необхідна підтримка громадськості, ефективний зворотний зв'язок між державою та суспільством. Для вирішення цього завдання особливої актуальності набуває використання засобів, методів, прийомів «паблік рілейшнз» – зв'язки з громадськістю, спрямованих на забезпечення діалогових відносин між державою та її громадянами, урахування та цілеспрямоване формування громадської думки, стимулювання громадянської активності, підвищення авторитету та довіри до органів державної влади й управління. Актуалізація комунікативного аспекту становить важливий напрям підвищення ефективності державного управління.



Рис. 23.6. Загальноприйнятні методи Public Relations

До загальноприйнятих методів ПР можна віднести:

- *взаємодію з засобами масової інформації* (інформаційні повідомлення, сенсаційні повідомлення про заплановані події. Головне, щоб матеріал був достовірним і своєчасним);
- *використання друкованої продукції* (різні бланки, візитні картки, рахунки та інші друковані матеріали, що не мають безпосереднього

Соціальне управління – цілеспрямований, свідомий вплив на суспільство з метою впорядкування та розвитку певних якостей, цінностей, задоволення всіх потреб.

Суспільство	Об'єкт дослідження
Цінності	Предмет

Зумовлено: системою та природою суспільства, суспільним характером праці, необхідністю людської комунікації, життєдіяльності, процесом обміну продуктами матеріального та духовного виробництва.

Основа: національна безпека, соціальна держава, соціальна політика. Мистецтво вміти передбачати, якими найкращими засобами впорядкувати певні суспільні цінності.

Основні складові: розробка і організація управлінських рішень; збір, аналіз і використання інформації, різноманітних методів впливу на об'єкт соціального управління і стилів керівництва; розвиток самоврядування в трудових колективах та виробничій демократії; планування соціального розвитку об'єктів соціального управління, організація реалізації цих планів та контроль за їх виконанням.

Рис. 1.11. Складові соціального управління

Соціальне управління як тип, функція загального управління – особливий вид управлінської діяльності, що забезпечує виконання відповідних соціальних завдань через адекватну організаційну структуру. *Соціальне управління* представляє собою свідому, систематичну, спеціально-організовану суспільну діяльність з метою впорядкування його соціально-дієвої структури. Управління всією соціальною сферою життєдіяльності здійснює держава, її певні заклади та органи. Однак у соціальному управлінні беруть активну участь організації громадянського суспільства: профспілки, органи самоврядування трудових колективів і т. ін. Соціальне управління з боку держави і з боку організацій громадянського суспільства має спільні складові, жодну з яких неможливо ігнорувати.

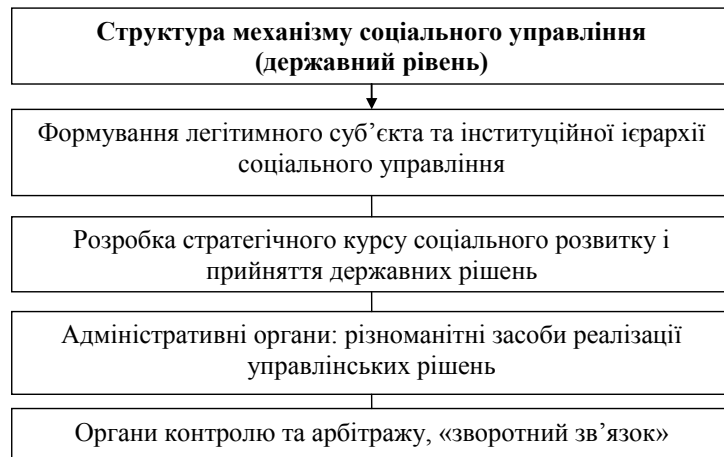


Рис. 1.12. Структура механізму соціального управління

Соціальне управління – це можливість і здатність певного суб'єкта впливати на суспільство (або на його окремі спільності) з метою упорядкування, збереження якісної специфіки, стабільного функціонування, розвитку та удосконалення.

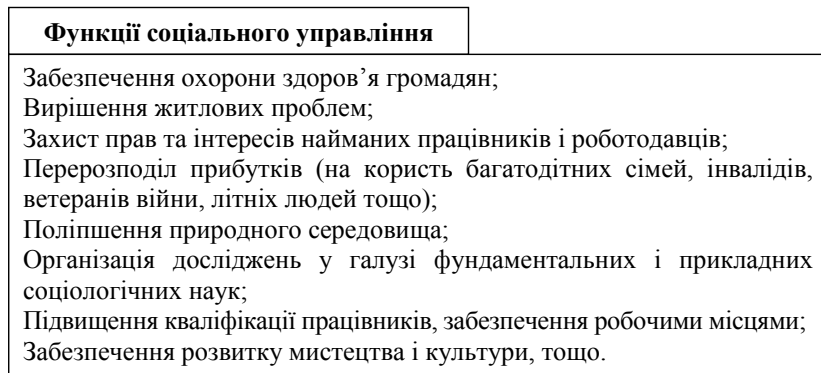


Рис. 1.13. Функції соціального управління

Соціальне управління в будь-якому суспільстві виконує дуже важливі функції, які забезпечують життєдіяльність суспільства і кожного громадянина, їх розвиток, безпеку і т. д. Цей перелік функцій соціального управління, попри його неповноту, дає уявлення про його обсяг та різноманітність завдань.

узгодженість – публік рілейшнз спрямований на досягнення взаєморозуміння і взаємоузгодженості;

технологічність – представляє собою цілком прагматичну сферу, що виникла із конкретних форм, методів, способів і процедур, з допомогою яких налагоджуються контакти з громадськістю.



Рис. 23.4. Функції PR у сфері взаємодії держави й громадянського суспільства

Паблік рілейшнз – невід'ємна частина будь-якої роботи з населенням, яке повинне мати інформацію про прийняті від їх імені рішення. По-перше, тому, що будь-яка діяльність (політична, економічна, освітня тощо) базується на виробленні довіри, що неможливо без опори на паблік рілейшнз. По-друге, ПР мають допомогти громадянам знати про їхні права та обов'язки. По-третє, паблік рілейшнз є важливим чинником демократизації суспільного життя, тому що поєднує в одне ціле органи влади з інститутами громадянського суспільства і виступає каналом зворотного зв'язку між адміністративним апаратом, управлінськими структурами та громадськістю. По-четверте, паблік рілейшнз відіграє важливу роль у зменшенні психологічного напруження, досягненні соціально бажаних орієнтирів мислення і поведінки як органів влади, так і населення.

Виходячи з наведених трьох основних функцій публік релейшнз, виділяють низку інших функцій. Такими функціями є: *дослідно-аналітична*: збирання та аналіз інформації щодо реакції окремих членів суспільства, громадськості на події, що відбуваються; ставлення суспільства та окремих його груп до певних організацій; *прогностична*: передбачення розвитку будь-яких подій у суспільстві та бізнесі; *інформаційно-комунікативна*: виробництво й тиражування інформації для виконання інформаційно-роз'яснювальної та пропагандистської рекламної роботи, потрібної не тільки для партнерів у бізнесі, але й для підтримання соціально-психологічного клімату в колективі підприємства, службової етики, фірмового стилю; *організаційно-технологічна*: спільні заходи та дії з проведення та організації активних акцій, кампаній з формування суспільних зв'язків, різних ділових зустрічей, виставок, конференцій з використанням засобів масової інформації, аудіо- та відеотехніки, комп'ютерних технологій; *управлінська*: управління підприємством, іміджем компаній, створенням партнерських відносин у суспільстві та бізнесі, співпрацею із засобами масової інформації; *лобіювання*: співпраця з членами законодавчих органів та урядовими чиновниками для сприяння або протистояння прийняттю деяких законодавчих актів; *консультативно-методична*: консультації щодо організації та налагоджування відносин із громадськістю; *регулятивно-контрольна*: контроль за думками та поведінкою громадськості й суспільства загалом і маніпулювання ними для задоволення потреб та інтересів організацій, від імені яких проводять кампанії для формування зв'язків із громадськістю.

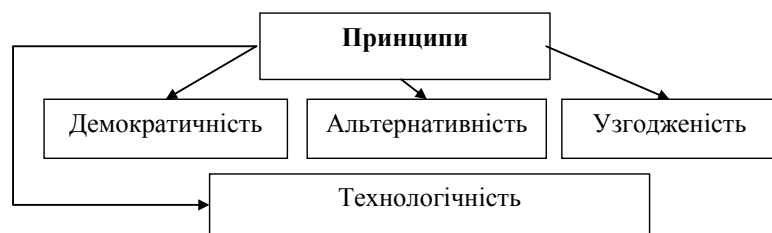


Рис. 23.3. Принципи PR

Принципи, на яких ґрунтується публік релейшнз:

демократичність – суб'єкти громадських взаємовідносин реалізують свої права через економічну, політичну і духовну свободу. Маючи рівні права, вони формують функціональні взаємозв'язки з партнерами по бізнесу, політиці, культурі як громадський договір і узгодженість інтересів;

альтернативність – багатосуб'єктність громадських взаємовідносин породжує невичерпність управлінських альтернатив у визначенні мети, виборі альтернатив щодо сумісної діяльності, у застосуванні технологій управління;

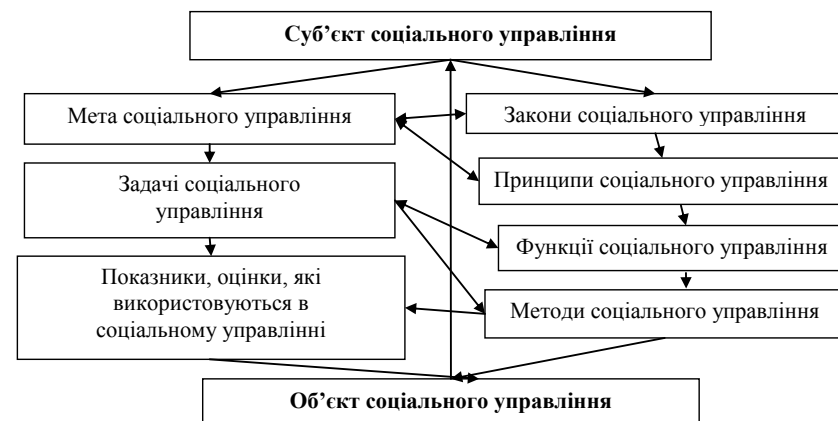


Рис. 1.14. Взаємодія елементів соціального управління

Соціальне управління неможливо здійснювати без урахування різних особливостей суб'єкта й об'єкта, не може бути єдиної моделі соціального управління, прийнятною для всіх історичних періодів соціального розвитку і для всіх країн. Структурний аналіз поняття «соціальне управління» передбачає виділення основних елементів, якими є суб'єкт і об'єкт, мету і завдання, закони, принципи, функції, методи, а також показники, оцінки, прямий і зворотний зв'язок за допомогою інформації.

Важливе місце в даній структурі займають показники і оцінки. Оцінки в управлінні є як елементом в цілому системи соціального управління, поряд з методами, функціями, принципами, законами, цілями і завданнями, так і елементом зворотного зв'язку, даючи можливість суб'єкту і об'єкту соціального управління приймати правильні управлінські рішення. При цьому оцінки, виходячи з цілей і завдань управління, залежать від застосовуваних методів, які в свою чергу залежать від законів, принципів і функцій соціального управління.

Використання оцінок дозволяє управлінцям по-новому поглянути на цілі, завдання, результати своєї діяльності, а також на програми, якими вони управляють; оцінка проковує поліпшення самих програм, які піддаються оцінці; в управлінських структурах з'являються нові адміністративні структури, націлені на моніторинг та оцінку, це вміння правильно управляти організаціями, враховуючи зворотний зв'язок. Недостатність обмірковування оціночної діяльності позначається на результаті, призводить до зайвої категоричності, невірної оцінки подій, що відбуваються. Оцінки утворюють необхідний елемент і посередні ланки переходу від соціальної теорії до практики.

2. Принципи державного управління

Таблиця 23.2

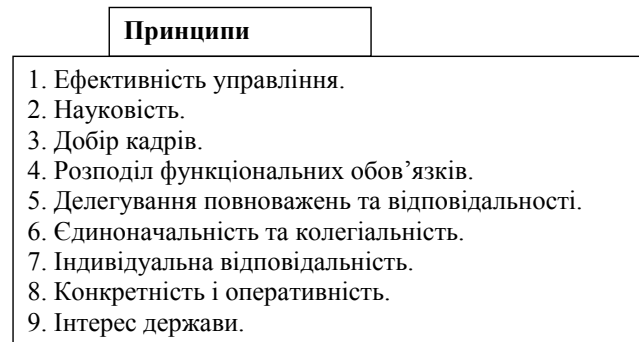


Рис. 1.15. Принципи управління

Загальним для кожного об'єкта управління є забезпечення *принципу ефективності управління*. Кількісний бік ефективності управління може бути виражений шляхом зіставлення результатів діяльності об'єкта управління з витратами, якісний бік – ступенем оптимальності управління. Принцип ефективності стосується всього управління, але особливо велика його роль у підготовці управлінських рішень. Оптимальність як одна зі сторін принципу ефективності практично відображається в оптимізації управлінських рішень, у розробці таких варіантів рішень, які при їх оцінці згідно з прийнятим критерієм є найвигіднішими.

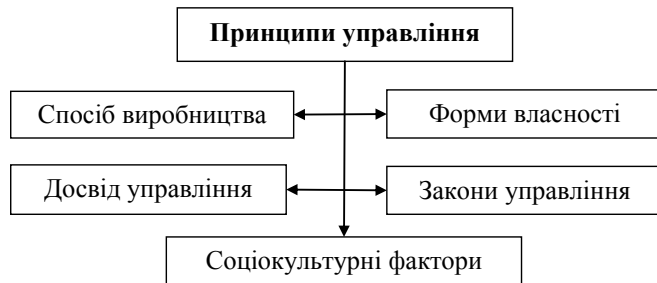


Рис. 1.16. Механізм формування принципів управління

У найбільш загальному вигляді *принципи управління* можна визначити як початкові по відношенню до процесу управління норми, правила та закономірності, що впливають із сутності і рівня розвитку суспільства та його продуктивних сил, дотримання яких (норм, правил і закономірностей) сприяє досягненню поставлених перед суспільством цілей і вирішенню задач.

Відмінності PR і пропаганди

	PR (public relations)	Пропаганда
Ціль	Досягнення згоди	Створення руху прихильників
Завдання	Забезпечення рівноправного діалогу	Забезпечення власного пріоритету в діалозі
Методи	Мають на увазі інформаційну відкритість	Припускають при необхідності приховання фактів і дезінформацію
Прагнення	Розуміння	Збільшення числа прихильників

PR (public relations) не є:

- пропагандою;
- діяльністю, що створює бар'єри між правдою й громадськістю;
- діяльністю, спрямованою винятково на збільшення реалізації товарів і послуг, хоча PR має велике значення для програм реалізації й маркетингу;
- набором хитростей і трюків (вони іноді використовуються для того, щоб привернути увагу, але при частому й ізольованому застосуванні зовсім марні);
- рекламою, що прагне що-небудь нав'язати, незалежно від правди, етичних норм і суспільних інтересів;
- системою непрямої реклами;
- безкоштовною рекламою;
- просто роботою із пресою (хоча робота із пресою – важлива складова багатьох програм PR).

Відмінності PR від пропаганди мають принциповий характер (в цілях і, завданнях, методах і прагненнях). Отже політикам завжди (а сьогодні, особливо у нас) потрібна пропаганда, а от керівникам потрібніше PR.

Функції
контроль думок і поведінки громадськості з метою задовольнити потреби та інтереси органу державної влади та місцевого самоврядування, від імені якого здійснюються акції (ситуація багато чим нагадує маніпулювання свідомістю і поведінкою людей у певному напрямку);
реагування на громадськість, тобто прийняття до уваги і реагування на події, проблеми або поведінку інших (розглядаючи тих, від когось залежить її доля, як господарів);
досягнення взаємовигідних відносин між усіма пов'язаними з органами державної влади та місцевого самоврядування групами громадськості шляхом сприяння плідній взаємодії з ними (цільові групи громадськості тут розглядаються як партнери установи, із якими вона взаємодіє).

Рис. 23.2. Функції PR в державному управлінні

– можливість обирати дієві інструменти та знаряддя для підвищення ефективності управлінської діяльності з урахуванням громадського пошуку та громадських очікувань;

– можливість попередження загрозливих ситуацій та своєчасне знаходження можливостей для ліквідації таких загроз, а також їх негативних наслідків;

– використання етичних засобів спілкування, які сприяють взаєморозумінню та громадській толерантності.

Таблиця 23.1

Теоретичні моделі PR

	Моделі PR			
	Модель I Publicity	Модель II Інформування громадської думки	Модель III Асиметричної двосторонньої комунікації	Модель IV Симетричної двосторонньої комунікації
Задачі PR	Пропаганда	Поширення інформації	Переконання за допомогою правдивої інформації	Діалог – пошук взаєморозуміння
Мета підприємства	Контроль громадської думки	Завоювання громадської думки	Формування громадської думки	Отримання згоди і розуміння
Способи комунікації	Одностороння комунікація	Одностороння комунікація	Двостороння комунікація, нерівна	Двостороння комунікація, зворотній зв'язок
Роль досліджень	Мала і невелика	Невелика	Велика, дослідження ставлення громадськості до її після компанії	Велика, оцінка взаєморозуміння обома сторонами комунікації
Де застосовується	Спорт, театр, просування продуктів	Державний сектор, некомерційні організації, компанії з чіткою ієрархічною структурою	Конкурентне бізнес- середовище	Регульований бізнес, сучасні компанії з однорівневою структурою

Ці моделі не є цілісними, комплексними та абсолютно розділними пропозиціями. Вони виражають спрощеним способом відрізнити погляд і розміщення акцентів у цій сфері маркетингової комунікації. Проте всі разом узяті, вказують на необхідність включення в систему комунікації з ринком, а в широкому сенсі, з оточенням, дій, під назвою PR, формулювання їх функцій та інструментів.

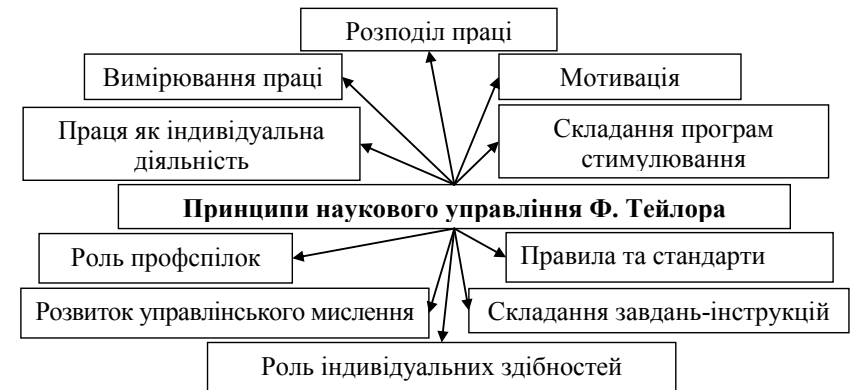


Рис. 1.17. Принципи наукового управління Ф. Тейлора

Дослідник Ф. Тейлор виділив принципи наукового управління. Спостерігаючи за тим, що він називав «ухилинням від виконання службових обов'язків» (працівники навмисно працювали повільніше, ніж могли б, він вивчив і захронометрував кожний елемент праці робітників, визначив, що кожен робітник повинен виробляти, а тоді відшукував найефективніший метод для виконання кожної частини загального завдання. Крім того, Ф. Тейлор запровадив відрядну систему оплати праці, тобто почав збільшувати заробітну платню кожного працівника, який виконував або перевиконував плановий рівень випуску продукції.

А. Файоль

1. Поділ праці.
2. Повноваження та відповідальність.
3. Дисципліна.
4. Єдиновладдя.
5. Єдність напрямку діяльності.
6. Підпорядкування особистих інтересів загальним.
7. Винагорода персоналу.
8. Централізація.
9. Скалярний ланцюг (ієрархія управління).
10. Порядок.
11. Справедливість.
12. Стабільність робочого місця персоналу.
13. Ініціатива.
14. Корпоративний дух.

Г. Емерсон

1. Чіткому визначені цілей – вихідний пункт управління.
2. Здоровому глузді.
3. Компетентній консультації на основі залучення професіоналів з метою вдосконалення управління.
4. Дисципліні.
5. Справедливому відношенні до персоналу.
6. Швидкому, надійному, повному, точному і постійному обліку.
7. Диспетчир-уванні за принципом «краще диспетчирувати хоча б не сплановану роботу, ніж планувати роботу, не диспетчируючи її».
8. Нормах й розкладах, що сприяють пошуку й реалізації резервів.
9. Нормалізації умов праці.
10. Нормуванні операцій, що складаються в стандартизації способів їх виконання, регламентуванні часу.
11. Письмових стандартних інструкціях.
12. Винагороді за продуктивність.

М. Вебер

1. Чіткий розподіл праці, що веде до появи висококваліфікованих спеціалістів на кожній посаді. 2. Ієрархія управління, за якою кожен нижчий рівень контролюється вищим і підпорядковується йому. 3. Наявність взаємопов'язаної системи узагальнених правил і стандартів, що забезпечують координацію виконання різних завдань. 4. Відсутність непорозуміння в міжособових стосунках. 5. Стратегія довгострокового найму співробітників. 7. Рух нагору в середині організації на підставі компетентності і широким знань, що набуваються з вислугою років.

Рис. 1.18. Принципи управління А. Файоля, Г. Емерсона, М. Вебера

Фундамент наукового менеджменту закладений працями М. Вебера, Ф. Тейлора, А. Файоля, Г. Емерсона, Л. Урвіка, Е. Мейо, П. Дракера, Г. Саймона, А. Етциони, Л. Берталанфи, Р. Майлза. Їхньої роботи послужили вихідною точкою для практичних розробок в області «гуманізації праці» і нових форм організації соціального управління, а також стали основою спеціальної управлінської функції, названої управління персоналом, чи (що більш вірно) управління людськими ресурсами.

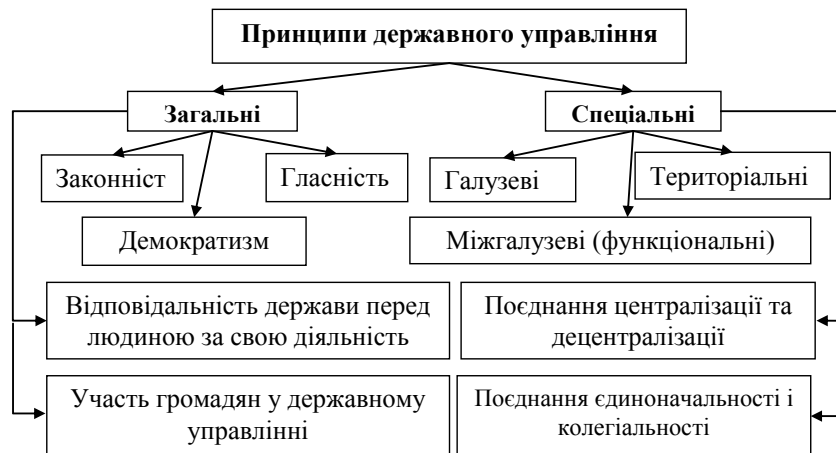


Рис. 1.19. Принципи державного управління

Принципи державного управління доцільно розділити на дві групи: загальні та спеціальні. Загальні принципи базуються на положеннях Конституції України, законів України. Спеціальні принципи враховують організаційні аспекти діяльності органів державного управління.

ТЕМА 23. ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ

1. Public Relations як управлінська діяльність та вид зовнішніх комунікативних зв'язків державного органу



Рис. 23.1. Основні напрямки Public Relations

Підсумовуючи названі напрямки, можна зробити певний перелік невід'ємних складових, які розкривають зміст поняття «публік релейнз», це:

- особлива функція управління, яка сприяє становленню організації (проекту) і підтримці її з боку громадськості, спілкуванню та взаєморозумінню з зовнішнім оточенням;
- особлива форма діалогу, що сприяє взаємовідносинам організації з громадськістю;
- механізм вирішення різних завдань та проблем через співпрацю та взаєморозуміння, насамперед з зовнішнім оточенням;
- можливість керівництва організацій бути інформованим про стан суспільної свідомості щодо результатів їх діяльності;
- можливість відповідних структур управління своєчасно реагувати на стан справ залежно від громадської думки;

Під впливом надбань *гуманістичного напрямку теорії управління* прийшло розуміння того, що на сприйняття інформації отримувачем впливають багато чинників, які залежать від його особистісних характеристик (рівень знань, емоційно-психологічний стан, вік) і від стану середовища передавання інформації (організаційні, технічні перешкоди тощо). Тому відправник мусить впевнитись у тому, що повідомлення сприйнято й осмислено адресатом саме так, як передбачалося. Для цього потрібен зворотний зв'язок, за якого відправник інформації та її отримувач міняються комунікативними ролями. Зворотний зв'язок мінімізує спотворення інформації «шумом» (неуважність співрозмовника, наявність інших джерел інформації, поганий технічний стан каналів зв'язку, специфіка стосунків «керівник-підлеглий» тощо). У даному разі комунікаційний процес розглядається як взаємодія його учасників щодо інформації, якою вони обмінюються.

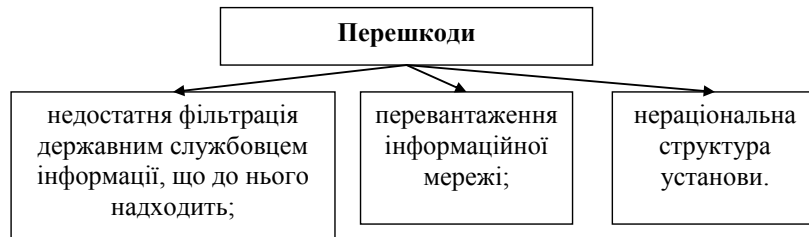


Рис. 22.28. Перешкоди в обміні інформації

Для підвищення якості управління необхідно постійно удосконалювати міжособисті комунікації, підвищувати рівень спілкування та управління установою.

Для удосконалення комунікацій рекомендується:

- забезпечити управління інформаційними потоками в організації (чітко представляти потреби в інформації всіх рівнів управління і організувати потоки інформації відповідно до цих потреб);
- використовувати при передачі повідомлень паралельні декілька каналів зв'язку (наприклад, письмову і усну мову);
- проявляти постійну увагу до процесів обміну інформацією (зустрічі з підлеглими, обговорення майбутніх змін, звіти за наслідками контролю);
- організувати системи зворотних зв'язків (досвід працівників, система збору пропозицій від працівників, ротація кадрів);
- практикувати випуск інформаційних бюлетенів;
- забезпечити підвищення кваліфікації працівників управління;
- використовувати сучасні інформаційні технології (відеоконференції і так далі).

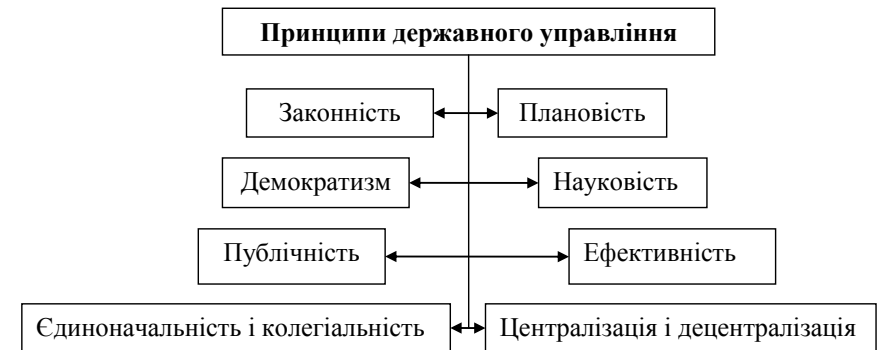


Рис. 1.20. Загальносистемні принципи державного управління

Принципи державного управління – це його закономірності, які набули узагальнення чинних у вигляді певних правил, за якими управління здійснюється і організується. Принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам.

3. Основні теорії та школи управління

1-й етап – *Стародавній* (9-7 тис. років до н.е. приблизно до 18 ст.)

Стародавні греки (Сократ, Платон) приділяли особливу увагу питанням організації та управління виробничими процесами, піклувалися про чітку спеціалізацію працівників.

2-й етап – *Індустріальний* (1776-1890 рр.)

Переворот у виробничих відносинах пов'язаний з промисловою революцією, що почалася в середині XVIII ст. З промисловою революцією пов'язане виділення трьох рівнів управління: верхнього, середнього і нижнього. На цьому етапі розвитку управління тільки намітилася тенденція переходу від принципу нагляду за робітниками до принципу організації праці на наукових засадах. Великий внесок у формування науки управління внесли англійські політекономисти Вільям Петті, Адам Сміт (проаналізував форми поділу праці і дав характеристику обов'язків державця і держави) і Роберт Оуен (раніше інших він помітив і оцінив роль людського фактору на виробництві; його ідеї гуманізації управління виробництвом, поліпшень умов праці).

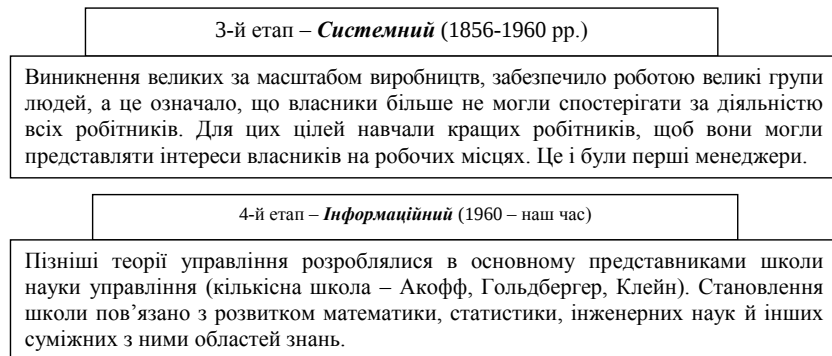


Рис. 1.21. Основні етапи розвитку науки про управління

Управління – свідома, цілеспрямована дія людей на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки (сфери суспільного життя, галузі економіки, підприємства, колективи), що забезпечує їх оптимальне функціонування.

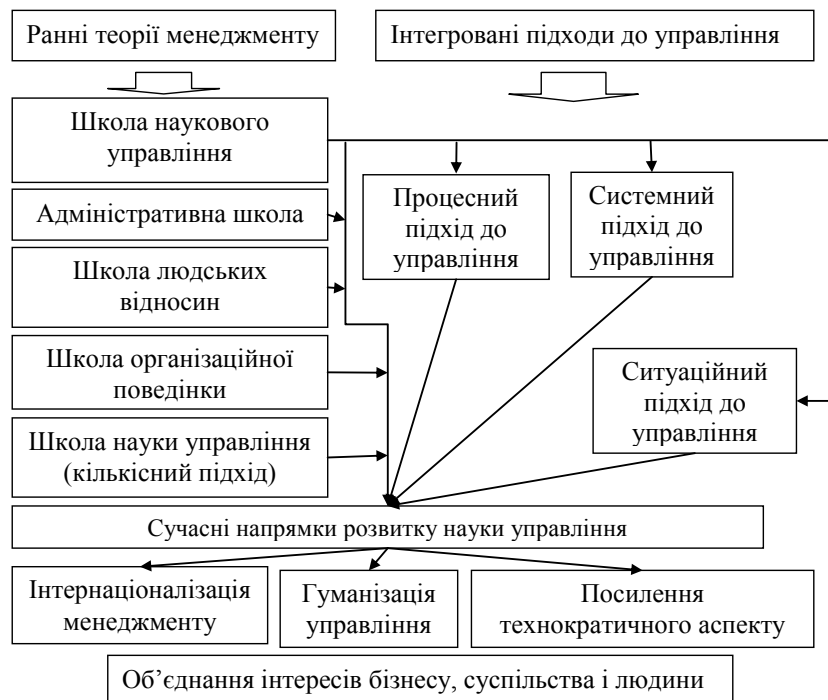


Рис. 1.22. Еволюція управлінської думки

мінімізує спотворення інформації «шумом» (неуважність співрозмовника, наявність інших джерел інформації, поганий технічний стан каналів зв'язку, специфіка стосунків «керівник-підлеглий» тощо).

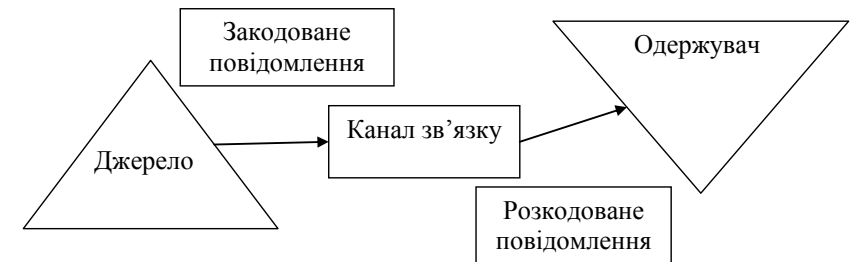


Рис. 22.26. Модель комунікації як дії

У найпростішому вигляді *модель комунікаційного процесу* може розглядатися як проста одностороння дія. Дана модель передбачає, що інформація сприймається одержувачем так, як була відправлена. Проте комунікаційний процес не завжди буває ефективним, оскільки інформація при її передачі може викривлятися або втрачатися, що спричинятиме її неправильне розуміння і, як наслідок, прийняття неправильного рішення.

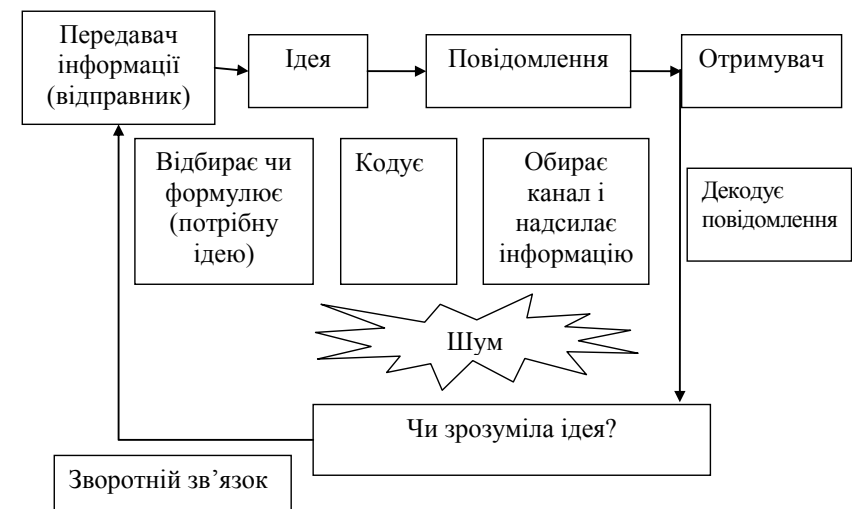


Рис. 22.27. Модель комунікації як процесу

державної влади та місцевого самоврядування сполучні процеси особливо важливі, тому що для здійснення основних функцій та формування цілей державного органу, а також для забезпечення процесу їх досягнення необхідні ефективні комунікації. *Комунікації* – це процес обміну інформацією, де обидві сторони відіграють активну роль. Під час обміну інформацією відправник та отримувач проходять кілька взаємопов'язаних етапів, що утворюють процес обміну інформацією, або комунікаційний процес.



Рис. 22.25. Елементи комунікаційного процесу

Під час обміну інформацією відправник та отримувач проходять кілька взаємопов'язаних етапів, що утворюють процес обміну інформацією.

Перший етап обміну інформацією починається з формулювання ідеї або відбору інформації з урахуванням конкретної ситуації і мети. Потім ідея трансформується в слова або в іншу форму, придатну для обміну інформацією. Ефективний обмін інформацією передбачає врахування низки чинників, які безпосередньо її стосуються.

Другий етап комунікаційного процесу – це кодування і вибір каналу (або застосування двох чи більше засобів комунікації) для передачі інформації. Наприклад, одночасне використання засобів обміну усною та письмовою інформацією ефективніше, ніж самий тільки письмовий обмін.

Третій етап передачі інформації передбачає доведення ідеї у вигляді необхідної інформації і за певним каналом до її споживача.

Кінцевий етап комунікаційного процесу – розшифрування інформації (розкодування). Полягає у трансформації вольового рішення в повідомлення, яке має отримати одержувач. Необхідною умовою ефективного обміну інформацією є його двосторонній характер (зворотний зв'язок).

Зворотний зв'язок – це реакція одержувача, яка показує, чи зрозумів він отриману інформацію. Така реакція допомагає запобігти можливим перекрученням змісту інформації. Незадовільний зворотний зв'язок перешкоджає ефективному інформаційному обміну. Зворотний зв'язок

На відміну від інших наук *розвиток управлінської думки* не був системою знань, які накопичувалися послідовно. Навпаки, на першому етапі (до середини 20 століття) наука управління розвивалася одразу за кількома відносно самостійним напрямкам (або, як кажуть, підходам до управління), кожний з яких концентрував увагу на різних аспектах менеджменту. Виділяють три ранні підходи до менеджменту: класичний підхід; поведінковий підхід; кількісний підхід.

Школа наукового менеджменту (1885-1920 рр.).

Ф. Тейлор, Г. Форд, Л. Гільбрет, Г. Гант, Г. Емерсон

Розробка оптимальних методів виконання роботи на базі наукового вивчення витрат часу, дій і зусиль працівників; абсолютне дотримання розроблених на науковій основі стандартів і правил; підбір, навчання і розміщення працівників на ті робочі місця і завдання, на яких вони будуть найбільш корисними; оплата за результатами (нижчі результати – менша оплата, вищі результати – більша оплата); використання функціональних менеджерів, що здійснюють обмірковування робіт і контролювання спеціалізованих напрямів робіт; підтримка дружніх стосунків між робітниками і менеджерами (адміністрацією) з метою забезпечення можливості здійснення наукового управління.

Класична або адміністративна школа в управлінні (1920-1950 рр.).

Появу цієї школи пов'язують з іменами А. Файоля, Л. Урвіка.

Школа адміністративного управління базувалася на розробці й використанні універсальних принципів і функцій управління підприємством, таких як: структура виробництва, розподіл праці, централізація, ініціатива, планування, дисципліна, система заохочень, підпорядкованість особистих інтересів загальним. Метою класичної школи було створення універсальних принципів управління. При цьому виходили із ідеї, що дотримання цих принципів безперечно забезпечить успіх організації.

Школа людських відносин (1930-1950 рр.).

Вчених Мері Паркер Фоллетт і Елтона Мейо можна назвати найбільшими авторитетами у розвитку школи людських відносин в управлінні.

Знамениті експерименти Мейо відкрили новий напрям у теорії управління. Мейо довів, що чітко розроблені робочі операції і висока заробітна плата не завжди приводять до підвищення продуктивності праці. Інколи працівники реагували значно сильніше на тиск з боку колег по групі, ніж на бажання керівництва та матеріальні стимули. Пізніші дослідження, які були проведені Абрахамом Маслоу та іншими психологами, допомогли зрозуміти причини цього явища.

Рис. 1.23. Класичні наукові школи управління

Еволюція управлінської думки – це процес трансформації сукупності поглядів на систему управління відповідно до об'єктивних умов і потреб економіки протягом відносно тривалого періоду часу.

Поведінкові науки (1950 – дотепер). К. Арджирис, Р. Лайкерт, Д. Мак-Грегор, Ф. Герцберга. Новий підхід намагався допомогти працівнику усвідомити свої власні можливості. Методи вивчення працівника ґрунтувалися на застосуванні науки про поведінку до побудови і управління організаціями. Метою цієї школи було підвищення ефективності організації за рахунок підвищення ефективності її людських ресурсів.

Кількісний підхід (1950 – дотепер). Д. Марч, Г. Саймон, А. Епіціоні. Ця теорія використовує у своєму вченні висновки школи людських відносин. Працівника в організації розглядають як соціально орієнтовану істоту, потреби якої впливають на середовище в організації. У свою чергу, середовище має зворотний вплив на працівника.

Нова школа (1917 – дотепер). Р. Люс, Д. Форстер, А. Голдберг та ін. 1-ший етап (1917 р. – 1921 р.). Розроблено форми й методи державного централізованого управління виробництвом, обґрунтовано принципи централізму, організаційні методи управління, диктатури та державного регулювання. 2-гий етап (1921-1928 рр.). Подальше вдосконалення адміністративного управління виробництвом. Зроблені спроби застосування так званого госпрозрахунку як основи економічного управління. З'явилися трести й синдикати, а також формально вивчалася можливість участі трудящих в управлінні. 3-тій етап (1929-1945 рр.). Організація індустріальної бази суспільного виробництва, вдосконалення структурного управління, методів підбору та підготовки кадрів, планування і організації виробництва. 4-тій етап (1946-1965 рр.). Пошук нових форм функціонування і взаємодії державних органів управління, спроба переходу до територіальної і територіально – галузевої системи управління, що призвело до поглиблення адміністрування. 5-тий етап (1965-1975 рр.). Здійснена спроба господарської реформи шляхом посилення ролі економічного управління. 6-тий етап (1975-1995 рр.). Усвідомлення неможливості реформування адміністративно-командної системи. Цей етап підтвердив необхідність радикальної зміни економічних відносин і корінних економічних реформ, проведення яких належить до сьомого етапу (1985 р.). 7-мий етап (1985 р. – дотепер). У межах теорії менеджменту організаційна культура розглядається як потужний інструмент, що дає змогу орієнтувати всі підрозділи організації і окремих осіб на досягнення спільних цілей, мобілізувати ініціативу співробітників, виховувати відданість організації, поліпшувати комунікації, корегувати поведінку.

Рис. 1.24. Сучасні наукові школи управління

Вихідні комунікації, як правило, здійснюються у формі звітів, пропозицій і пояснювальних записок. Метою їх є оповіщення вищого ешелону влади (вищого керівництва) про те, що робиться на більш низьких рівнях ієрархічної системи.

Існують певні *правила успішного здійснення вертикальних комунікацій*: а) правильний, ввічливий стиль мови; б) достатня гласність, що унеможливило домисли, плітки; в) недопущення дріб'язкової опіки над підлеглими; г) не допускати передачу інструкцій, вказівок від вищого керівника безпосередньо до останнього адресата, що веде до втрати відповідальності, порушення встановленої ієрархії.

Перед *низхідними комунікаціями* ставиться задача довести до відома і свідомості підлеглих і нижчих організацій про зміст рішень, що приймаються на вищих рівнях, стратегічні напрямки майбутньої діяльності.

Яскравим прикладом *горизонтальної комунікації* є обмін інформацією між різними відділами та іншими структурними підрозділами, в результаті чого досягається координація і узгодження діяльності для досягнення загальних цілей організації. Умовою ефективного здійснення горизонтальних комунікацій є чіткий розподіл обов'язків, повноважень і відповідальності структурних підрозділів, дотримання службової етики взаємовідносин, використання сучасних засобів зв'язку тощо.

Діагональні комунікації – це комунікації з іншими керівниками та з іншими підлеглими.

3. Комунікації та комунікаційний процес

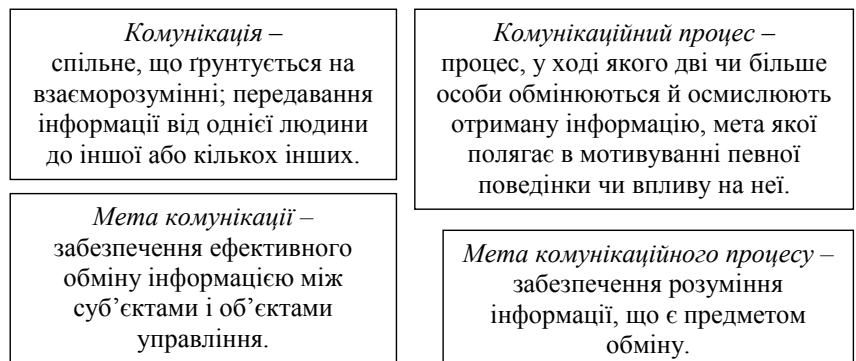


Рис. 22.24. Комунікації та комунікаційний процес: поняття та зміст

Якісний обмін інформацією – невід'ємна частина всіх основних видів управлінської діяльності. У ході обміну інформацією сторони відіграють активну роль: одна – пропонує інформацію, інша – її сприймає. В органах

Основними джерелами інформації довідниково-енциклопедичного характеру є енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівки, картографічні матеріали тощо, а також довідки, що даються уповноваженими на те державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями, їх службовими особами та автоматизованими інформаційними системами.

Основними джерелами соціологічної інформації є документовані або публічно оголошені відомості, у яких відображено результати соціологічних опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень.

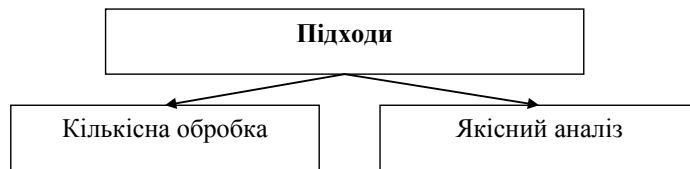


Рис. 22.22. Підходи до обробки інформації

Кількісна обробка поділяється на *первинну та вторинну обробку*. Первинна обробка інформації базується на обробці первинної інформації, що отримується безпосередньо від різних джерел інформації (наприклад, населення, підприємств, тощо). Роботу з отримання первинної інформації називають польовими дослідженнями. Вторинна обробка базується на даних, отриманих у результаті первинної обробки, і має назву кабінетних досліджень.

Якісний аналіз базується на результатах кількісної обробки інформації та виконується спеціалістами – державними службовцями (адміністративними менеджерами, економістами, юристами та ін.). Але є деякі загальні прийоми, які можна порекомендувати, наприклад логічний аналіз, ділові ігри, розгляд конкретних ситуацій, проведення семінарів, нарад, конференцій, мозковий штурм та ін.



Рис. 22.23. Комунікаційні потоки в державному управлінні

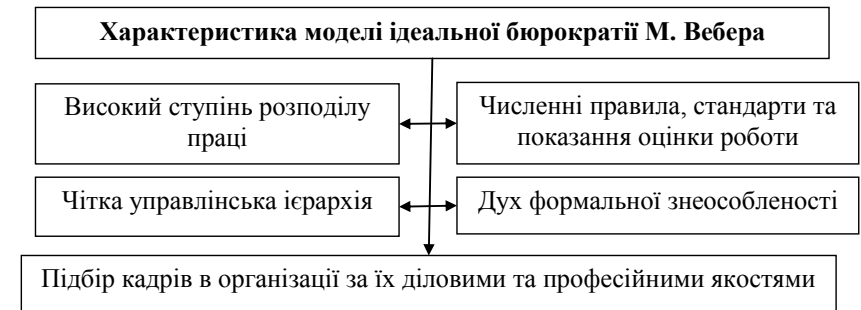


Рис. 1.25. Концепція «ідеальної бюрократії» М. Вебера

Згідно *раціональній теорії бюрократії* М. Вебера, розрізняється два її типи: *традиційна «патримоніальна»* і *сучасна раціональна*. Переважною сферою впливу патримоніальної бюрократії є царина державного управління, а її метою – збереження традиційних структур суспільного життя. Вона обмежена традиційними цінностями і несе ознаки ірраціональності. Натомість, доменом раціональної бюрократії, яка формується в Новий час, була сфера приватногосподарчої діяльності, перш за все внутрішньогосподарська діяльність великих промислових підприємств.

Сильні сторони	Слабкі сторони
1. Високий ступінь поділу праці; чітка ієрархія влади; формальний добір кадрів; значна формалізація. 2. Спрощення сутності процесу організації.	1. Жорстокість, стабільність та негнучкість моделі. 2. Ігнорування соціальних процесів в організації. 3. Теза щодо формальної знеособленості не є реалістичною.

Рис. 1.26. Сильні та слабкі сторони ідеальної бюрократії

Переваги бюрократичних структур полягають у такому: стимулюють ділову та професійну спеціалізацію; зменшують дублювання зусиль і споживання матеріальних ресурсів у функціональних сферах; поліпшують координацію у функціональних сферах. *Недоліки бюрократичних структур* такі: відділи можуть бути більш зацікавлені в реалізації цілей і завдань своїх підрозділів, ніж загальних цілей усієї організації; у великій організації ланцюг команд від керівника до виконавців стає дуже довгим.

ТЕМА 2. ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

1. Державна влада як складова державно-владного механізму

Політична влада	Політичні відносини – панування і підлеглості; це здатність суспільних груп чи індивідів впроваджувати у життя рішення, що виражають їхню волю і визначально впливають на діяльність, на поведінку людей та їх об'єднань, за допомогою волі, авторитету, права, насильства.
Економічна влада	Об'єктивно обумовлені матеріальними потребами життя суспільства відносини, в яких власник засобів виробництва підкоряє своїм інтересам інтереси інших учасників виробництва, причому робить це, керуючись саме правом власника, що, звичайно, знаходить і своє правове підкріплення, правову основу.
Соціальна влада	Визначає положення статусу, посад, пільг і привілеїв в соціальній структурі суспільства. В сучасних умовах за допомогою соціальної політики держави впливають на соціальне становище населення.
Духовна влада	Це влада над людьми, що здійснюється за допомогою наукових знань, інформації.
Сімейна влада	Побудований на силі авторитету вплив одного або декількох членів сім'ї на її життєдіяльність.
Державна влада	Це влада, яка здійснюється 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.

Рис. 2.1. Види влади

Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях

Документ – це встановлена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носії.

Первинний документ – це документ, що містить у собі вихідну інформацію. *Вторинний документ* – це документ, що є результатом аналітико-синтетичної та іншої переробки одного чи кількох документів. Основними джерелами інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування є: законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, нормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування.

Шляхи доведення
опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій;
опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації;
безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами);
надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

Рис. 22.21. Інформація державних органів та органів місцевого самоврядування

Джерела і порядок одержання, використання, поширення та зберігання офіційної інформації державних органів та органів місцевого самоврядування визначаються законодавчими актами про ці органи. *Джерелами правової інформації* є Конституція України, інші законодавчі та підзаконні нормативні правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань.

Джерелами документованої інформації про особу є видані на її ім'я документи, а також відомості про особу, зібрані державними органами влади та органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень.



Рис. 22.19. Інформаційний процес

Технологічною основою управлінської інформаційної системи є інформаційний процес. Він складається з таких процедур:

- *збір даних, реєстрація* (одержання точного, своєчасного, достовірного і повного відображення всієї інформації про діяльність необхідних об'єктів);
- *передача даних* (доставка необхідної інформації з різних носіїв інформації);
- *збереження інформації* (накопичення інформації у зв'язку з розривом у часі її збору й обробки);
- *обробка інформації* (послідовність арифметичних і логічних операцій з одержання результативної інформації, тобто на підставі раніше накопичених даних формуються нові види даних: узагальючі, аналітичні, рекомендаційні, прогнозні.);
- *передача результатної інформації* (передача інформації у формі, придатній для сприйняття людиною, наприклад у вигляді файлів);
- *споживання результатної інформації* (використання результатів обробки інформації для діяльності безпосередньо органів державного управління).

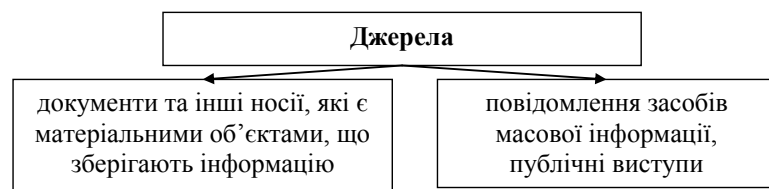


Рис. 22.20. Джерела інформації

Владу можна визначити як можливість впливати на поведінку інших людей. Влада невід'ємна від управління, вона надає можливості керівникові виконувати свої функції.



Рис. 2.2. Джерела державної влади

Джерела влади – це авторитет, сила, престиж, закон, багатство, знання, харизма, таємниця, інтерес тощо. В Конституції України законодавчо закріплено насамперед єдине джерело державної влади в Україні, яким згідно зі ст. 5 Конституції визнаний лише народ.

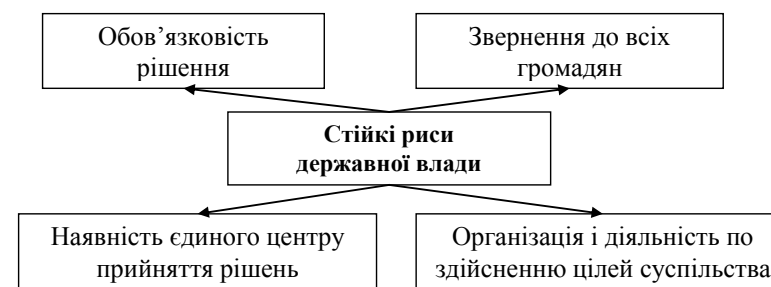


Рис. 2.3. Стійкі риси державної влади

Специфіка державної влади: державна влада виникла пізніше за політичну (яка виникла ще в додержавну добу); будь-яка державна влада – завжди політична, хоча не кожна політична влада є владою державною; тільки вона володіє монополією на примус, правом видавати закони тощо;

державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу й судову і здійснюється за допомогою спеціального апарату; поширюється на всю територію країни; функціонує за *політико-територіальним принципом*: вона не визнає ніяких родових відмінностей, а закріплює населення за певною географічною територією і перетворює його у своїх підданих (монархія) або у своїх громадян (республіка); державна влада – *суверенна*, тобто верховна, самостійна, повна і неподільна в межах державних кордонів та незалежна і рівноправна в зовнішніх зносинах.

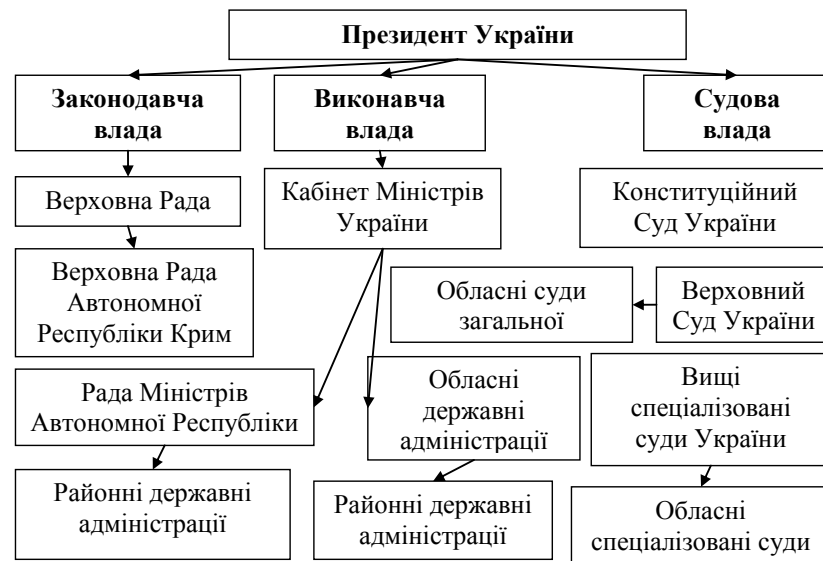


Рис. 2.4. Система державної влади в Україні

Завдання і функції Української держави реалізуються через діяльність відповідних державних органів, правовий статус яких закріплюється в Конституції України, інших нормативно-правових актах. За ст. 6 Конституції України 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.

Закінчення табл. 22.2

Залежно від галузі застосування	медичні, економічні, соціальні, лінгвістичні.
За характером перетворення інформації	обчислювальні, імітаційні, підтримки прийняття рішень.
За математичною суттю	прямого розрахунку, інформаційно-пошукові, оптимізаційні.
За можливістю формалізованого опису	формалізовані та неформалізовані. Розв'язування перших можна описати у вигляді математичних формул та залежностей, а щодо других цього зробити не можна.
За регулярністю розв'язування задачі	систематичні, епізодичні та випадкові.

Загальноприйнятої класифікації інформаційних систем не існує, але найбільш поширеними є вказані класифікаційні угруповання систем.

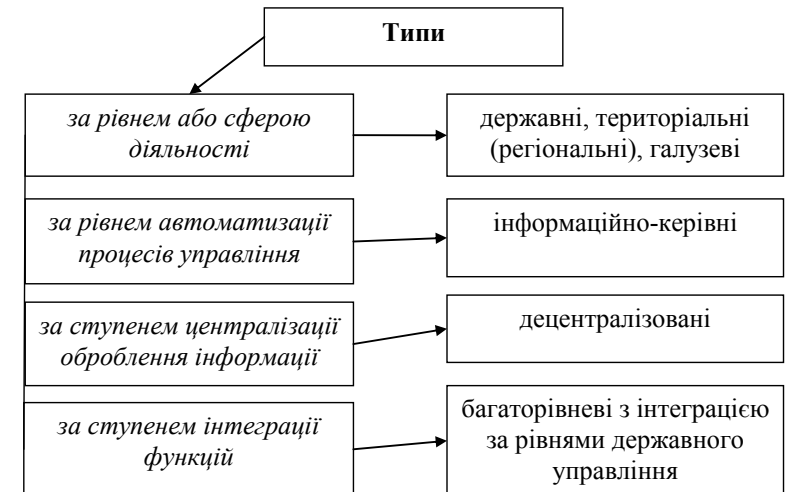


Рис. 22.18. Типи інформаційних систем у державному управлінні

Державне управління базується на інформації, тому що інформація необхідна для прийняття управлінських рішень. Цей процес потребує створення *інформаційних систем (ІС)*, які в державному управлінні можна розглядати як людинно-машинні системи з автоматизованою технологією збирання, нагромадження, зберігання, оброблення і видавання інформації у вигляді даних і знань, необхідних у державному управлінні.

Управлінські інформаційні системи в державному управлінні належать до класу управлінських інформаційних систем (*Management Information System – MIS*).



Рис. 22.17. Інформаційна система: поняття, компоненти та характеристики

Таким чином, під *інформаційною системою* розуміють сукупність взаємопов’язаних засобів, які здійснюють збирання, нагромадження, збереження та опрацювання інформації на запит управління. Ціль побудови інформаційних систем полягає в наданні підтримки в процесі прийняття рішень. Завданням інформаційної системи є забезпечення достатньої кількості правильних та докладних даних у потрібний час для підготовки рішення.

Класифікація інформаційних систем

Критерій класифікації	Види систем
За рівнем або сферою діяльності	державні, територіальні (регіональні), галузеві, об’єднань, підприємств або установ, технологічних процесів.
Залежно від засобів вирішення інформаційної проблеми	ручні, механізовані, автоматизовані, автоматичні.
За виконуваними функціями	інформаційно-пошукові (довідкові) системи, системи управління, системи моделювання (системи штучного інтелекту), навчальні та екзамнуючі системи, експертні системи.

2. Особливості поняття «державне управління»

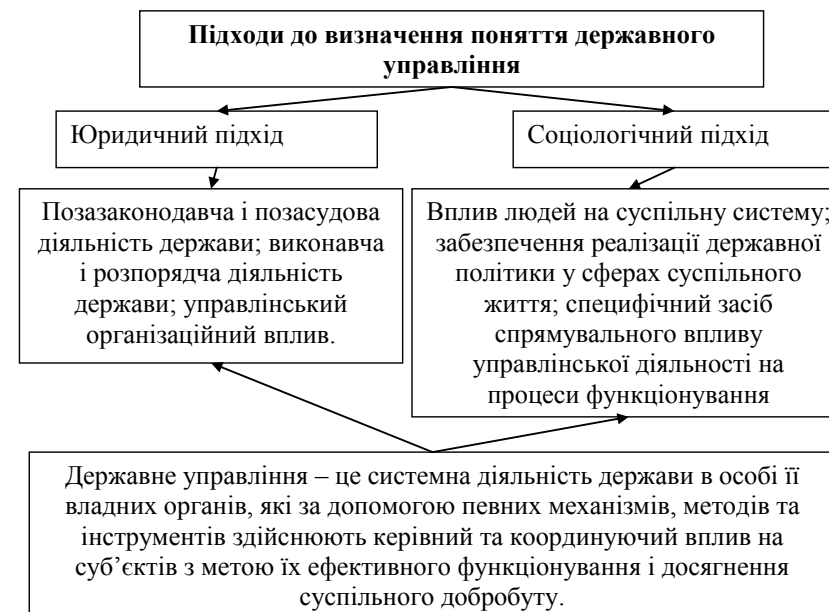


Рис. 2.5. Теоретичні підходи до уточнення визначення сутності поняття «державне управління»

З того часу як з’явилася наука державне управління, точиться дискусія щодо змісту поняття «державне управління», причому перевага віддається змісту діяльності, яка є сутністю державного управління.

Ознаки державного управління

державне управління – це соціальне, політичне явище, вид суспільної діяльності, пов'язаної зі здійсненням державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;

державне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення; державне управління має політичний та адміністративний аспекти;

цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави та становлять відповідні сукупності декомпозованих цілей, завдань і функцій держави, сформованих політичною системою з урахуванням соціально-економічного та політичного стану держави;

цілі державного управління формуються політичною системою та реалізуються механізмом держави;

органи державної влади як суб'єкти державного управління діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями;

виконавчо-розпорядчу діяльність з реалізації зазначених цілей в основному здійснюють державний апарат і органи місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень;

державний апарат формується на підставі законодавчих актів за дорученням держави.

Рис. 2.6. Головні ознаки державного управління

Державне управління – цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Основні напрями державної інформаційної політики

Забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

Основні галузі інформації

Основними галузями інформації є: політична, економічна, духовна, науково-технічна, соціальна, екологічна, міжнародна.

Основні види інформації

За змістом інформація поділяється на такі види: *інформація про фізичну особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; інформація про стан довкілля (екологічна інформація); інформація про товар (роботу, послугу); науково-технічна інформація; податкова інформація; правова інформація; статистична інформація; соціологічна інформація; інші види інформації.*

Рис. 22.16. Державна інформаційна політика

Державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції. До особливостей інформації системи державного управління можна віднести наявність *суб'єктів та об'єкту інформаційних відносин*. Суб'єктами інформаційних відносин згідно зі статтею 4 Закону України «Про інформацію» є: фізичні особи; юридичні особи; об'єднання громадян; суб'єкти владних повноважень. Об'єктом інформаційних відносин є інформація (стаття 1 Закону «Про інформацію», інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді).



Рис. 22.15. Види інформації

За характером, сферами виникнення, призначенням та формами закріплення інформації, що використовується в управлінні, поділяють на три великих класи: *науково-технічна, управлінська, обліково-статистична*.

Відомості про *науково-технічну інформацію* містяться в науково-технічній літературі, патентах, проектно-конструкторській та технологічній документації.

До *управлінської інформації* належать планова, нормативна та інша. Вона міститься в господарських договорах, заявках, замовленнях, різноманітних розпорядничих документах.

Обліково-статистична інформація відображає результати діяльності адміністративно-господарських одиниць. Вона призначена для використання як вихідна для прийняття рішень.

Виділяють також *змістову, організаційну, функціональну, рівневу інформацію*.

Змістова інформація класифікується за об'єктами відображення (трудові, матеріальні ресурси, засоби виробництва, фінанси), галузями діяльності (промисловість, сільське господарство) та за типами відносин (економічні, соціальні, технічні).

Організаційну інформацію поділяють на систематизовану, тобто регламентовану за складом показників, адресами, періодичністю, строками передавання, формами подання та несистематизовану.

У *функціональній інформації* розрізняють планову, координаційну, облікову, контрольну та ін.

Рівнева ознака дає змогу виділити спрямованість інформації: командна, що надходить від суб'єкта до об'єкта управління; повідомляюча, яка надходить у протилежному напрямку; горизонтальна, яка забезпечує інформаційний обмін між партнерами одного рангу.

Класифікація інформації важлива як при аналізі існуючого в системі інформаційного обміну, так і при розробці та організації його в системі, що створюється заново. За її допомогою можна визначити дільниці, де є надлишок або нестача інформації.

Риси державного управління

1. Державне управління завжди являє собою певну організуючу діяльність, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за змістом відносини.
2. Необхідною умовою виникнення управлінських відносин є наявність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями для здійснення управлінських функцій.
3. Для виникнення управлінських відносин, крім суб'єкта, у них повинен брати участь об'єкт (об'єкти), на діяльність якого спрямовується управлінський вплив суб'єкта.
4. Характер відносин, які виникають між ними, завжди є владним, а в умовах державного управління – державно-владним, причому цими повноваженнями наділена завжди одна сторона – суб'єкт управління, а об'єкт управління є лише виконавцем вказівок і директив, що надходять від суб'єкта.
5. Організуюча діяльність державно-владного характеру полягає у виконанні та розпорядництві згідно з вимогами закону, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві.
6. Управлінський вплив, який виникає під час цієї організуючої діяльності і налагодження управлінських відносин, може мати різний за своїми параметрами характер: це і державне регулювання, і централізоване керівництво, і оперативне управління.
7. Цю діяльність можна певним чином поділити на етапи (цикли, фази), в основі класифікації якої є її функціональна природа і організація, робота з кадрами, керівництво, координація, звітність, складання та виконання бюджету.
8. Державне управління, функціонуючи у правовому полі чинного законодавства, у випадку його порушення, тягне за собою юридичну відповідальність.

Рис. 2.7. Основні риси державного управління

Аналізуючи характерні *рис* державного управління, його можна визначити як багатогранну організуючу діяльність держави, яка здійснюється на основі та відповідно до чинного законодавства через практичну діяльність її органів виконавчої влади.

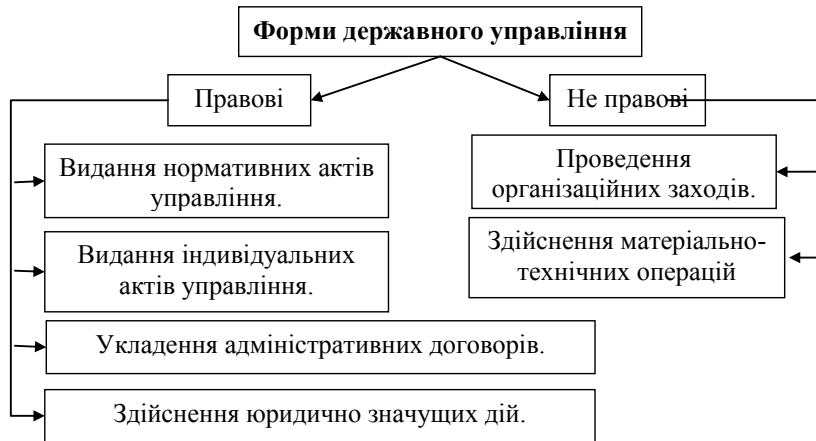


Рис. 2.8. Форми державного управління

Форми державного управління – це зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, в яких реалізується компетенція цих органів (осіб).

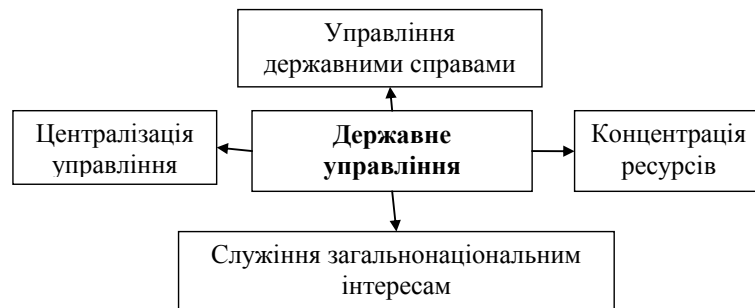


Рис. 2.9. Якісна модель класичного державного управління

Державне управління первинно формувалося як комплекс спеціальних державних інститутів, процесів, процедур, систем і організаційних структур, практики і методів роботи, що спрямовані на управління суспільством та реалізуються у взаємодії з ним. Основні його риси відображені в якісній моделі класичного державного управління.

достовірність – правдиво поставлена, легко перевіряється та має нейтральний характер;

повнота – містить максимум того, що необхідно знати зацікавленим особам і включає всі необхідні коментарі;

релевантність (корисність для споживача) – пов'язана з діями, що передбачають отримання бажаних результатів. Для цього необхідно знати сферу застосування інформації та її джерело. Релевантність передбачає, що інформація повинна мати пряме відношення або вигідне використання в діях, для яких вона призначалася, щоб забезпечити одержання бажаного результату, тобто вона повинна бути доречною. Виділяють такі складові релевантності: передбачливість, своєчасність, зворотній зв'язок;

відсутність систематичних помилок – передбачає незацікавлене визначення та передачу інформації, а також використання технічних прийомів та методів, що виключають внесення систематичних помилок.

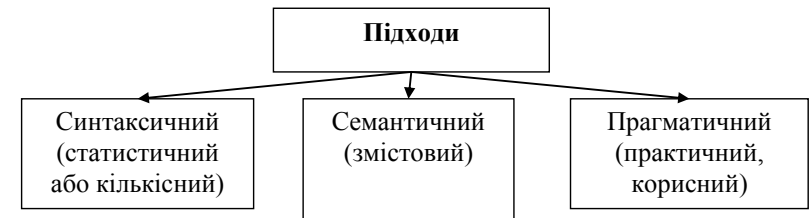


Рис. 22.14. Підходи до проблем дослідження інформації

При вирішенні проблем дослідження інформації найчастіше користуються трьома підходами: *синтаксичним* (статистичним або кількісним); *семантичним* (змістовим); *прагматичним* (практичним, корисним).

Синтаксичний підхід – це найбільш абстрактний рівень вивчення інформації. Цей напрямок з'явився з виникненням кібернетики. Згідно з цим напрямком розвинулося статистичне розуміння інформації. Таке розуміння інформації може широко використовуватися при вирішенні питань передачі інформації. Однак для вирішення проблем обробки інформації воно не корисне.

Семантичний підхід базується на змістовності, тобто розуміння користувачем інформації (відомостей), отриманих від передавача, а також способів знакового вираження інформації. Він різниться тим, що тут домінує зміст інформації, мета її використання. Кількість змістових одиниць створює тезаурус фахівця, що вирішує завдання. Вивчення інформації в семантичному аспекті особливо важливе для використання у процесах прийняття рішень. Будь-які дані, що виступають як ресурси для процесу прийняття рішення, стають інформацією.

користувачам повністю залежить (при належній компетентності керівника) якість і своєчасність керівництва виробничими процесами та господарською діяльністю організації.

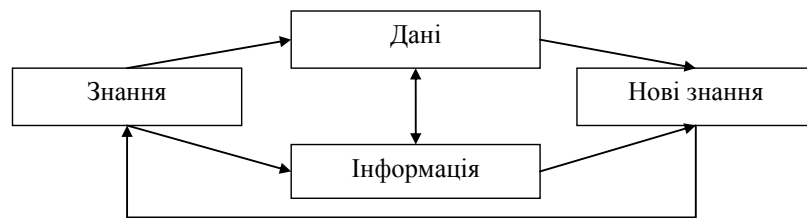


Рис. 22.12. Взаємозв'язок понять «дані», «інформація», «знання»

Дані – це ознаки або зафіксовані повідомлення, тобто фактично необроблений вхідний матеріал інформаційної системи, послідовне перетворення яких (в системі) дає інформацію користувачу для прийняття рішення. *Інформація* – це цілеспрямовано оброблена сукупність даних, а *знання* – сукупність фактів, закономірностей, відносин, евристичних правил. Ця схема ілюструє взаємозв'язок понять «інформація», «дані» і «знання» у вигляді кола і наочно зображає, що ці три елементи є різними, але тісно пов'язаними між собою. Також ці елементи необхідні під час здійснення усіх відтворювальних процесів на підприємстві та в суспільстві. Це означає, що дані та інформація можуть перетікати в знання, а знання беруть участь у виробництві нового знання через обробку інформації та даних. І так до нескінченності.

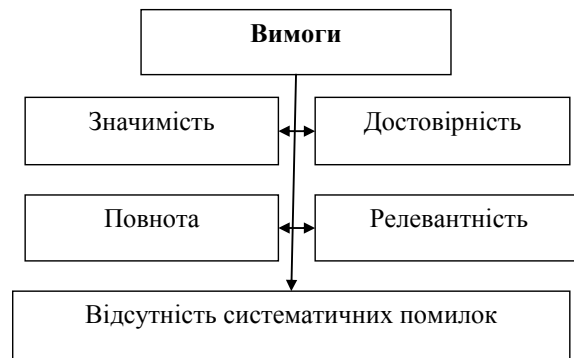


Рис. 22.13. Основні вимоги до інформації

Основні вимоги, які висувають до інформації є такими:

значимість – впливає на прийняття рішень, корисна для користувачів у потрібний час при складанні планів;



Рис. 2.10. Категорії державного управління

Категорії державного управління мають такі особливості:

- мають об'єктивний характер, їх зміст відображає суспільні відносини в соціальному управлінні, що існують незалежно від волі та свідомості суб'єктів управління;
- вони мають історичний характер, бо розроблялися протягом усієї історії розвитку управлінської і їхній зміст збагачується новими надбаннями цивілізації;
- кожен новий період розвитку державності збагачує категоріальний апарат державного управління відповідними надбаннями;
- система категорій державного управління відображає основні проблеми його дослідження, структуру предмета дослідження;
- категорії розрізняються за змістом тих управлінських процесів і явищ, які вони відображають.

3. Принципи поділу влади і його роль у створенні ефективної моделі державного управління: іноземний досвід і українська практика

В Україні історія поділу влади тісно пов'язана з етапами становлення політичної системи України

Перший етап – період з 1990 по 1991 р., коли відбулося юридичне закріплення державності України та формування нових органів влади.

Другий етап – формування основ політичної системи України – період з грудня 1991 по липень 1994 рр. (для нього характерно значне загострення кризи влади), коли відбувалося «перетягування» владних повноважень між Президентом, урядом та парламентом.

Третій етап – становлення політичної системи – прийняття Конституції України, законодавче закріплення поділу влади.

Четвертий етап – з 8 грудня 2004 року і до сьогодні – внесення змін до Конституції України, перерозподіл повноваження між головними владно-політичними інститутами країни. Ст. 6 Конституції України визначає засади поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, тобто кожна з гілок влади має рівний щодо будь-якої іншої гілки правовий статус і водночас є самостійною у процесі їх взаємодії. На жаль на практиці цього не відбувається.

Рис. 2.11. Історія поділу влади в Україні

Для становлення України як суверенної і незалежної демократичної, соціальної, правової держави, та забезпечення повноцінного, своєчасного виконання поставлених державою і суспільством завдань, необхідно враховувати здобутки зарубіжного досвіду принципу поділу влади з метою підпорядкування держави суспільству.

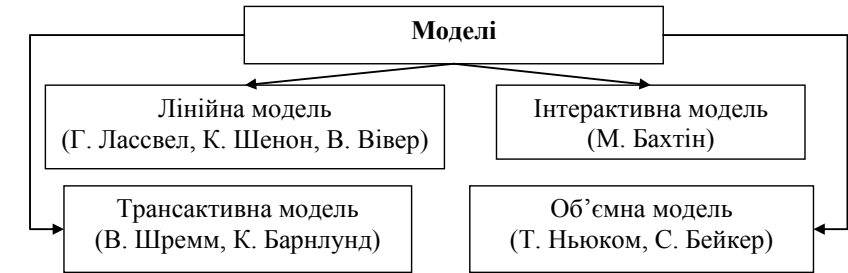


Рис. 22.10. Теоретичні моделі комунікацій

Існує багато *теоретичних моделей комунікації*, і всі вони зробили внесок у практичний розвиток комунікацій. Таким чином, аналіз особливостей процесу спілкування, показує що цей процес є досить багатограним, а тому жодна із запропонованих моделей не дає повного та об'ємного опису його особливостей. З появою нових форм передачі інформації з'являються нові засоби спілкування, а це, в свою чергу, призведе до появи інших моделей з урахуванням характерних властивостей та особливостей спілкування.

2. Інформаційно-комунікаційні потоки у структурі державного управління

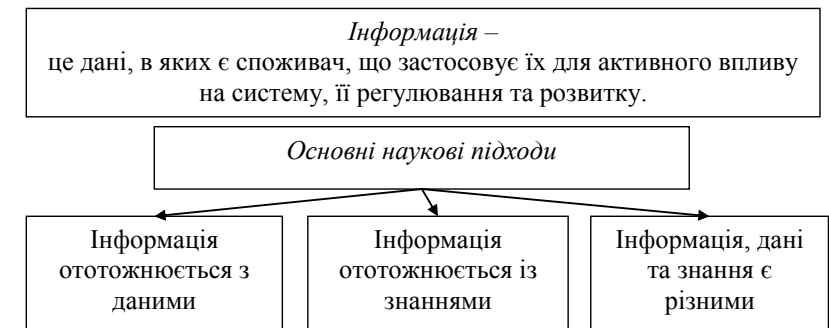


Рис. 22.11. Інформація: поняття та зміст

Інформація є предметом праці менеджера та керівника і основою для прийняття управлінських рішень. Від своєчасного збирання, точної, достовірної інформації, що всебічно характеризує діяльність організації її структурних ланок, а також від оперативної обробки і поставлення її

Комунікаційна мережа – це сукупність індивідів, які постійно взаємодіють між собою на основі створених та функціонуючих інформаційних каналів.

В теорії управління виділені п'ять базових (первинних) типів комунікаційних мереж: ланцюгова мережа; Y-мережа; розкладена мережа; кільцева мережа; мережа повного взаємозв'язку (багатоканальна).

Однак який тип комунікаційної мережі використовувати залежить від цілей, які ставить перед собою керівник.

Таблиця 22.1

Ефективність комунікаційних мереж

Критерії оцінки ефективності	Базові типи мереж				Повного взаємозв'язку
	Ланцюгова	Y-мережа	Розкладена	Кільцева	
1. Швидкість передачі повідомлення	середня	середня	велика	мала	велика
2. Точність повідомлення	висока	висока	висока	низька	середня
3. Імовірність наявності лідера	середня	середня	висока	відсутня	відсутня
4. Моральний стан підлеглих	середній	середній	низький	високий	високий

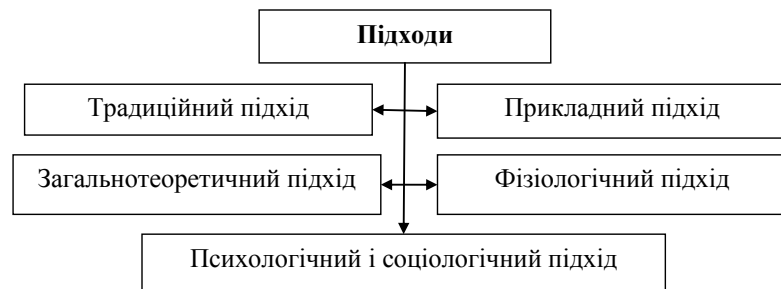


Рис. 22.9. Підходи до основ теорії комунікації за Г. Почепцовим

Тенденції розвитку сучасних масових комунікацій стали причиною небаченого зростання їхнього політичного впливу на суспільство, на формування суспільної думки. Нині зростання кваліфікації учасників комунікації потребує від менеджменту використання більш складних та тонких методів керування. Виявляється, що нині вже недостатньо керувати поведінкою людей, щоб сприяти події в потрібному напрямку. Відтак особливого значення набуває знання основ теорії комунікацій, яка дає рекомендації, що треба зробити, аби просунути індивідуума зі стадії формування латентного (неявного) ставлення до активного стану.

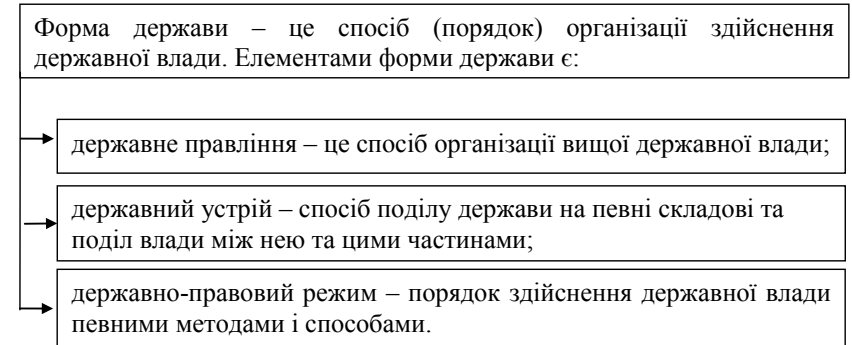


Рис. 2.12. Форми держави

Форма держави визначається національним складом населення, територіальними розмірами країни, історичними і культурними традиціями народу та іншими факторами. Усі її елементи мають правову основу – вони фіксуються в конституціях, законах, підзаконних актах.

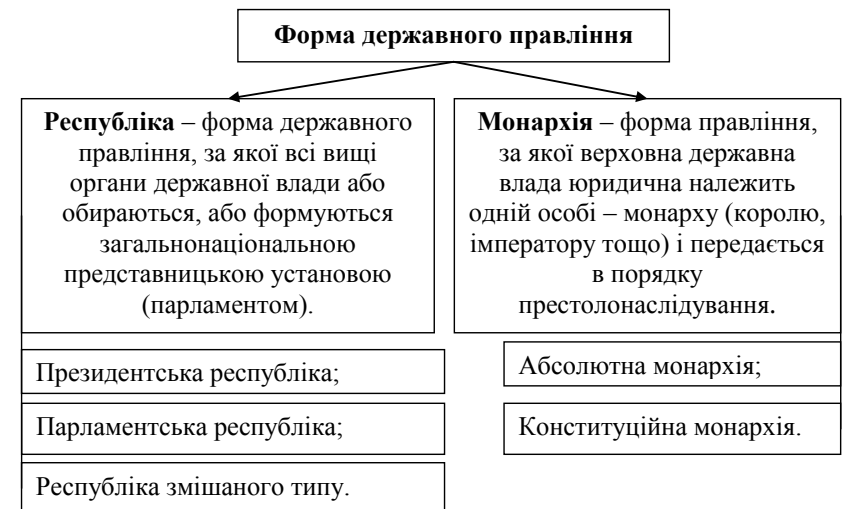


Рис. 2.13. Форма державного правління

Форма державного правління – це певний спосіб організації верховної влади в державі, який визначається джерелами влади, порядком формування і правовим статусом вищих державних органів, обумовлює структуру, принципи взаємовідносин та сферу компетенції кожного з них.

Залежно від принципу поділу та форми державної влади можна виділити наступні варіанти державного устрою:

Країни в яких відсутня система поділу влади (абсолютні й дуалістичні монархії, авторитарні й тоталітарні режими).

Держави соціалістичного (радянського) типу – мають систему представницьких органів влади, джерелом якої визнається народ.

Парламентська або конституційна монархія – по суті це данина історичної традиції, тому що основну державно-політичну роль у цих державах відіграють парламенти.

Парламентські республіки відрізняються від інших наявністю значних повноважень парламенту, закріплених у конституції.

Президентські республіки (з чітким поділом влади й наявністю у президента широкого спектра владних повноважень).

Парламентсько-президентські республіки (Греція, Ісландія, Польща, Україна, Фінляндія, Франція) для яких характерний дуалізм державного управління (змішані, з неявним превалуванням тієї або іншої гілки влади).

«Суперпрезидентські» республіки – це гіпертрофована форма президентських республік, де поділ влади носить формальний характер.

Рис. 2.14. Взаємозалежність форми державної влади та державного устрою

Модель державного устрою напряду залежить від принципу поділу влади. Однак сама модель державного устрою має два аспекти: *правовий і політичний*. В правовому – це модель, сконструйована в законодавстві (насамперед конституції) відповідної держави. В політичному аспекті – це фактичний результат розвитку політичної системи та реальна взаємодія вищих органів державної влади між собою.

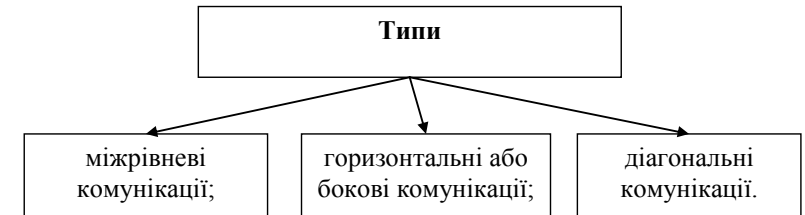


Рис. 22.7. Типи організаційних комунікацій

В рамках міжрівневих комунікацій виділяють: *низхідні і висхідні*.

Низхідні комунікації – це передавання інформації з вищих рівнів управління на нижчі (підлеглим передається інформація про поточні завдання, порекомендовані процедури, прийняття рішень тощо).

Висхідні комунікації – це передавання інформації з нижчих рівнів управління на вищі (керівники отримують інформацію про стан справ на нижчих рівнях управління). Обмін інформацією по висхідній здійснюється у формі звітів, пропозицій, пояснювальних записок тощо. Висхідні комунікації мають тенденцію до більшого викривлення інформації проти низхідних.

Горизонтальні комунікації мають місце між членами однієї групи або співробітниками рівного рангу, а тому необхідні для того, щоб прискорити і полегшити обмін інформацією в організації, координувати і інтегрувати різні функції в організації. Горизонтальні комунікації можуть бути як формальними, так і неформальними.

Діагональні комунікації – це комунікації, які перехреснують функції і рівні управління організації, проходять крізь них. Вони важливі в ситуаціях, коли члени організації не можуть здійснювати ефективний обмін інформацією по іншим каналам.

Вертикальні, горизонтальні та діагональні комунікації можуть мати різну конфігурацію. Способи поєднання окремих елементів, з яких вони складаються, конфігурацію цих елементів прийнято називати комунікаційними мережами.

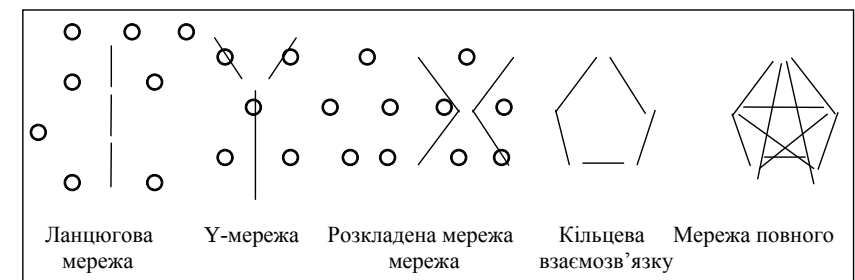


Рис. 22.8. Комунікаційна мережа



Рис. 22.5. Вербальні та невербальні комунікації

Комунікація поділяється на *вербальну* (словесну – використання рідної чи іноземної мови) та *невербальну*, *тобто* обмін інформацією, який здійснюється без використання слів (міміка, жести, пози, одяг, зачіска, інтонація та тембр голосу тощо). Функціями невербальної комунікації є: доповнення і заміна мови; відображення емоційного стану партнерів по комунікаційному процесу. Вербальні і не вербальні форми комунікацій не завжди і не обов'язково виключають один одного. Інтерпретація одержувачем послання будується на словах, на жестах і виразах обличчя.

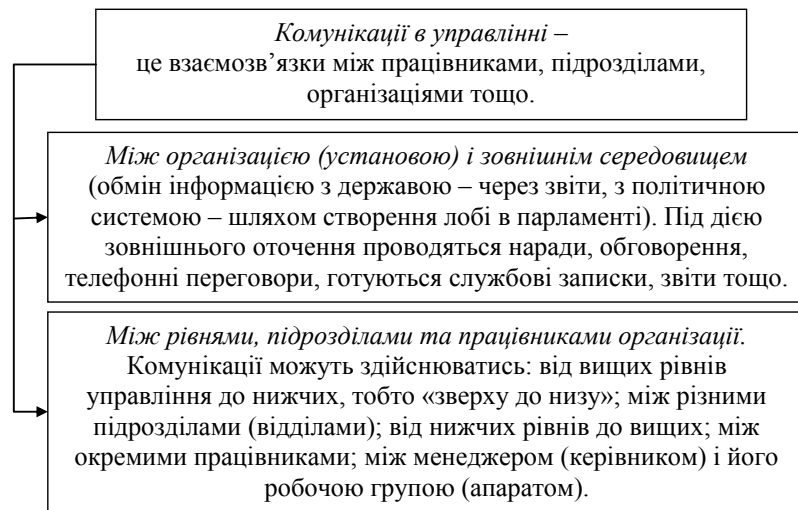


Рис. 22.6. Комунікації в управлінні

В залежності від статусу комунікації (санкціоновані, чи несанкціоновані вищим керівництвом) розрізняють *формальні (офіційні)*, які створені керівництвом організації, та *неформальні (сформовані на засадах між особистих стосунків в організації) комунікації*.

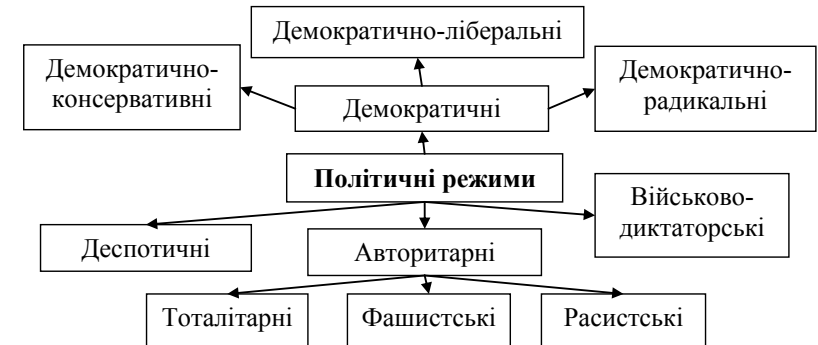


Рис. 2.15. Форми політичних режимів

З формою державного правління дуже тісно пов'язані так звані *політичні режими* держав. Вони уявляють собою сукупність чи систему засобів, методів, за допомогою яких здійснюється державна влада у суспільстві. Ці режими відрізняються між собою станом демократичних прав і свобод людини та інших суб'єктів суспільних відносин. За формою політичного режиму держави поділяють на дві групи: *демократичні й авторитарні (антидемократичні)*.

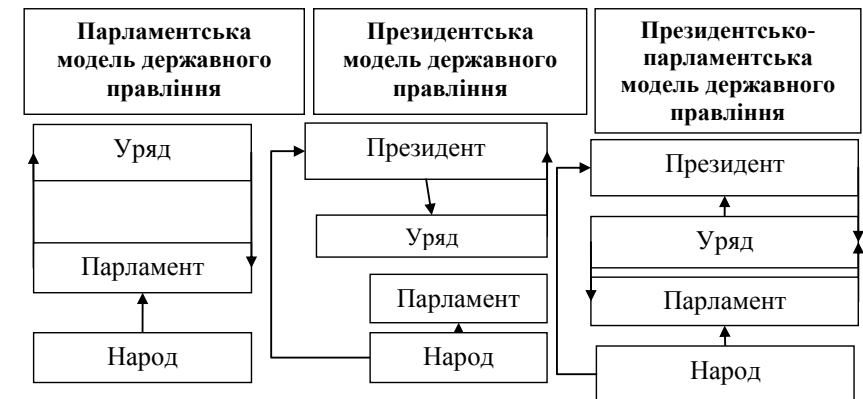


Рис. 2.16. Державні моделі управління

Державні моделі управління розвинутих демократичних країн дуже різні і багатогранні. Об'єднує їх те що в них реалізований принцип розподілу влади, який є запорукою політичної стабільності та безперервності функціонування державної влади.

4. Державна влада і місцеве самоврядування: моделі взаємодії

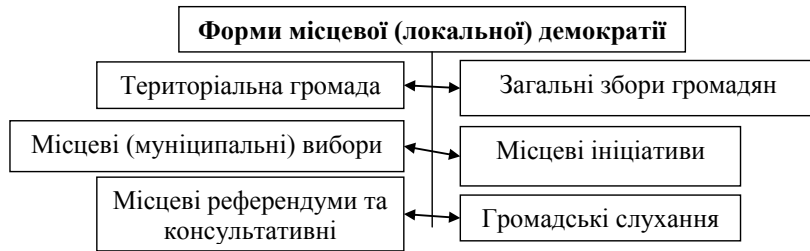


Рис. 2.17. Форми місцевої демократії

Система місцевого самоврядування в структурно-організаційному плані являє собою сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення.

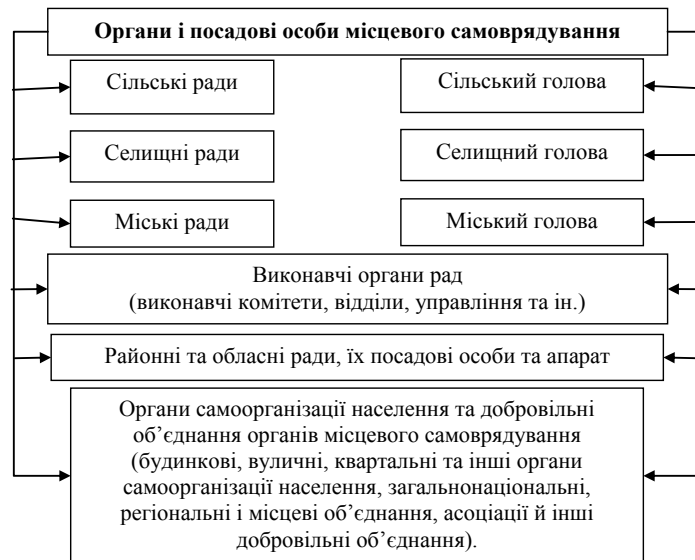


Рис. 2.18. Склад органів місцевого самоврядування України

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить:

- територіальну громаду;

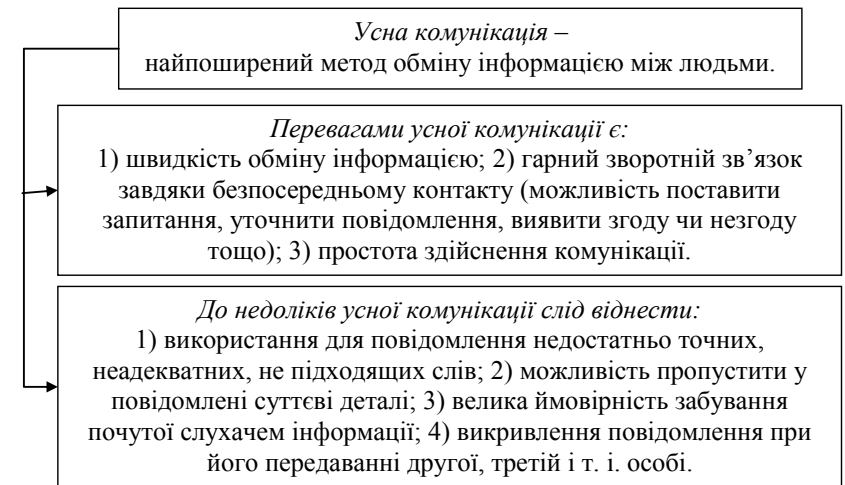


Рис. 22.3. Усна комунікація

Усні комунікації передбачають спілкування через усне мовлення (бесіда зі співрозмовником, наради, виступи перед аудиторією).

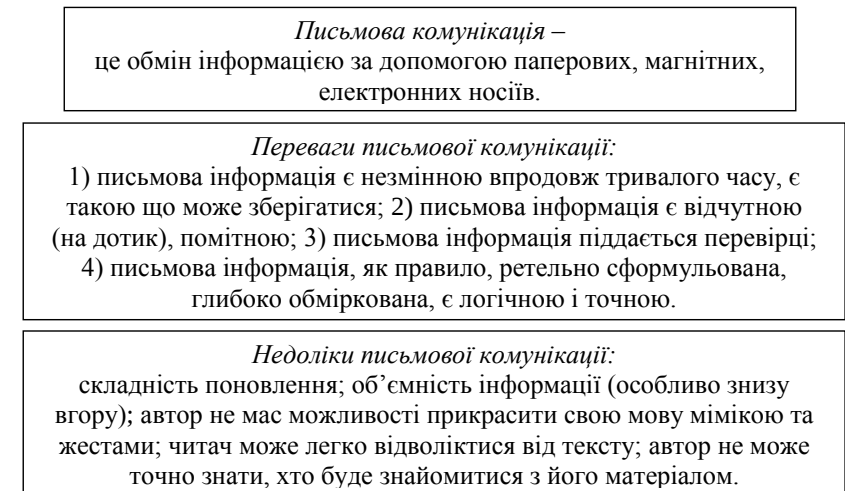


Рис. 22.4. Письмова комунікація

Письмові комунікації використовуються за необхідності передати або зафіксувати і зберегти інформацію тощо.

комунікація як взаємодія за допомогою символів;
 комунікація як обмін значеннями між людьми, які мають спільне в сприйманні, прагненнях і позиціях;
 комунікація як складник суспільного процесу, який виражає групові норми, здійснює громадський контроль, розподіляє ролі, досягає координації зусиль тощо.



Рис. 22.2. Види комунікацій

В науковій літературі найбільш розповсюдженою є вказана класифікація комунікацій.

Окрім загальнорозповсюджених видів можна зустріти й інші. Наприклад, за кількістю учасників комунікацію поділяють на *внутрішню* (людина розмовляє сама з собою), *міжособистісну* (розмова між двома людьми), *комунікацію в малих групах* (трое-п'ятеро людей), *публічну комунікацію* (аудиторія у 20-30 і більше осіб), *організаційну* (100 і більше осіб) та *масову* (1000 і більше осіб).

- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні в місті ради, які створюються у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

У структурі системи місцевого самоврядування можна виділити два основних елементи – територіальну громаду та органи місцевого самоврядування.

Таблиця 2.1

Органи державної влади та місцевого самоврядування: їх співвідношення

Органи державної влади	Органи місцевого самоврядування
Формуються шляхом виборів, призначаються чи затверджуються	Обираються населенням територіальної одиниці
Дія нормативних актів поширюється на територію держави чи адміністративної одиниці	Дія нормативного акта поширюється на територіально-адміністративні одиниці
Повноваження визначають зміст управлінської функції держави	Повноваження спрямовані на вирішення проблем певної території із самоврядування
Складаються з колективів службовців	Діяльність не має професійного характеру
Діють на основі конституційно закріпленого принципу розподілу влади	Можуть за взаємною згодою перерозподілити між собою окремі повноваження на підставі договору
Рішення приймаються колегіально чи одноособово керівником органу	Рішення приймаються виключно шляхом голосування
Здійснюють повноваження безпосередньо	Здійснюють повноваження як безпосередньо, так і через обрані органи
Фінансову базу становить державний бюджет	Фінансову базу становить місцевий бюджет та позабюджетні надходження
Виступають від імені держави	Є представниками інтересів населення певної території
Виконавчі органи складають самостійну частину державного апарату	Виконавчі органи формуються керівником органу самоврядування
Діють на основі принципу координації	Діють на основі субординації
У деяких випадках можливе делегування виконавчих повноважень органам самоврядування	Делегування повноважень державним органам неможливе

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування є взаємодіючими структурами, що забезпечують найбільш доцільний рівень упорядкування суспільних відносин та забезпечення функціонування суспільства як певним чином організованої соціальної системи.

управлінських рішень та їх наслідків з реалізації цих проектів; *контролінг управління портфелем акцій* – направлений на формування управлінських рішень з питань придбання та продажу пакетів акцій з урахуванням стану фондового ринку; *контролінг якості продуктів управління* спрямований на визначення переліку показників щодо продуктів державного управління та необхідні передумови, що забезпечують їх продукування.

За періодом дії в системі контролінгу виділяють два аспекти: *стратегічний і оперативний*, який чітко прив'язує його до часових рамок.



Рис. 21.15. Принципи контролінгу в системі управління

Впровадження системи контролінгу в практику діяльності державних органів управління передбачає наступне:

- впровадження методів випереджального управління;
- делегування структурним підрозділам повноважень самостійно приймати рішення;
- усвідомлення державними посадовцями особистої відповідальності за прийняті (чи не прийняті) рішення.

Впровадження даних принципів у сучасну практику державного управління, дозволить Україні піднятися до визнаного міжнародними інституціями рівня організації та функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування й забезпечить підвищення ефективності їх діяльності.

Органи регіонального управління являють собою складову частину системи органів державного управління. Склад і структура регіональних органів державного управління та місцевого самоврядування регулюються Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та іншими правовими документами.

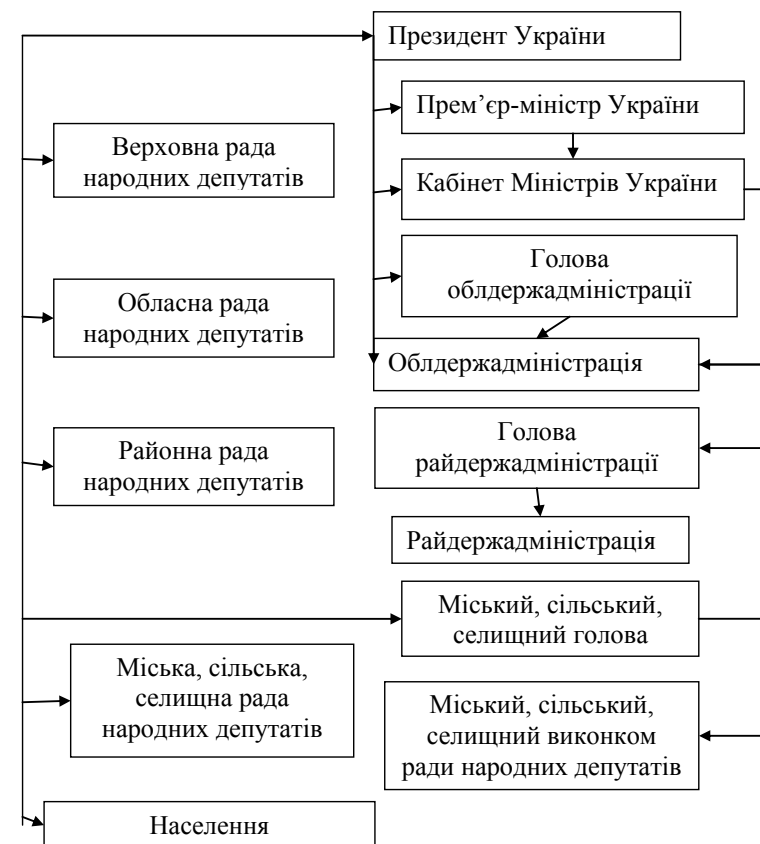


Рис. 2.20. Система місцевої влади в Україні

Державна управлінська вертикаль і органи місцевого самоврядування створюють систему місцевої влади. Практична реалізація цієї схеми має декілька суттєвих вад. До них, по-перше, можна віднести те, що більшість повноважень обох гілок влади відноситься до суміжної компетенції. А це є невідповідним основному принципу менеджменту, а саме: одна проблема –

один відповідальний. Іншим недоліком можна вважати те, що представницькі органи районного і обласного рівня (районні і обласні ради народних депутатів відповідно) не формують своїх виконавчих органів. Тому виконавчі функції вони вимушені делегувати державним адміністраціям відповідного рівня, зокрема, розробку планів соціально-економічного розвитку території, складання і виконання місцевого бюджету, управління місцевими фінансами тощо. За таких обставин місцеве самоврядування на субдержавних рівнях носить формальний характер.

Основою контролінгу є *інтегрована система інформаційно-аналітичного забезпечення*, що орієнтована на вихід якісного продукту управління. Контролінг спирається на єдність інформаційної бази, фахової та персональної відповідальності, а також чітких домовленостей щодо форми очікуваних результатів. Впровадження цієї системи вимагає докорінно нових підходів і методів організації державного управління на всіх рівнях адміністративної ієрархії. Адаптація контролінгу до потреб і умов державного управління базується на ідеї передачі управлінських повноважень та відповідальності за прийняті рішення на нижчий рівень, сприяє можливості децентралізованого управління з метою визначення адміністративних продуктів та контролю за їх якістю та ефективністю використання.

Таблиця 21.3

Класифікація контролінгу

Класифікаційна ознака	Класифікаційні групи та їх характеристики
За рівнем впливу	– <i>централізований контролінг</i> – надає підтримку керівництву вищого рівня – <i>децентралізований контролінг</i> – надає підтримку структурним підрозділам
За сферами застосування	– <i>ресурсний контролінг</i> (фінанси, матеріальні ресурси та кадри); – <i>інвестиційний контролінг</i> ; – <i>проектний контролінг</i> ; – <i>контролінг управління портфелем акцій</i> ; – <i>контролінг якості продукту управління</i>
За періодом дії	– <i>стратегічний контролінг</i> спрямованих на прийняття довгострокових управлінських рішень – <i>оперативний контролінг</i> спрямований на прийняття поточних управлінських рішень.

За рівнем впливу контролінг можна розмежувати на *централізований* та *децентралізований*, а саме: *централізований контролінг* – надає підтримку адміністративному керівництву вищого рівня щодо здійсненні загального управління та координації діяльності управлінських структур нижчого рівня та їх структурних підрозділів; *децентралізований контролінг* – в залежності від розміру структурних підрозділів може бути розташований або при керівництві, або на рівень нижче, надає підтримку децентралізованим структурним підрозділам та відповідає за оперативне планування та управління діяльністю цих підрозділів.

За сферами застосування контролінг поділяється на: *ресурсний контролінг* (фінанси, матеріальні ресурси та кадри) його основна мета удосконалення системи управління витратами та забезпечення ефективного використання наявних ресурсів; *інвестиційний контролінг* – забезпечує прийняття рішень щодо вибору оптимальних інвестиційних проектів та управління їх впровадженням; *проектний контролінг* – спрямований на розробку прогнозних проектів та моделювання різних варіантів

Завдання	- створення системи збору й обробки інформації необхідної для управління; - діагностування фактичного техніко-економічного і фінансового стану підприємства; - порівняння фактичних показників з прогнозованими даними; - виявлення тенденцій і закономірностей розвитку економіки підприємства; - попередження негативного впливу внутрішніх та зовнішніх факторів на фінансовий результат діяльності підприємства; - забезпечення стійкого положення підприємства на ринку.	- організація функціонування інформаційно-аналітичної служби на рівні окремих органів державного управління; - аналіз видатків на утримання установи та їх відповідності нормативним значенням; - оцінка стану виконання кошторису; - моніторинг ефективності управлінських рішень щодо фінансово-господарської діяльності органів управління; - виявлення тенденцій і закономірностей розвитку дохідно-видаткової частини бюджету управлінського органу; - попередження негативного впливу внутрішніх та зовнішніх факторів на фінансовий стан державної установи;
Функції	- планова - інформаційна - аналітична - сервісна - контрольна - коригувальна - прогнозна - управлінська	- планово-нормативна - інформаційна - аналітична - контрольна - коригувальна - прогнозна - управлінська - нормотворча
Об'єкти	- виробничо-структурні підрозділи; - окремі бізнес-програми; - інвестиційні проекти; - підприємство в цілому;	- органи державної влади та органи місцевого самоврядування різного рівня; - структурні підрозділи органів державної влади та органів місцевого самоврядування; - окремі інвестиційні проекти та програми, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів
Суб'єкти	<i>внутрішні:</i> - контролери; - відділ контролінгу; - відділ внутрішнього аудиту; <i>зовнішні:</i> - приватні підприємці; - консалтингові фірми; - аудиторські фірми	<i>внутрішні:</i> - контролери; - відділ контролінгу; - відділ внутрішнього аудиту; <i>зовнішні:</i> - контрольно-ревізійні органи; - державне казначейство; - інші органи державного фінансового контролю

ТЕМА 3. ЦІЛІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Цілі державного управління, їх ресурсне забезпечення



Рис. 3.1. Цілі державного управління

Цілі державного управління – це напрямки майбутньої діяльності та розвитку. Джерело виникнення та функціонування цілей державного управління – це потреби й інтереси людей. Цілі державного управління поділяють на: *стратегічні*, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням; *тактичні*; *оперативні*.

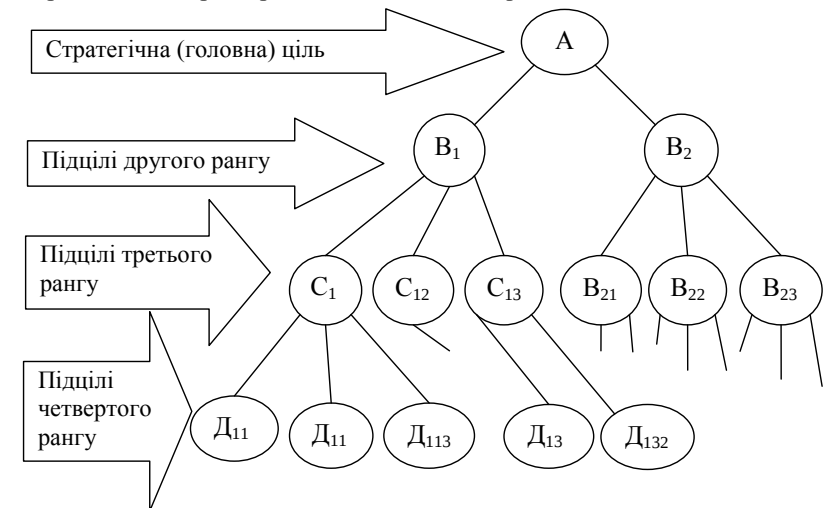


Рис. 3.2. Дерево цілей

Ранжування цілей здійснюється способом їх розміщення у порядку зниження пріоритетності. Для цього спочатку визначаються *головні (стратегічні) цілі (цілі першого рангу)*, далі – *суттєві (цілі другого і третього рангів)* тощо. З метою впорядкування цілей різних рівнів будується *дерево цілей*.



Рис. 3.3. Вимоги до цілей державного управління, представлених в певному «дереві»

Обґрунтованість і дієвість цілей державного управління визначаються їх залежністю від певних ресурсів і забезпеченості ними. Особливе значення тут мають *природні й людські ресурси*, але таких ресурсів мало і збільшення їх не передбачається. Увагу слід звернути на ресурси, які не потребують великих витрат, відтворюються, розвиваються й перебувають у нашому розпорядженні.

Саме за допомогою *контролінгу* керівництво отримує інформацію про те, якими новими якісними методами можна досягти поставлених цілей. Тому що до завдань контролінгу входять збір, систематизація, опрацювання і представлення даних про діяльність (процеси) установи і зовнішнє оточення для вироблення відповідних рішень.

До основних сфер у будь-якій організації, якими необхідно керувати відносяться функціональні сфери, які у своїй сукупності і взаємозв'язку утворюють систему управління. В органах державної влади можна виділити такі *функціональні сфери* управління кадрами, фінансами (управління ресурсами), сферу дій, пов'язаних з наданням послуг громадянам і виробленням державних рішень (операційний процес і операційна система).

Фахівці з державного управління вважають, що основним об'єктом контролінгу є процеси, що відбуваються в організації, його мета полягає в наданні адміністративному менеджменту сервісної послуги щодо економіки, організації та управління основною діяльністю.

Таблиця 21.2

Порівняння основних складових методології контролінгу для різних суб'єктів господарювання

Основні елементи контролінгу	Сутність елементів методології контролінгу	
	для підприємств	для органів державного управління
Сутність	це – інформаційна система оперативного і стратегічного управління процесом формування витрат і результатів діяльності з метою забезпечення довгострокового, успішного функціонування підприємства за допомогою об'єднання елементів прогнозування, планування, обліку, аналізу і контролю	це – інтегрована система управління адміністративними підрозділами державної служби, що базується на комплексному використанні методів планування, обліку, аналізу, контролю та прогнозування й спрямована на підвищення ефективності управлінських рішень та їх орієнтацію на довгострокову перспективу
Мета	забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки ефективного функціонування підприємства в поточному періоді та в майбутньому	забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки та контролю за виконанням прийнятих управлінських рішень щодо формування доходів та використання видатків бюджетів різного рівня та оцінки їх ефективності

Закінчення табл. 21.1

4. Не урахує психологічний фактор об'єктів, що перевіряються, їх реакцію.	4. Ураховує психологічний фактор через силу мотивації.
5. Виконується допоміжним персоналом апарату управління.	5. Здійснюється апаратом управління 1-го рівня.
6. Не має регулярних зворотних зв'язків з об'єктом управління.	6. Здійснює зворотний зв'язок з об'єктами управління.
7. Використовує приблизні оцінки та узагальнюючі вимірники;	7. Ґрунтується на точних оцінках та натурально-вартісних вимірниках.
8. Контролер одержує інформацію опосередковано (з бухгалтерії), із запізненням і не повну.	8. Контролер одержує інформацію безпосередньо з об'єкту (центру відповідальності), оперативно і повно.
9. Не відповідає вимогам інтенсивного господарювання.	9. Орієнтований на інтенсивне здійснення діяльності.
10. Має безліч недоліків (епізодичність, вибірковість, неоперативність, ретроспективність).	10. По конструктивності системи, є адекватним кращим технічним системам.

Зрозуміло, що *контролінг не можна ототожнювати з контролем*, тому що він орієнтований у майбутнє та пов'язаний з процесами, на відміну від контролю, який спрямований у минуле, на виявлення помилок, відхилень, прорахунків і проблем. Також слід пам'ятати, що минуле цікавить контролінг тільки тією мірою, якщо воно впливає на майбутнє, сприяє кращій реалізації цілей майбутнього. У традиційному розумінні зворотний зв'язок і аналіз відхилень означають звичайне зіставлення того, що є, з тим, що передбачалося, тобто з прогнозними оцінками. Необхідністю цього є можливість вчитися на минулих помилках, шукати реальні причини відхилень, які існували у той час.

Контролінг в діяльності (організації, установи) органу державної влади – це сукупність методів та процедур, які покликані забезпечити методичну й організаційну основу для підтримки основних функцій управлінської діяльності в органу державної влади (організації, установи) – аналізу, планування, прогнозування, організування, мотивування, регулювання, обліку та контролю.

Метою контролінгу є отримання даних, обробка і трансформація в інформацію для управління та прийняття рішень, яка є нестандартною і призначається для виявлення тенденцій та закономірностей явищ і процесів у діяльності організації (органів державної влади і місцевого самоврядування), допомагає розробити заходи, які забезпечують її життєдіяльність.

В державному управлінні визначають такі основні сфери завдань контролінгу: планування (визначення цілей установи); контроль (порівняння «план – факт» та аналіз відхилень); керування (здійснення зустрічних заходів).

Рис. 21.14. Контролінг в діяльності (організації, установи) органу державної влади



Рис. 3.4. Процес цілевиявлення

Вибір цілей – відповідальна стадія процесу стратегічного управління, в основі якої лежать аналіз стану вітчизняної економіки, виявлення тенденцій її розвитку і бажаного стану в майбутньому. Намічену ціль порівнюють і погоджують з цілями розвитку інших об'єктів управління у вертикальному та горизонтальному плані, встановлюють її відповідність досягненню цілей вищого порядку.



Рис. 3.5. Поняття та види прогнозів

Прогнозування – це вид діяльності органів державного управління, одна із функцій державного управління, суть якої полягає у виробленні науково обґрунтованого судження про можливий стан об'єкта у

майбутньому. Результатом прогнозування є *прогноз* – документ, який становить собою складну соціально-економічну модель розвитку об'єкта в майбутньому.

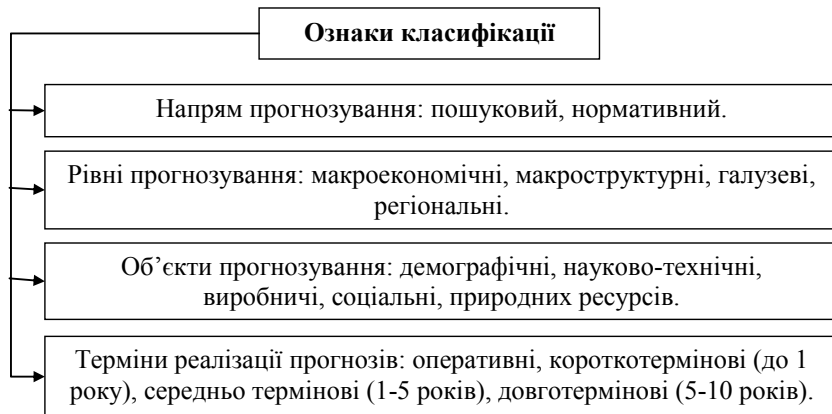


Рис. 3.6. Класифікація соціально-економічних прогнозів

У вітчизняній науці в основу класифікації прогнозів покладені такі ознаки: напрям, об'єкт, рівень прогнозування, терміни реалізації прогнозів. Механізм формування прогнозів на різних рівнях управління в Україні перебуває на стадії становлення.

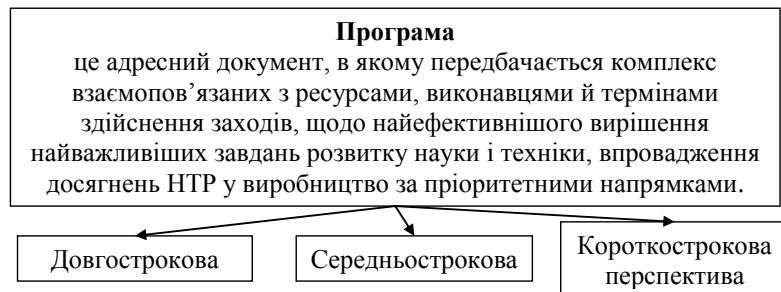


Рис. 3.7. Поняття та види програм

Програмування – це процес орієнтації економіки з боку органів державного управління шляхом регулярного і комплексного впливу на її структуру відповідно до поставленої мети соціально-економічного розвитку на певний період. Основу державного програмування становлять розробка і виконання державних програм економічного і соціального розвитку.



Рис. 21.13. Основні причини розвитку контролінгу в сучасних організаціях

Контролінг, як вважають Р. Манн, Є. Майер можна визначити, як систему забезпечення діяльності підприємства (організації, установи) у двох аспектах: *короткотерміновому* (оптимізація прибутку) і в *довготерміновому* (зберігання та підтримка гармонійних відносин і взаємозв'язків певного підприємства (організації, установи) із зовнішнім середовищем – природною, соціальною, господарською сферами).

Отже, це принципово нова концепція інформації і управління, яку можна визначити як обліково-аналітичну систему, що реалізує синтез елементів обліку, контролю, планування, яка забезпечує як оперативне, так і стратегічне управління процесом досягнення цілей і результатів діяльності організації.

Таблиця 21.1

Порівняльна таблиця понять контроль та контролінг

Контроль	Контролінг
1. В більшості випадків сприймається як негативна діяльність.	1. Позитивна, конструктивна діяльність, оскільки зорієнтована на кінцеву мету.
2. Орієнтований на окремі сторони об'єкту, носить епізодичний характер.	2. Орієнтований на стан об'єкту в цілому, носить регулярний характер.
3. Спрямований в минуле, оцінює завершену діяльність.	3. Орієнтований на майбутнє, сприяє виконанню планів, має дієвий характер.

розподілу передбачених законодавством, але не включених завдань, вилучення з переліку дрібних, не передбачених законодавством завдань та інше.

3. Сутність, завдання та організація проведення контролінгу в діяльності органу державної влади

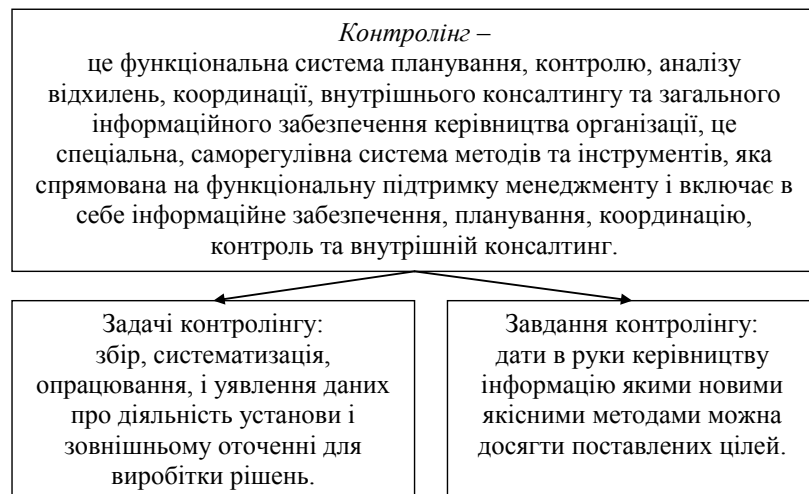


Рис. 21.12. Контролінг: поняття та зміст

Поняття «контролінг» походить від латинських термінів «contra» і «rotulus» (франц. – «contrele», англ. – «counter-roullour»), що в перекладі означає «зустрічна роль». «Контролінг» походить від англійського «to control», що означає управління, спостереження, регулювання, контроль. Вперше контролінг, як система підтримки управлінських рішень був запроваджений у США (наприкінці XIX – на початку XX століття) для поліпшення методів виробничого обліку і удосконалення методів фінансового контролю. З 70-х років XX ст. контролінг почав активно упроваджуватися у Європі. В Україну цей термін прийшов із Німеччини.



Рис. 3.8. Класифікація програм

Головною метою розроблення програм є сприяння реалізації державної політики за пріоритетними напрямками розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць.

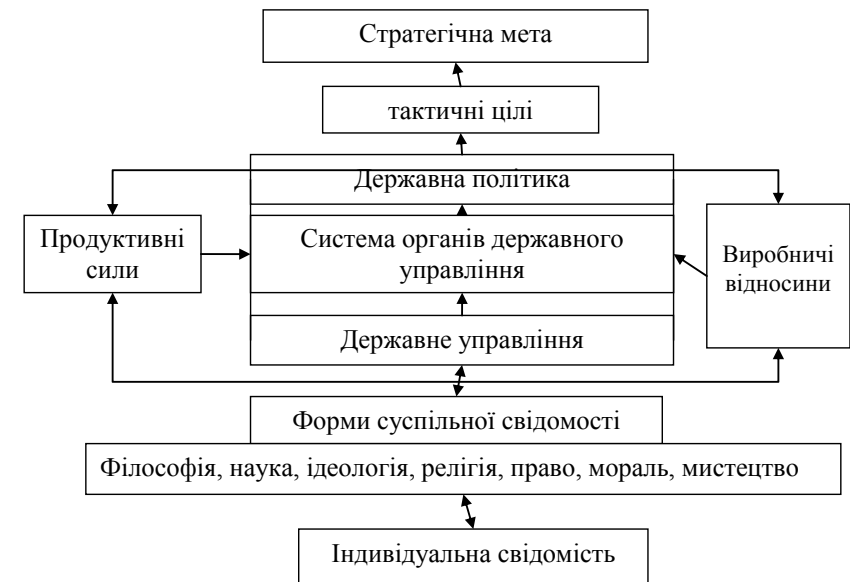


Рис. 3.9. Вплив суспільної свідомості на досягнення цілей державного управління

На сьогодні є зрозумілим, що державне управління є не тільки впливом на поведінку людей, але й своєрідним механізмом, який впливає на розвиток всього суспільства. Об'єктом державного управління виступають всі суспільні процеси, різноманітна діяльність держави, яка охоплює як сферу суспільного відтворення, так і сферу духовного життя людини. Поряд з управлінням матеріальними, фінансовими, природними та іншими ресурсами, які знаходяться у розпорядженні держави, ключовою є здатність державного управління створити у свідомості людей певну необхідну модель поведінки, що дозволить як окремим громадянам, так і державі досягти певних цілей.

2. Функції державного управління: поняття та види

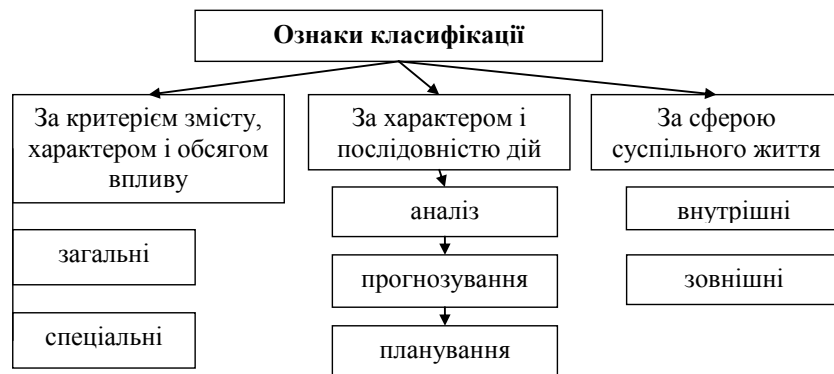


Рис. 3.10. Класифікація функцій державного управління

Зустрічаються різні варіанти класифікації функцій державного управління.

За критерієм змісту, характером і обсягом впливу функції державного управління поділяють на *загальні* (відображають сутнісні моменти державного управління, його об'єктивно необхідні взаємозв'язки і мають місце практично в будь-якій управлінській взаємодії органів державної влади з об'єктами управління) й *спеціальні* (реалізуються, в окремих сферах, галузях державного управління і визначаються в основному запитами об'єктів управління (економічних, духовних тощо)).

За характером і послідовністю дій до загальних функцій управління доцільно віднести такі: аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, робота з персоналом, облік, контроль. Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління.

Залежно від того, в якій сфері суспільного життя здійснюються ті чи інші функції державного управління цілі можна поділити на *внутрішні* (уособлюють управління всередині державної управлінської системи й зумовлені багаторівневою і різнокомпонентною побудовою держави як суб'єкта управління) й *зовнішні* (характеризують безпосередньо процес впливу органів державної влади на об'єкти управління) функції управління.

тивних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених керівником для сприяння здійсненню повноважень. Визначаються також відповідальні за взаємодію з центральними органами виконавчої влади, їх територіальними підрозділами, підприємствами і установами, які функціонують в регіоні.

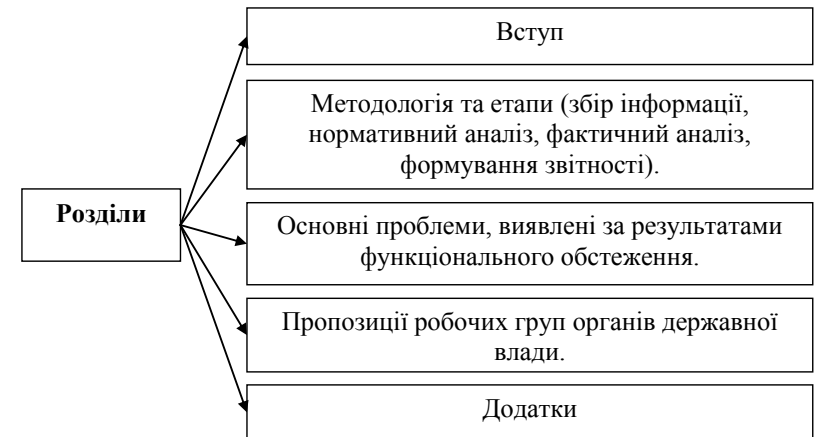


Рис. 21.11. Звіт про результати проведення функціонального обстеження органу державної влади

За результатами проведення функціонального обстеження:

1. Комісія при районних державних адміністраціях аналізує отриману у ході дослідження інформацію, готує звіт та передає його робочій групі при обласних державних адміністраціях для узагальнення інформації.

2. Робоча група при обласних державних адміністраціях аналізує результати функціонального обстеження обласної державної адміністрації, звіти районних адміністрацій та на підставі отриманих даних формує узагальнений звіт по області та передає його робочій групі Нацдержслужби України з організації та проведення функціонального обстеження органів державної влади.

3. Робоча група Нацдержслужби України узагальнює отримані від робочих груп при обласних державних адміністраціях звіти, готує загальний звіт про проведення функціонального обстеження, вносить пропозиції Кабінету Міністрів України.

4. За підсумками аналізу складається таблиця про розподіл обов'язків між головою та заступниками голови місцевої держадміністрації. Робиться висновок про повноту встановлення відповідальності за виконання місцевою держадміністрацією завдань, визначених чинним законодавством.

5. Голові держадміністрації можуть бути внесені пропозиції про удосконалення розподілу обов'язків: перерозподіл, включення до

У результаті *функціонального аналізу* має бути отриманий список функцій, які повинні виконуватися безпосередньо органом державної влади, а також функцій, які можуть бути перерозподілені між органами влади, передані громадським організаціям, на аутсорсинг або ліквідовані.

Проведення *функціонального аналізу* може і не бути обмежене виявленням надмірних, дублюючих функцій і уточненням існуючих функцій. Як правило, його проведення дає змогу отримувати полісемантичні результати, які виступають основою для цілого класу нових рішень у практиці публічного (державного або муніципального) управління. Таким чином, на основі горизонтальних і вертикальних функціональних аналізів може бути розгорнута робота з оптимізації, підвищення ефективності й результативності діяльності органу державної влади, перш за все в частині реалізації контрольно-наглядових функцій і надання державних послуг.



Рис. 21.10. Робоча група

Для проведення функціонального обстеження наказом керівника органу створюється *робоча група* на чолі з його заступником, відповідальним за роботу апарату, у складі керівників кадрової та юридичної служб, фахівців структурних підрозділів. При розподілі обов'язків визначаються відповідальні за координацію роботи певних підрозділів апарату державного органу, управління, відділів та інших структурних підрозділів, консульта-

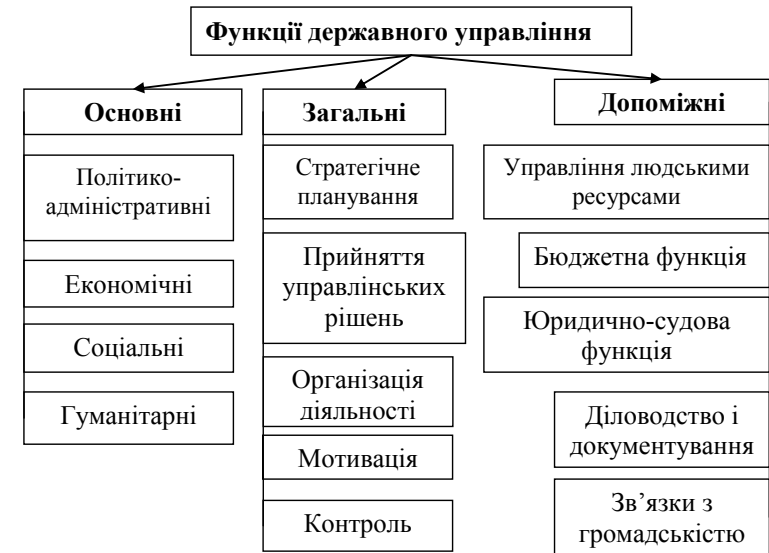


Рис. 3.11. Функції державного управління

Функції державного управління – це сукупна, суспільно й об'єктивно необхідна діяльність усієї системи державного управління з реалізації функцій держави, зміст яких має просторово-тимчасову форму вираження.

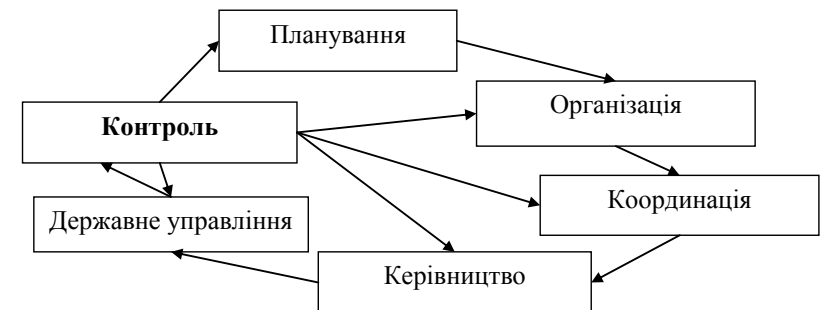


Рис. 3.14. Місце контролю в системі функцій державного управління

Державний контроль впливає із сутності влади і держави та, як будь-який елемент цих категорій, має своє місце в державному управлінні, що визначається функціями державного управління, метою та ієрархією державної влади.

3. Функціональна структура державного управління

Процесний, системний та ситуаційний підходи до управління не є концепціями менеджменту, які складаються з певних положень, а являють собою скоріше способи або образи мислення, які у комплексі розглядають різні аспекти управління: 1) погляд на управління як на багатовимірне, комплексне явище, яке пов'язане чисельними зв'язками як із внутрішнім, так і з зовнішнім середовищем; 2) визнання наявності синергічного ефекту, тобто того, що ціле завжди якісно відрізняється від простої суми його складових частин; 3) заперечення наявності універсальних підходів до управління та загальних принципів побудови і здійснення

Процесний підхід розглядає управління як серію взаємопов'язаних і неперервних дій (функцій управління). Кожна функція у свою чергу складається з підфункцій. Всі функції та підфункції об'єднуються пов'язуючими процесами комунікацій та прийняття рішень і доповнюються лідерством. Таким чином відповідно процесному підходу процес управління є загальною сумою всіх функцій, підфункцій, сполучних процесів та лідерства.

Системний підхід, який передбачає організації, як сукупності взаємопов'язаних елементів: людей, структури, завдань і технологій, які орієнтовані на досягнення визначеної мети в умовах зовнішнього середовища, що постійно змінюється. Отже, в управлінській діяльності необхідно враховувати вплив і взаємозв'язки чисельних факторів як внутрішнього так і зовнішнього середовища. Щоб вижити організація повинна пристосовуватися до змін у середовищі. Головні причини того, що робиться у середині організації слід шукати за її межами. Таким чином, управління – це процес адаптації організації до змін у середовищі її функціонування.

Ситуаційний підхід визнає, що результати одних і тих самих управлінських дій у різних ситуаціях можуть суттєво відрізнятися. Тому в процесі здійснення управління менеджери повинні враховувати конкретну ситуацію, набір конкретних обставин, які впливають на організацію в даний момент. З точки зору ситуаційного підходу управління є мистецтвом менеджера усвідомити ситуацію, визначити її характеристики, вибрати відповідну модель управління і вже потім використовувати наукові управлінські рекомендації загального характеру.

Рис. 3.15. Загальна характеристика інтегрованих підходів до управління

З точки зору методології *функціональний аналіз* є дослідженням діяльності органу державної влади під певним кутом зору. Треба підкреслити, що в умовах проведення адміністративної реформи проведення функціонального обстеження органів державної влади, тому що допомагає у виявленні надмірних, дублюючих функцій, уточнення тих, що існують, і формулювання нових, що має забезпечити вичерпний спектр публічних послуг, в яких зацікавлений як громадянин, так і суспільство в цілому.

Проведення *функціонального обстеження* доцільно організувати шляхом аналізу документальної бази та через інтерв'ю, що фіксують інформацію про діяльність органу через роботу з нормативними та іншими матеріалами, що визначають діяльність органу.



Рис. 21.8. Типологія функціональних обстежень

Розрізняють два основні типи функціонального обстеження – *вертикальне* і *горизонтальне*.

Вертикальне функціональне обстеження – це інструмент, призначений для аналізу та оцінювання організації окремих органів або сукупності органів в одній сфері державного управління. Під час такого обстеження співвідносяться визначені функції та задіяні ресурси.

Горизонтальне функціональне обстеження – це інструмент аналізу всієї системи органів виконавчої влади на предмет надлишковості та дублювання повноважень і відповідальності. Таке обстеження дає змогу виявити проблеми та виробити пропозиції щодо реформування та впорядкування структури центральних органів виконавчої влади, зокрема шляхом утворення, реорганізації чи ліквідації окремих органів, зміни їх підпорядкування, спрямування та координації.

Етапи
збір первинної документальної інформації та матеріалів, необхідних для проведення функціонального обстеження органів державної влади;
нормативний аналіз повноважень і функцій органів державної влади, які конституційно та законодавчо закріплені за ними;
організація і проведення опитування працівників органів державної влади;
пропозиції робочої групи щодо функцій органу державної влади;
виявлення функцій, які можуть бути передані на виконання аутсорсеру (будь-яка організація (державна або недержавна), на виконання якій передається функція органу державної влади).

Рис. 21.9. Етапи методики проведення функціонального аналізу

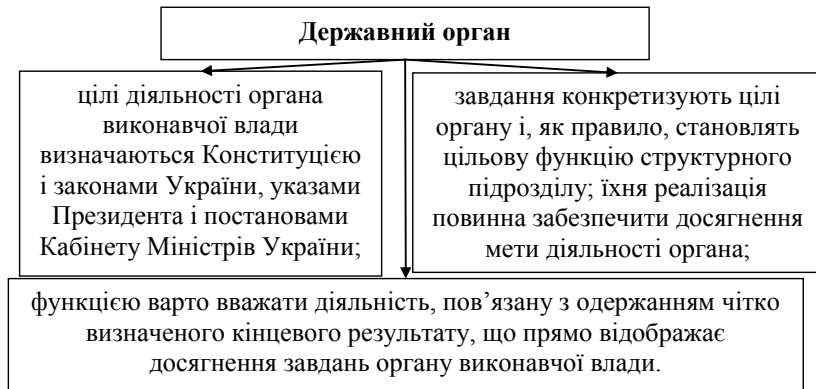


Рис. 21.6. Визначення цілей, завдань і функцій державного органа

Державний орган – це відносно самостійна, структурно відособлена ланка державного апарату, яка створювана з метою здійснення певного виду державної діяльності, наділену відповідною компетенцією, що спирається у процесі реалізації своїх повноважень на організаційну, матеріальну і примусову силу держави. Як зазначають вчені у галузях теорії державного управління та науки адміністративного права *істотні риси функцій державних органів* є такі:

- типовість та якісна однорідність видів діяльності, що об'єднуються у функцію;
- визначеність сфери впливу або напрямку (вектора) діяльності державного органу;
- складова частина змісту управлінської діяльності державного органу;
- об'єктивна обумовленість цілями та завданнями державного управління;
- обумовленість потребами об'єктів управління – «споживачів» функцій.

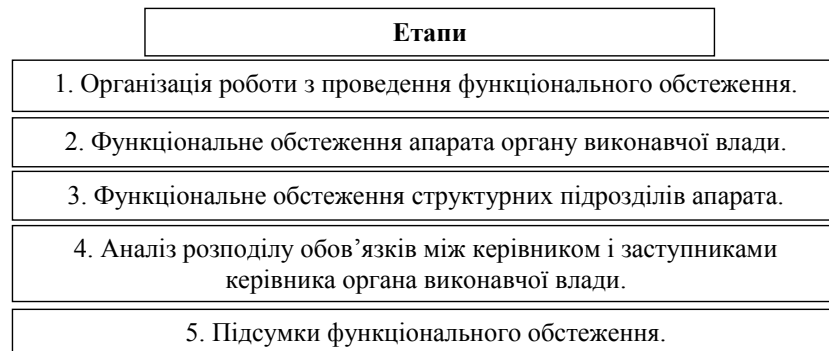


Рис. 21.7. Етапи проведення функціонального обстеження апаратів органів виконавчої влади

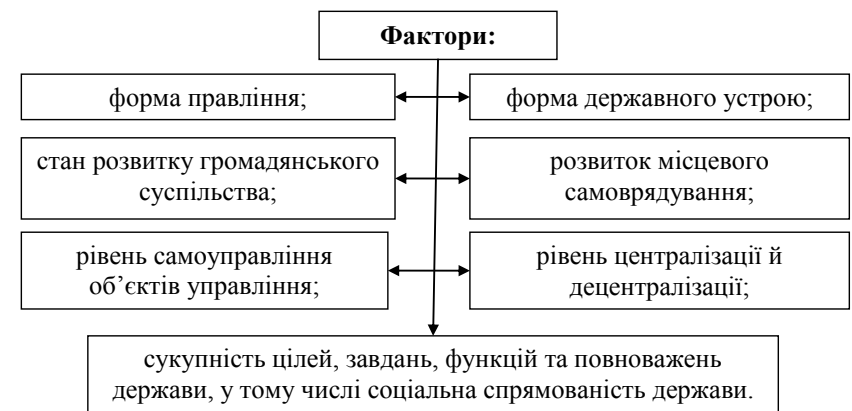


Рис. 3.16. Фактори, що впливають на характер і конфігурацію функціональної структури державного управління

Функції державного управління й управлінські функції органів державної влади в сукупності й взаємодії утворюють складну, багаторівневу *функціональну структуру державного управління*. Функціональна структура державного управління забезпечує управлінський взаємозв'язок держави як суб'єкта управління із суспільною системою та внутрішню динамічність її як системи, що управляє. Базовою конструкцією функціональної структури державного управління виступають функції державного управління, навколо яких і для яких формуються управлінські функції самих органів державної влади. У результаті кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій цих органів, розподілений по «вертикалі» та «горизонталі».

Системний підхід

загальнонауковий методологічний напрямок, щодо розробки методів та способів теоретичного дослідження складно організованих об'єктів. Системний підхід виходить, перш за все, з якісного аналізу цілісних об'єктів та явищ і розкриття механізмів інтеграції їх частин у ціле.

Методологія системного підходу базується на наступних основних принципах:

1. Принцип багатоплановості полягає у тому, що будь-який об'єкт розглядається у декількох планах, аспектах.

2. Принцип багатомірності полягає у тому, що будь-який складний об'єкт характеризується великою сукупністю властивостей, які об'єднані в групи (кластери), кожен з яких описує ті чи інші його особливості.

3. Принцип ієрархічності полягає у тому, що вивчення складних об'єктів має базуватися на уявленні про ієрархічності їх структури, а саме на уявленні про розміщення частин або елементів цілого у порядку від вищого до нижчого.

4. Принцип різнопорядковості властивостей полягає у тому, що ієрархічність будови системи та її властивостей породжує закономірності різного порядку.

5. Принцип динамічності полягає у тому, що системний підхід вимагає розглядання досліджуваних об'єктів у їх розвитку на всіх етапах життєвого циклу.

Рис. 3.17. Принципи системного підходу

У теперішній час *системний підхід* використовується у різних областях багатьох наук, у практиці соціального управління, у рішенні крупних та складних соціально-економічних проблем та інші.

Проведення *функціонального обстеження* дозволяє виявити шляхи оптимізації діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування шляхом удосконалення структури, розрахунку функціонального навантаження службовців, усунення дублювання функціональних обов'язків і забезпечення відповідності виконуваних обов'язків чинним нормативно-правовим актам і реальним потребам населення.

2. Методика проведення функціонального аналізу органів державної влади

Завдання

які конституційно й законодавчо визначені цілі поставлені перед конкретним органом виконавчої влади і чи відповідають вони завданням, передбаченим у положенні про цей орган;

які функції закріплені в положенні про цей орган і наскільки вони відповідають завданням, визначеним в інших актах законодавства;

якою мірою положення про структурні підрозділи органа виконавчої влади відповідають положенню про цей орган, чи повністю повноваження цих органів забезпечують виконання функцій, покладених на орган;

якою мірою посадові інструкції відповідають положенням про орган і його структурні підрозділи, професійно-кваліфікаційним характеристикам посад державних службовців, а також реально виконуваний роботі;

чи потребує уточнення перелік завдань і функцій даного органу, а також структура його апарату і кадровий склад.

Рис. 21.5. Завдання функціонального обстеження апарату конкретного органу

Функціональний аналіз органів державної влади здійснюється на основі відповідного функціонального обстеження апаратів цих органів всіх рівнів згідно з методичними рекомендаціями, схваленими Постановою Колегії Головердержслужби (протокол № 6 від 6 липня 2000 р.). *Функціональне обстеження апаратів органів виконавчої влади* проводиться з метою удосконалення їхньої структури та підвищення ефективності роботи.

Проведення *функціонального аналізу* передбачає, зокрема, визначення в документах, що регламентують діяльність органу *державної влади*, таких цільових установок, які впливають з положень законодавства. Одним з обов'язкових показників функціонального обстеження є ефективність надання послуг, а також оцінка доцільності цих процедур для даного органу.

Досягнення встановлених цілей має передбачати скорочення витрат, зокрема на управління персоналом, зменшення кількості владних інституцій, внесення змін у розподіл ресурсів, «приватизацію» послуг і удосконалення методики роботи, раціоналізацію ролі органів в адміністративній системі.

Завдання
спрямувати діяльність певного органу державної влади на досягнення наперед запланованого, науково обґрунтованого результату, який відповідає пріоритетам державної політики;
здійснити аналіз конституційно й законодавчо закріплених функцій діяльності органів державної влади;
провести класифікацію нормативно визначених функцій органів державної влади за типологічними групами;
підготувати пропозиції щодо уточнення функцій органів державної влади за результатами функціонального обстеження.

Рис. 21.3. Основні завдання проведення функціонального аналізу

Проведення функціонального обстеження органів державної влади й місцевого самоврядування дозволяє з'ясувати їх відповідності реальним потребам суспільства, вимогам актів законодавства, а також відповідності структури органів влади покладеним на них завданням і функціям.

Функціональне обстеження дає можливість:
оптимізувати систему органів виконавчої влади із впорядкуванням завдань і функцій;
встановити відповідність формулювання функцій, визначених у положеннях про органи державної влади нормам, закріпленим у законодавстві України;
знижити рівень корупційних ризиків у системі органів державної влади шляхом усунення поєднання в одному органі функцій з надання адміністративних послуг і контролюючих (інспекційних) функцій;
підвищити ефективність використання трудових та бюджетних ресурсів органів державної влади

Рис. 21.4. Можливості функціонального обстеження

Аспекти:

Функціональний аспект вивчає та визначає коло функцій, які повинна виконувати система і відповідні підсистеми. Функціональні підсистеми, що складаються з функцій однакової цільової спрямованості, визначають коло завдань та формулюють логіку дії системи. Функціональними підсистемами регіону як об'єкту визначають промислову політику в регіоні, політику підтримки малого та середнього бізнесу, бюджетну й інвестиційну політику та інші.

Елементний аспект передбачає дослідження об'єкта системи і встановлення його елементного складу. Елементними підсистемами регіональної політики визначають людські і матеріальні ресурси, виробничий потенціал, фізичну інфраструктуру тощо.

Організаційний аспект встановлює структуру системи, визначає та реалізує завдання відповідно до функціонального призначення. Організаційними частинами підсистем виділяють підприємства всіх типів та форм власності, органи державної влади та місцевого самоврядування, об'єкти ринкової інфраструктури.

Рис. 3.18. Головні аспекти системного підходу

Згідно загальної теорії систем доцільним вважається виділення трьох аспектів системного підходу: *функціонального, елементного та організаційного*. Органи державного управління та місцевого самоврядування, встановлюючи законодавче та нормативне забезпечення різних соціально-економічних процесів у регіоні формують регіональну регуляторну політику з метою сприяння його стабільному розвитку.



Рис. 3.19. Системний підхід в управлінні

Системний підхід в управлінні включає раціональне поєднання функцій управління соціально-економічним розвитком регіону як по вертикалі так і по горизонталі. *Вертикальне регулювання* передбачає знаходження оптимальних форм взаємодії регіону з центральними органами державної влади, міністерствами та відомствами за умови збереження достатньої самостійності регіонів у вирішенні проблем їх соціально-економічного розвитку. *Горизонтальне регулювання* означає налагодження взаємовигідних стосунків з іншими регіонами країни, участь у виконанні загальнонаціональних та міжрегіональних соціально-економічних програмах, взаємне погодження дій представниками органів регіонального управління при реалізації комплексних проектів.

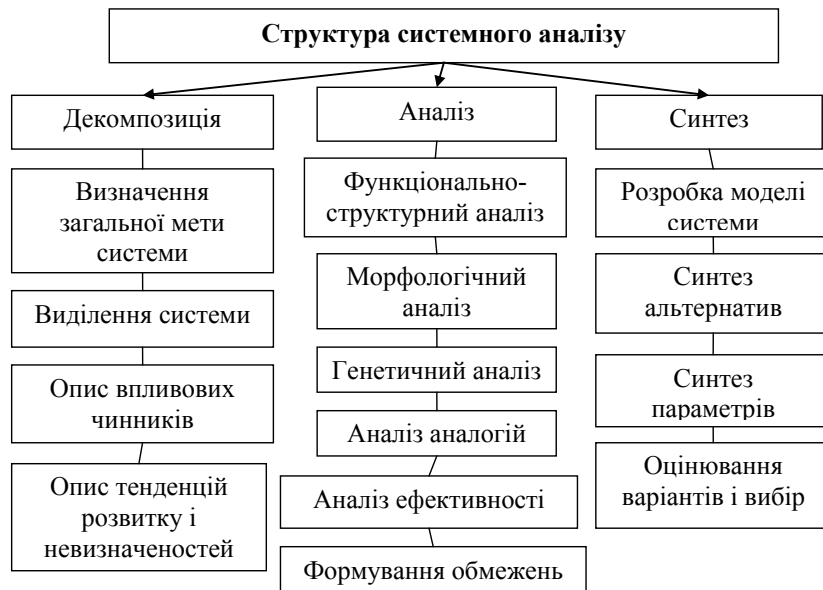


Рис. 3.20. Підхід до вирішення проблем управління шляхом системного аналізу

Системний аналіз – це найбільш послідовна реалізація системного підходу до вирішення політичних, соціально-економічних, технічних та інших проблем у різних сферах людської діяльності. У загальному вигляді системний аналіз можна охарактеризувати як методологію вирішення великих комплексних проблем управління. Він досліджує об'єкти системи з використанням системних принципів і покликаний надавати достовірну картину розвитку і діяльності економічного суб'єкта. Метою використання системного аналізу стосовно конкретної проблеми є підвищення ступеня обґрунтованості рішення, що ухвалюється, розширення безлічі варіантів, серед яких проводиться вибір, з одночасним зазначенням способів відкидання варіантів, що поступаються іншим.

ТЕМА 21. ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТА КОНТРОЛІНГ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ

1. Сутність функціонального аналізу діяльності органу державної влади

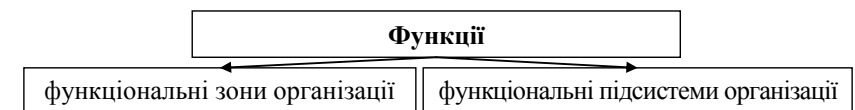


Рис. 21.1. Функції управління державної установи

В теорії менеджменту немає спільної думки стосовно кількості та складу конкретних функцій управління державної установи, тому пропонується в управлінське дослідження включати так звані *функціональні зони організації* (фінанси / бухгалтерський облік, операції, людські ресурси, культуру та характер організації), або *функціональні підсистеми організації* (маркетинг, виробництво, НДР, персонал, фінанси, менеджмент), кожна з яких реалізує свої цілі, що логічно впливають з місії як загальної мети організації.

Аналіз проблем управління з погляду його функцій становить основу для встановлення обсягу робіт за кожною з них, визначення кількості управлінців і, врешті-решт проектування самої структури та організації апарату управління.

Функціональний аналіз – методологія комплексного дослідження причинно-наслідкових зв'язків, окремих рушійних сил розвитку економічних явищ і процесів, в якому наголос робиться на пізнанні залежних факторів (функцій).
Функціональний аналіз діяльності органу державної влади проводиться з метою удосконалення діяльності державних органів та підвищення ефективності їх роботи.
Основними цілями функціонального аналізу пропонується вважати ліквідацію надлишкових функцій, зменшення дублювання в діяльності органів, введення функцій, яких не вистачає, раціоналізацію в їх розподілі.

Рис. 21.2. Функціональний аналіз діяльності органу державної влади: поняття, мета та цілі

Положення

кожна конкретна ситуація є складною системою з притаманним їй складом компонентів і зв'язками з іншими системами, які треба пізнати суб'єкту управління;

для розв'язання кожної конкретної ситуації необхідно знати її основну ланку;

кожна управлінська ситуація вимагає застосування адаптивних, гнучких структур і методів управління, щоб суб'єкт управління адекватно відображав усі основні риси об'єкта управління і його зовнішнього середовища, у тому числі суттєвої ситуації, і відповідно проводив необхідне перегрупування сил, намічав нову тактику своєї поведінки, що відповідала б новим умовам.

Рис. 20.23. Основні методологічні положення системного підходу щодо ситуаційного менеджменту

Ситуаційний підхід реалізує принцип адаптивності, що є одним з основних принципів стратегічного управління. Ситуаційне управління частіше застосовується на нижчому або середньому рівнях ієрархії, а стратегічне – на вищому.

Основними принципами ситуаційного управління, які можуть бути застосовані на усіх рівнях середовища, у якому здійснюється розвиток організації є *принципи*: системності, альтернативності, ефективності, відповідності стратегічним програмним документам, забезпечення конкурентних переваг, конкретності, адаптивності, гнучкості, реальності, самоорганізації, саморозвитку, прогнозованості.

Також теорія ситуаційного управління стверджує, що не може бути універсального набору інструментів менеджменту, однаково ефективних завжди і скрізь, тому що у різних умовах кращі результати приносить використання різних важелів впливу на ситуацію.

ТЕМА 4. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Характеристики організаційної структури державного управління

Організаційна структура державного управління це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Вимоги:

досягнення оптимального поєднання централізації і децентралізації управлінських функцій;

виключення дублювання функцій в організаційних структурах управління;

спрощення організаційної структури управління; забезпечення гнучкості організаційних структур управління за допомогою проведення оперативних змін у нормативно-правовому забезпеченні діяльності органів державної влади, удосконалення управлінських зв'язків між суб'єктами управління.

Рис. 4.1. Вимоги побудови організаційної структури державного управління

Визначальною передумовою ефективного функціонування державно-управлінської системи є організаційна структура державного управління, зорієнтована на забезпечення належної реалізації визначальних цілей і завдань. *Організаційна структура державного управління* є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини сукупності управлінсь-

ких ланок державного апарату та організаційні зв'язки між ними, які базуються на суворій супідлеглості і повинні забезпечувати взаємозв'язок між керівною та керованою підсистемами, взаємодію елементів системи.



Рис. 4.2. Елементи організаційної структури державного управління та їх види

Системним елементом *організаційної структури* виступає орган державної влади (державний орган), пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Він є єдиною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. У державі, в якій встановлено конституційний поділ влади по горизонталі й вертикалі, організаційна структура державного управління набуває певної конфігурації.

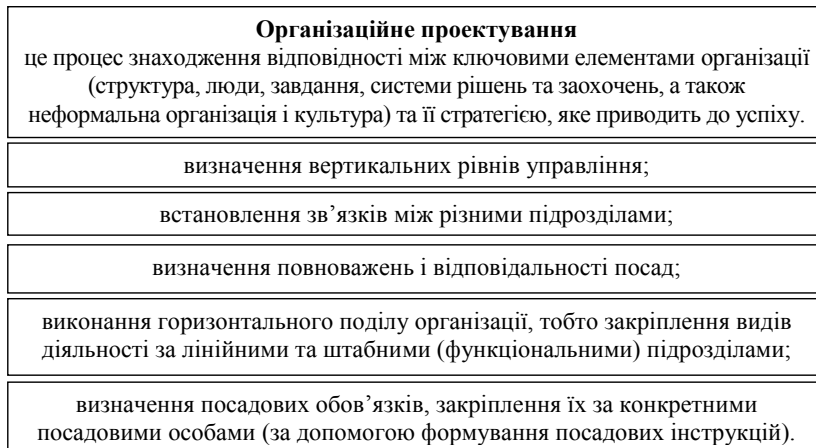


Рис. 4.3. Організаційне проектування та його етапи

Ситуаційний підхід був створений у Гарвардській школі бізнесу наприкінці 70-х років XX століття. Сутність цього підходу в тому, що однакові функції управління по-різному реалізуються у конкретних ситуаціях.

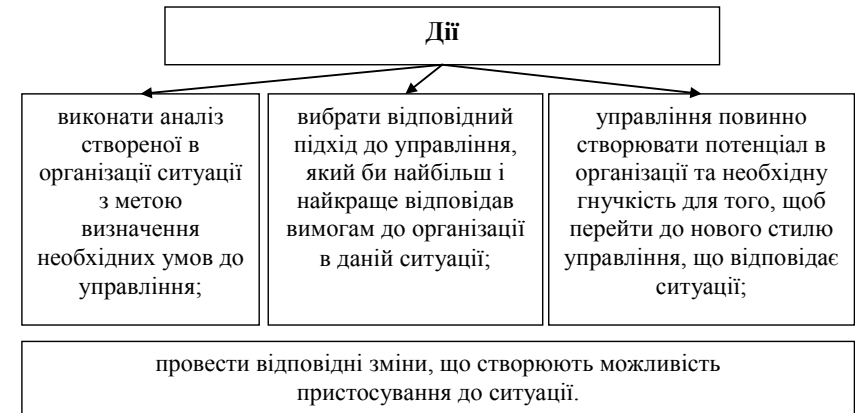


Рис. 20.22. Дії менеджерів в умовах ситуаційного управління

Ситуаційне управління характеризується прийняттям управлінським персоналом рішень у ситуації, яка реально склалася або складатиметься. Ситуаційний підхід визнає, що хоча управлінський процес однаковий, специфічні прийоми, які повинен використовувати керівник для ефективного досягнення цілей організації, можуть значною мірою відрізнятися. Він намагається пов'язати конкретні прийоми і концепції управління з певними ситуаціями для того, щоб досягти цілей організації найефективніше.

Центральним моментом ситуаційного підходу є *ситуація*, тобто конкретний набір обставин, які сильно впливають на організацію в певний конкретний момент часу. Для того щоб діяти в рамках концепції загального процесу управління і з урахуванням ситуаційного підходу, варто узагальнити та пов'язати наявні знання, дати їм необхідний каркас, що можливо на основі системного підходу.

Основою ситуаційного управління є структурно-логічна схема проведення діагностики проблемної ситуації.

Декомпозиція процесу діагностики ситуацій дозволить виявити слабкі місця в управлінні діяльністю при здійсненні структурних перетворень для створення результативної та адекватної системи управління в організаціях.

Діагностика в ситуаційному управлінні – це процес виявлення стану об'єкту, предмета, явища або процесу управління через реалізацію комплексу дослідницьких процедур, виявлення слабких ланок та «вузьких місць», а «діагноз» – це конкретний висновок про стан об'єкту дослідження. Процес діагностики здійснюється у часі та просторі, й відображається через етапи якісної й кількісної ідентифікації. Тобто при визначенні етапів діагностики слід виділити два етапи:

- 1) встановлення належності об'єкту до певного класу або групи об'єктів;
- 2) виявлення відмінностей діагностованого об'єкту від об'єктів його класу шляхом порівняння фактичних параметрів з базовими.

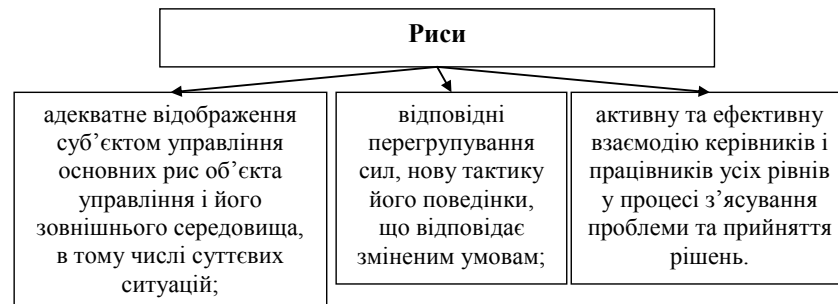


Рис. 20.20. Характерні риси ситуаційного управління

Ситуаційне управління – це управління, у якому поставлені певним чином передбачення небезпеки, аналіз її симптомів та заходів для зниження негативних наслідків, її усунення і використання отриманого досвіду для наступного розвитку.

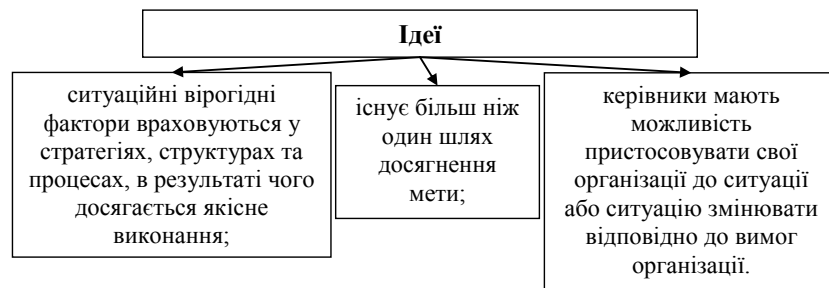


Рис. 20.21. Ключові ідеї ситуаційного підходу

Проектування організаційної системи, як процес створення прообразу майбутньої організації, має включати не лише опис організації на початковому моменті її життєдіяльності, але й прогноз її подальшого розвитку. Особливе місце в цьому процесі відводиться формуванню організаційної структури.

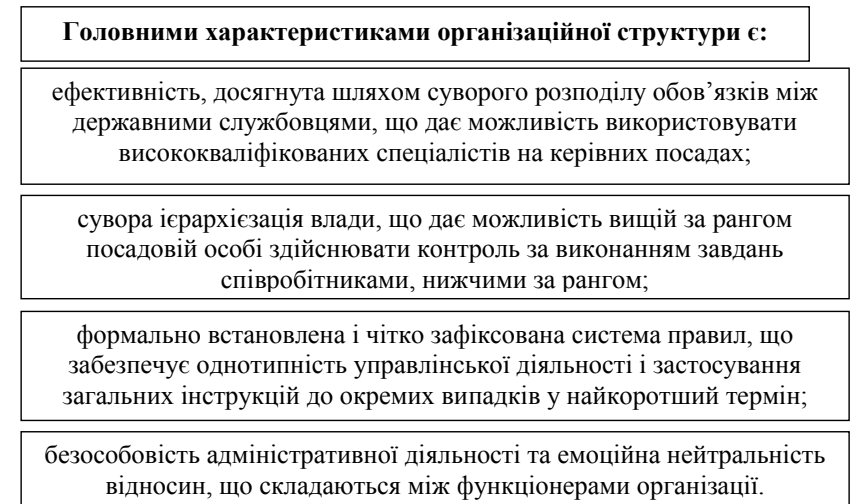


Рис. 4.4. Основні характеристики організаційної структури державного управління

Організаційна структура державного управління – це особливе державно-правове явище, обумовлене суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями й змістом державного управління, яке об'єднує в собі певний склад, організацію та стійкий зв'язок людських ресурсів, технічних і інших засобів, що виділяються і витрачаються суспільством на формування і реалізацію державно-управлінських впливів і підтримку життєздатності самого суб'єкта управління.

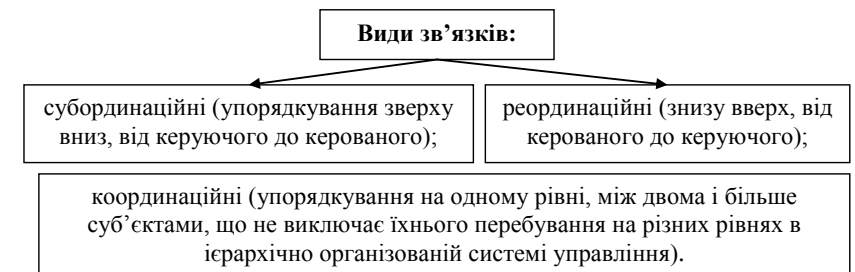


Рис. 4.5. Види зв'язків в організаційній структурі державного управління

Практика свідчить, що в сучасних умовах в управлінських взаємовідносинах існує певний дисбаланс у бік субординаційних відносин, що позбавляє в ряді випадків або знижує ефективність органів державної влади в забезпеченні реалізації державної політики на територіальному рівні.

2. Унітарна та федеративна організація державного управління



Рис. 4.6. Форми державного устрою

Форма державного устрою — територіально-організаційна структура держави, що встановлює порядок поділу країни на частини та взаємовідносини центральних і місцевих органів влади. За цією класифікацією виділяються такі форми державного устрою: унітарна держава, федеративна держава (федерація), конфедеративна держава (конфедерація).

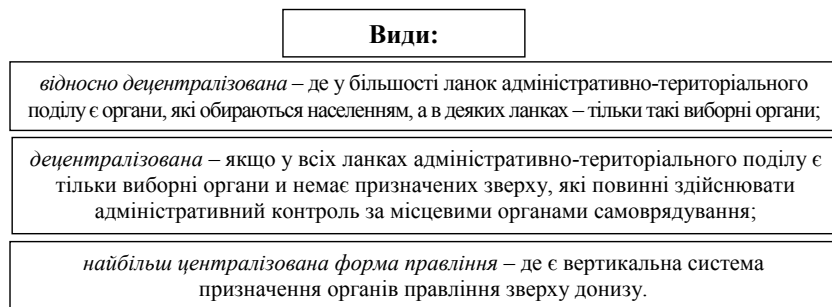


Рис. 4.7. Види унітарної форми правління

Поняття *ситуаційне управління* вперше було введено в науковий обіг американським вченим Р. Моклером. У рамках *ситуаційних теорій* — і це відповідає реальності — такі організації розглядаються в якості відкритих, активно взаємодіючих із зовнішнім середовищем систем. Ситуаційні теорії управління дають рекомендації щодо того, як потрібно управляти в конкретних ситуаціях.

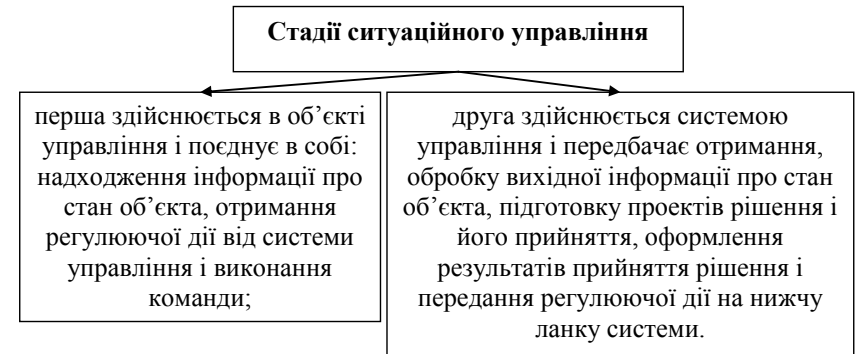


Рис. 20.18. Стадії ситуаційного управління

Оскільки є безліч факторів, що впливають на організацію як усередині неї, так і в навколишньому середовищі, тому не існує єдиного «кращого» способу керувати нею. Найефективнішим методом у конкретній ситуації є той, який найбільше відповідає даній ситуації. Такий підхід починає поступово домінувати в системі підготовки і перепідготовки американських менеджерів, тобто акцент почав переноситися на вивчення дійсних умов, конкретній ситуації, в якій перебуває та або інша організація.

Ситуаційне управління враховує вплив невизначеності на прийняття рішень, називаючи такі рішення обмежено раціональними і забезпечує стратегічне управління альтернативними рішеннями проблемних ситуацій, у результаті чого відбуваються структурні зміни та адаптація організації.

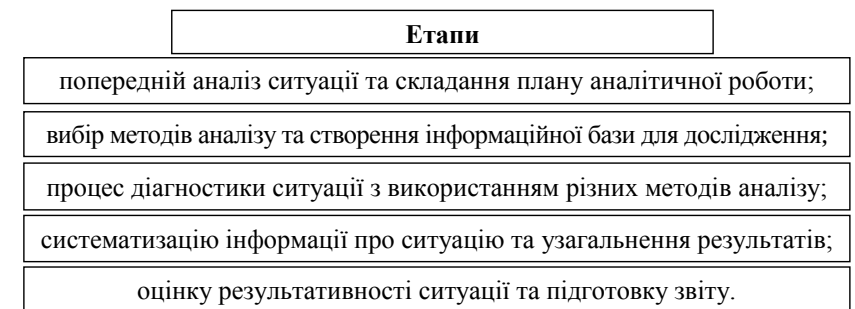


Рис. 20.19. Алгоритм ситуаційного управління

Процес трансформації стратегії в конкретні дії органу актуалізує проблему формування програми діяльності органу виконавчої влади.

3. Ситуаційне управління: поняття та особливості

Таблиця 20.3

Узагальнення наукових здобутків з ситуаційного управління вітчизняних та зарубіжних дослідників

Автор	Науковий здобуток
Р. Моклер	Поняття ситуаційного управління вперше введено в науковий обіг. Динамічний аспект ситуаційного підходу обумовив конкретні його етапи: діагноз ситуації та визначення шляхів досягнення мети; виявлення факторів, що впливають на рішення; вироблення та оцінка альтернатив; розробка тактики реалізації рішення.
Ф. Каст та Дж. Розенцвейг	Деталізовані завдання щодо використання ситуаційного підходу в процесі управління
Г. Кунц та С. Доннел	Проаналізовано і класифіковано управлінські функції та рішення на основі практичного матеріалу, нагромадженого американським досвідом управління. Виділено шість функцій управління: планування, організація, керівництво, лідерство, комплектування штатів та контроль.
Д. Міллер	Дотримується думки, що новий ситуаційний підхід потребує виявлення взаємозв'язку між організаційними характеристиками
Д. Отлі	Виявив ряд конкретних залежностей між характеристиками ситуації, процедурами та інформаційними аспектами їх розв'язання.
Р. Акофф	Доводить необхідність існування відповідної системи для розв'язання проблем, яка об'єднає три функції: 1) розпізнання проблем та їх передбачення; 2) прийняття рішень по проблемі; 3) управління реалізацією рішення. Автор намагається систематизувати виконання всіх трьох видів функцій, виходячи з того, що кожна проблема існує в своєму оточенні, що складаються з керованих та некерованих змінних.
Б. Мільнер	Ототожнює ситуаційний підхід з проблемно-орієнтованим та зазначає, що проблемна орієнтація управління пов'язана з необхідністю застосування більш глибоких, адаптивних організаційних форм управління, що є доцільними для соціально-економічних систем
В. Рапопорт	Визначає структуроутворюючі властивості ситуаційного підходу та підкреслює його переваги, що полягають в управлінні та оцінці взаємного й сумарного впливу різних роду факторів на параметри організаційних відносин та зв'язків системи управління.
Д. Поспелов	Розроблено характеристики ситуацій за ознаками та типами структур, наведено основні поняття про універсальні стратегії розв'язання ситуацій, процедури управління та мову ситуаційного управління. Тобто, робота має безпосереднє відношення до проблем створення неприродного інтелекту.

Унітарна держава – найбільш централізована форма державного правління, але і тут є *різні види централізованої форми правління* (на відміну від класичної характеристики форми правління республіки – президентська, парламентська та змішана).

Ознаки:

1. Єдина територія; існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може бути наданий статус автономії (самоврядування).
2. Єдина конституція, діюча на всій території країни без будь-яких обмежень; єдина система вищих органів державної влади, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни.
3. Єдина система права і судова система, єдине громадянство.
4. Єдиний державний бюджет, податкова, валютна системи.

Рис. 4.8. Ознаки унітарної організації державного управління

Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. При цьому централізм виявляється в різній мірі та в різних формах, аж до призначення центральними органами своїх представників для управління адміністративно-територіальними одиницями замість виборчих органів влади.

Ознаки:

1. Має федеративно-територіальний поділ; територія федеративної держави складається з територій – суб'єктів федерації (штатів, провінцій, земель, республік) і в політико-адміністративному відношенні не є єдиним цілим (при єдиній системі охорони

2. Державні утворення, які складають федерацію, є суб'єктами федерації – тобто членами федерації, які володіють відносною юридичною, політичною і економічною самостійністю. Суб'єкти федерації можуть мати свій адміністративно-територіальний поділ.

3. Суб'єкти федерації не володіють суверенітетом у повному обсязі й, як правило, не мають права одностороннього виходу із неї.

4. Суб'єкти федерації можуть мати свої конституції (або статути), вони розробляються на основі федеральної конституції і не повинні їй суперечити.

5. Суб'єкти федерації мають своє законодавство, право видавати закони, укази і т. п. Ці законодавчі акти мають юридичну силу тільки на території суб'єктів федерації, на відміну від федеральних законів, обов'язкових на всій території федерації. Суб'єкти федерації мають свою систему законодавчих, виконавчих і судових органів влади, свою правову систему. По відношенню до федеральної системи вони є підсистемами; порядок їх організації, процедури й межі юрисдикції визначаються федеральною конституцією.

Рис. 4.9. Ознаки федеративної організації державного управління

Федеративна держава передбачає розмежування компетенції між федеральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації, тобто у федерації висока самостійність суб'єктів федерації у побудові організаційних структур. Отже, конституція федерації встановлює перелік повноважень, які належать до відання федерації. Усі інші питання належать до відання її суб'єктів. У федеративній конституції може встановлюватись також перелік питань спільного відання. Обсяг прав і повноважень суб'єктів федерації залежить від історичних традицій, рівня розвитку та інших факторів. Рівність суб'єктів федерації є обов'язковою умовою федерації.

При цьому на цілі накладаються певні обмеження. Вони мають бути: конкретними; вимірюваними або діагностованими; такими, що можуть бути досягнутими; релевантними; визначеними в часі.



Рис. 20.17. Заклучні етапи запровадження методології стратегічного управління для органів державної влади та місцевого самоврядування

Є два протилежних підходи щодо розуміння процесу вироблення та реалізації стратегії. Перший базується на чіткому *визначенні кінцевого стану сфери управління*, що має бути досягнутий через певний проміжок часу. Далі визначаються всі заходи, що мають бути реалізовані для досягнення зазначених цілей, створюється план дій із зазначенням термінів. Поряд зі стратегією в стратегічному управлінні органу велику роль відіграють правила, що визначають процедурні аспекти його діяльності та не мають цільового начала. Вони мають переважно обмежувальний або рекомендаційний характер і встановлюють межі діяльності та поведінки органу, спрямовуючи тим самим орган на реалізацію визначеної стратегії.

Реалізація стратегії з одночасним моніторингом. Ця стадія становить собою процес трансформації стратегії в конкретні дії органу шляхом розробки цільових програм, формування відповідних функціональних і організаційних структур, відповідного ресурсного забезпечення. Цей процес може передбачати зміни в структурі, навіть у системі управління органом. Важливою особливістю реалізації стратегії є те, що в цей період можуть виникнути не тільки складнощі внаслідок поганого виконання добре розробленої стратегії, а й проблеми, викликані негативними зовнішніми впливами. Це потребує спрямування (коригування) реалізації стратегії в межах визначеного призначення органу.

Оцінка досягнення результатів передбачає застосування наперед визначених критеріїв результативності, порівняння фактичної результативності з цільовою. За наявності відхилень результативності (коли цільова перевищує фактичну) передбачається запровадження заходів щодо усунення цих відхилень. Проведення моніторингу заходів реалізації стратегії сприяє виявленню слабких місць або неефективні заходи в процесі реалізації стратегії на попередніх етапах та надає змогу своєчасного усунення або вжиття заходів щодо мінімізації впливу негативних факторів на досягнення цілей діяльності органу.

Ці аналізи проводяться на підставі реальних даних функціонування органу.

Цільовий аналіз має засвідчити наявність і правильність визначення діагностованих, науково обґрунтованих і підтриманих громадськістю цілей функціонування органу, що мають визначатися відповідними програмами (планами) діяльності.

Функціональний аналіз передбачає нормативно-правову конкретизацію завдань і функцій органу, її зіставлення з реальною діяльністю органу.

Цільовий та функціональний аналізи надають можливість проведення *організаційного*, у тому числі структурного, аналізу діяльності.

Наведені види аналізу закладають базу для проведення аналізу *ресурсного забезпечення*. При цьому, аналізу підлягають правовий, фінансові, матеріальні, інформаційні, кадрові та інші ресурси, необхідні для реалізації призначення органу.

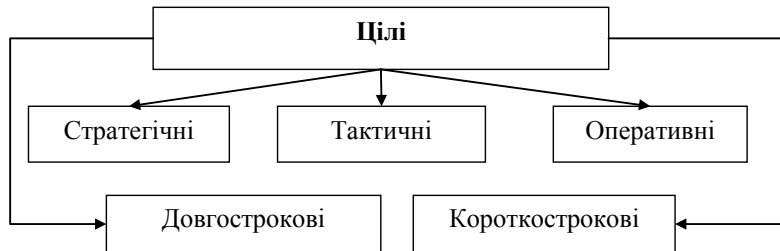


Рис. 20.16. Формулювання цілей діяльності органу

Цілі мають максимально повно віддзеркалювати призначення та охоплювати всі аспекти діяльності органу. Вони є визначальними характеристиками щодо планування діяльності, побудови організаційної структури на базі цільової та похідної від неї функціональної структури, ресурсного забезпечення діяльності, мотивації та оцінки як функціонування органу взагалі, так і його окремих структурних підрозділів і працівників.

Цілі діяльності державного органу можна класифікувати як *стратегічні, тактичні та оперативні*. Базою для перших є конституційні та законодавчі положення, легітимізовані програми діяльності вищих посадових осіб держави, уряду, представницьких органів. Стратегічні цілі декомпонуються в тактичні, характерною ознакою яких є їх конкретизація і деталізація в часі (коли виконувати) та просторі (хто і що виконує). Оперативні цілі визначають зміст і характер повсякденної діяльності структурних підрозділів органу та його працівників.

Цілі, як правило, поділяються на *довгострокові та короткострокові*. Вони суттєво відрізняються за змістом. Досвід розвинутих країн світу, що запровадили стратегічне управління, засвідчує, що кількість стратегічних (довгострокових) цілей діяльності органу не може перевищувати шести.

Конфедерація

це союз держав для досягнення певних цілей (зовнішньополітичних, військових). Для координації дій усіх членів конфедерації створюються об'єднані. Основою конфедерації є договір, тому конфедерація – міжнародний інститут.

Ознаки:

немає єдиної території;

держави мають власні законодавчі, виконавчі і судові органи державної влади;

немає загально конфедеративного громадянства;

немає єдиної податкової системи;

немає єдиних Збройних Сил;

кожний член конфедерації зберігає власний суверенітет;

члени конфедерації зберігають за собою право сепаратизму, тобто право вільного виходу зі складу конфедерації;

грошових доходів перебувають у розпорядженні членів союзу, а бюджетні прибутки складаються з відрахувань, які роблять його учасники;

конфедерація створює центральні органи з повноваженнями, якими вони наділяються членами конфедерації. Рішення центральних органів конфедерації приймаються, затверджуються і реалізуються лише за наявності всіх членів конфедерації. За кожним із членів конфедерації зберігається право нуліфікації, тобто право скасовувати акти центральних органів конфедерації на своїй території. Центральні органи конфедерації мають безпосередній зв'язок лише з урядами суб'єктів конфедерації.

Рис. 4.10. Ознаки конфедеративної організації державного управління

Конфедерація, як форма державного устрою застосовувалася у минулому. В сучасних умовах термін «конфедерація», як правило, не використовується для позначення міждержавних об'єднань, а вживаються терміни «співдружність», «союз» (Британська співдружність, СНД, Євросоюз).

3. Основи побудови організаційної структури державного управління

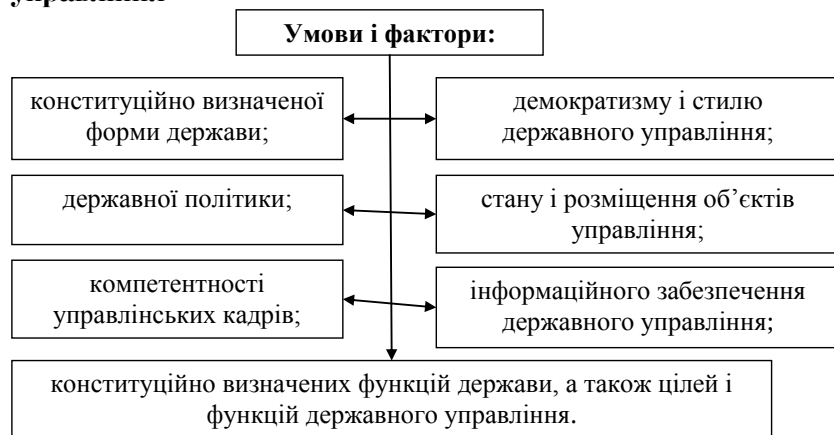


Рис. 4.11. Умови і фактори побудови організаційної структури державного управління

Побудова *організаційної структури державного управління*, розміщення і взаємодія її елементів, вертикальні та горизонтальні зв'язки, форма зв'язків формуються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних і суб'єктивних умов і факторів.

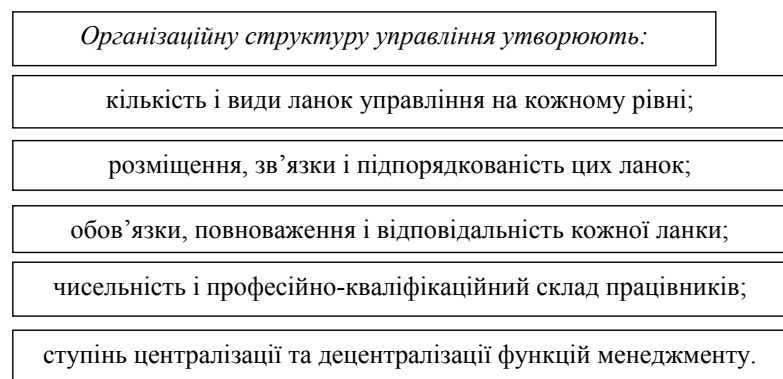


Рис. 4.12. Основні складові організаційної структури державного управління

Організаційна структура управління – упорядкована сукупність органів структурних підрозділів організації, їх підпорядкованість, субординація, відносини між ними, які дають змогу досягти поставленої мети.

Призначення органу (його місія) визначається положеннями Конституції держави та відповідними законодавчими актами. Виокремлення цих положень дасть змогу конкретизувати сферу діяльності, визначить певні конституційні та законодавчі принципи, форми та методи функціонування.

Розуміння призначення полягає у визначенні філософії та змісту існування органу. Філософія органу визначає цінності, принципи та методи діяльності, а також організаційно-правовий статус органу. Зміст існування – це сформульоване положення про те, для чого та чому існує орган, у чому відмінність цього органу від інших. Філософія та зміст існування практично не змінюються в часі. Чітке уявлення призначення органу та законодавче його закріплення забезпечуватимуть стабільність державного апарату та стабільність державної служби.



Рис. 20.14. Оцінка умов і факторів зовнішнього середовища

Аналіз зовнішнього середовища складається з двох складових: *аналізу цільового середовища та аналізу макросередовища*. Перший ґрунтується на результатах розробки призначення органу. Він передбачає аналіз цілей на пріоритетність і доцільність, тобто необхідність задоволення відповідних інтересів та потреб юридичних і фізичних осіб на відповідному організаційно-правовому рівні державного управління. Аналіз макросередовища охоплює політичні, економічні, соціальні, культурні, технологічні, екологічні та інші фактори, що можуть сприяти або загрожувати розвитку відповідної сфери управління.



Рис. 20.15. Цільовий, функціональний, організаційний та ресурсний аналізи діяльності органу

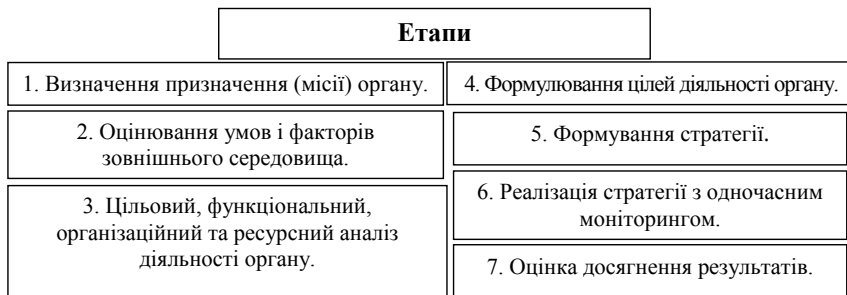


Рис. 20.12. Етапи запровадження методології стратегічного управління для органів державної влади та місцевого самоврядування

Важливою особливістю концепції *стратегічного управління* є те, що враховуючи та інтегруючи економічні й соціальні пріоритети держави, а також еволюційний характер розвитку державного управління, слід зосередити увагу на прагматичній природі механізму прийняття рішень і пов'язаною з цим орієнтацією на вибір дій, що гармонізують різнопланові цілі при посиленні зовнішньої нестабільності та обмеженості ресурсного потенціалу.



Рис. 20.13. Визначення призначення (місії) органу

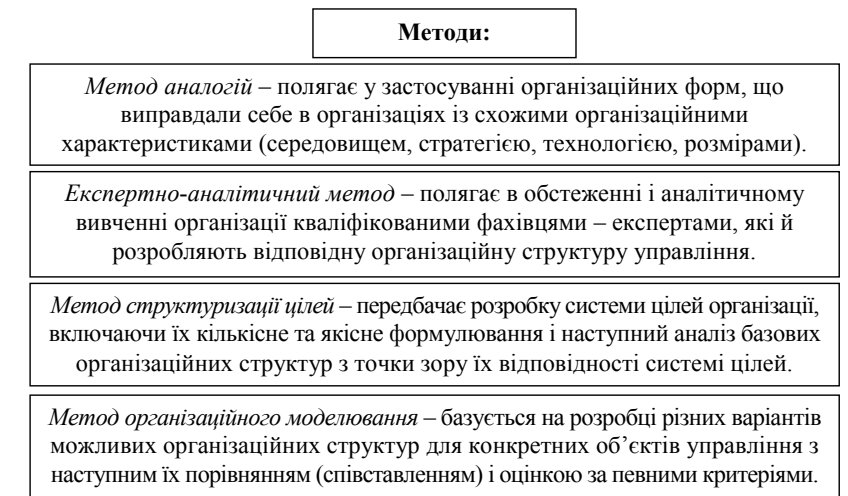


Рис. 4.13. Методи вибору типу організаційної структури управління

Критеріями ефективності при співставленні різних варіантів організаційних структур слугують можливості щонайповнішого досягнення цілей організації при відносно нижчих витратах на її функціонування.



Рис. 4.14. Класифікація організаційних структур управління

В науковій літературі можна зустріти величезну кількість назв видів організаційних структур управління. З усієї різноманітності організаційних структур управління дуже чітко виділяються дві великі групи, це – ієрархічні й адаптивні організаційні структури.

Таблиця 4.1

Порівняння ієрархічних та адаптивних організаційних структур

Критерій порівняння	Ієрархічні структури управління	Адаптивні структури управління
1	2	3
Характеристика ієрархії управління	Тверда ієрархія. Рівні управління чітко визначені	Відсутність ієрархії чи її розмитість. Рівні управління чітко не визначені
Характеристика розвитку вертикальних і горизонтальних зв'язків	Сильно розвинуті вертикальні субординаційні зв'язки	Високий рівень горизонтальної інтеграції між персоналом. Добре розвинуті зв'язки кооперації і координації
Тип керівництва	Моноцентричний, постійний	Поліцентричний, зміна лідерів за ситуаціями
Формалізація правил і процедур, які застосовуються у здійсненні управлінської діяльності	Тверда формалізація правил і процедур	Слабка чи помірна формалізація правил і процедур
Формалізація відносин управлінського персоналу	Вузько визначені обов'язки, права і відповідальність	Широко визначені обов'язки, права і відповідальність
Поділ управлінської праці	Вузька спеціалізація діяльності. Тверде і постійне закріплення функцій	Широка спеціалізація діяльності. Тимчасове закріплення функцій за групами
Характеристика прийняття управлінських рішень	Централізація прийняття управлінських рішень	Децентралізація прийняття управлінських рішень
Характеристика відносин персоналу підприємства	Формальні відносини, що носять офіційний характер	Неформальні відносини, що носять особистісний характер

Не можна однозначно охарактеризувати різні види організаційних структур управління. Все залежить від того, в яких умовах функціонує установа і якою вона є. Необхідно відзначити, що адаптивний тип структур управління знаходиться лише в початковій фазі свого розвитку, і в чистому виді його використовують поки деякі організації.

Закінчення табл. 20.2

принцип унікальності систем стратегічного управління конкретними організаціями;	базуються на твердженні про неможливість застосування однакових систем стратегічного управління для різних організацій.
принцип невизначеності майбутнього як стратегічних можливостей;	орієнтує керівників організацій до переходу від управління власним виробництвом (операційною системою) до управління взаємодією організації із зовнішнім середовищем.
принцип адекватності систем стратегічного управління змінам і умовам функціонування організацій;	вимагає від систем стратегічного управління постійного вдосконалення, оскільки ця система, створюючи умови для розвитку організації не може не розвиватись сама, набуваючи потрібних характеристик за вимогами середовища.
принцип результативності та ефективності.	спрямовує систему стратегічного управління на досягнення високих результатів, найбільш ефективним способом.

Наведені принципи є теоретичною базою стратегічного управління і знаходять вираз в окремих його складових, а саме: у принципах стратегічного планування, концептуальних основах побудови та забезпечення раціонального взаємозв'язку організаційного, фінансово-економічного, соціального та іншого забезпечення стратегічного управління.

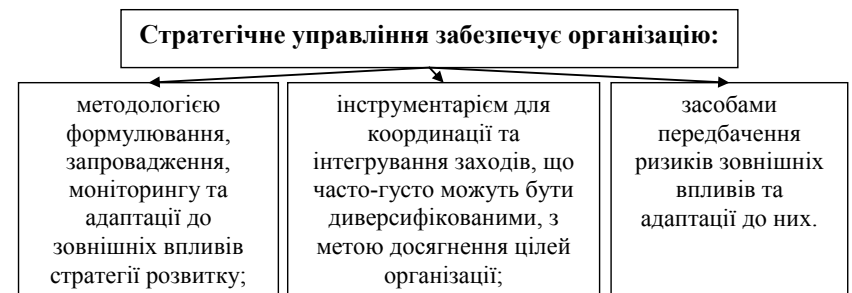


Рис. 20.11. Стратегічне управління та організація

Стратегічне управління – це управління організацією. Тим самим засвідчується, що стратегічне управління здійснюється вищим керівництвом певної організації як суб'єктом управління. Наведені риси стратегічного управління збігаються з рисами державного управління, що є похідними з визначення категорії останнього.

2. Принципи стратегічного управління та формування програми діяльності органу державної влади

Таблиця 20.2

Основні принципи стратегічного управління

Принципи	Зміст
принцип <i>цілеспрямованості</i> ;	орієнтує будь-яку створену систему стратегічного управління на визначення обґрунтування, мети як вихідного етапу будь-якого управлінського впливу.
принцип <i>безперервності</i> ;	характеризує динаміку взаємодії між суб'єктом та об'єктом управління: об'єкт управління безперервно здійснює свою діяльність, тобто функціонує, розвивається (або занепадає), вимагаючи від суб'єкта управління безперервності у власних діях.
принцип <i>перспективності</i> ;	полягає в тому, що стратегічне управління зорієнтоване на довгострокову перспективу.
принцип <i>пріоритетності</i> ;	пояснюється тим, що керівництво організації повинне послідовно дотримуватися обраної стратегії, підкорюючи свої тактичні дії стратегічним пріоритетам.
принцип <i>реалізації</i> ;	полягає в тому, щоб намагання досягти високих результатів при затвердженні планових показників спиралося на реальні можливості зовнішнього та внутрішнього середовищ.
принцип <i>ітеративності</i> (послідовності етапів);	для отримання результату від стратегічної діяльності треба дотримуватись загального порядку проходження необхідних етапів: аналіз, діагноз, прогноз, цілевстановлення, розробка та вибір стратегій, формування планів (планування), забезпечення їх виконання, контроль.
принцип <i>комплексності</i> ;	полягає у всеохоплюючому аналізі та обліку інформації, що дає змогу своєчасно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовищ.
принцип теоретико-методологічної обґрунтованості форм і методів СУ;	визначає необхідність використання широкого спектра наукових методичних прийомів формування систем стратегічного управління, які за своєю природою потребують поєднання різноманітних елементів, причому таке поєднання має створювати умови для досягнення не тільки короткострокових, а насамперед, довгострокових цілей.
принцип системності (системний, комплексний підхід до розробки стратегій та системи СУ в цілому для забезпечення повноти, реальності висновків);	системний, комплексний підхід у розробці стратегій та СУ в цілому відбиває місце системного підходу у стратегічному управлінні. У будь-якій організації є необхідним досягнення цілей різного змісту та рівня, а це означає, що для кожної з них можуть розроблятися різні заходи з її досягнення.
принцип циклічності;	характеризує постійно відтворювану послідовність етапів процесу стратегічного управління, що передбачає оптимальний розподіл високопрофесійної управлінської діяльності та забезпечення максимальної ефективності управління.

Таблиця 4.2

Порівняння умов найбільш ефективного застосування ієрархічних і адаптивних організаційних структур

Умови	Ієрархічні структури управління	Адаптивні структури управління
1	2	3
Характеристика зовнішнього середовища	Стабільність і нескладність зовнішнього середовища	Невизначеність і складність зовнішніх факторів і прискорення їхньої зміни
Характеристика цілей і завдань, що реалізуються.	Цілі і завдання прості та зрозумілі. Завдання піддаються розподілу. Роботи можна вимірювати.	Завдання не мають чітких меж. Роботи виміряти складно, а часом і неможливо.
Можливість регламентації виконання управлінських функцій. Авторитет влади.	Постійна повторюваність одних і тих самих робіт, що дозволяє їх регламентувати. Призначається дана влада	Рідкісна повторюваність тих самих робіт, у результаті чого стає складно регламентувати виконання управлінських функцій. Авторитет влади завойовується.
Умови.	Ієрархічні структури управління	Адаптивні структури управління.
Характеристика зовнішнього середовища.	Стабільність і не складність зовнішнього середовища.	Невизначеність і складність зовнішніх факторів і прискорення їхньої зміни.
Характеристика цілей і завдань, що реалізуються.	Цілі і завдання прості та ясні. Завдання піддаються розподілу. Роботи можна вимірювати.	Завдання не мають чітких меж. Роботи виміряти складно, а часом і неможливо.
Можливість регламентації виконання управлінських функцій. Авторитет влади.	Постійна повторюваність одних і тих самих робіт, що дозволяє їх регламентувати. Призначається дана влада.	Рідкісна повторюваність тих самих робіт, у результаті чого стає складно регламентувати виконання управлінських функцій. Авторитет влади завойовується.

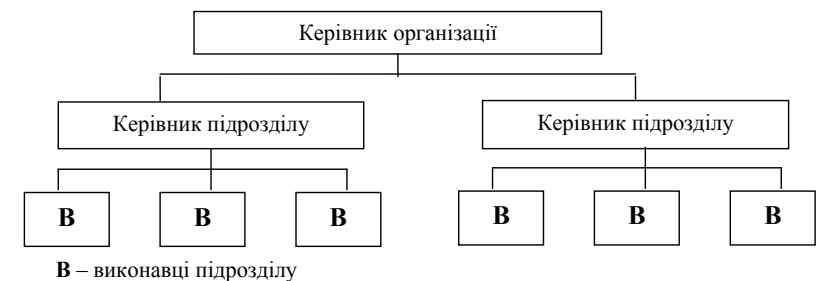
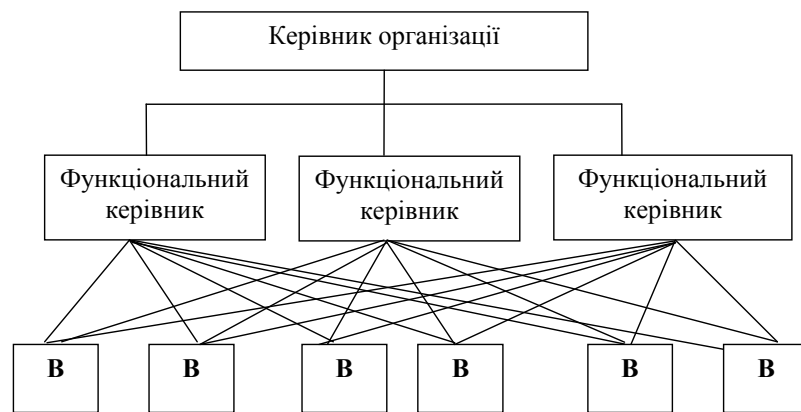


Рис. 4.15. Схема лінійної організаційної структури.
Переваги та недоліки лінійної структури

Лінійна основа створює структуру, за якою переважає вертикальна підлеглість органів державної влади - ієрархічна піраміда.

Для лінійної організаційної структури управління характерні такі переваги: єдність і чіткість розпорядництва; узгодженість дій виконавців; простота управління; чітко виражена відповідальність; оперативність у прийнятті рішень; особиста відповідальність керівника за остаточний результат діяльності свого підрозділу.

Недоліками лінійної організаційної структури є: високі вимоги до керівника, який має бути всебічно підготовлений, щоб забезпечити ефективне керівництво всіма функціями управління; перевантаженість інформацією; ускладнені зв'язки між підрозділами; концентрація влади в управлінській верхівці; слабо виражені зворотні зв'язки.



В – виконавці підрозділу

Рис. 4.16. Схема функціональної організаційної структури.
Переваги та недоліки функціональної структури

Функціональна основа передбачає формування органів державної влади, пристосованих спеціально до виконання конкретних функцій управління.

Перевагами цієї основи побудови організаційної структури є: висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій; звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань; стандартизація, формалізація і програмування явищ та процесів; виключення дублювання і паралелізму у виконанні управлінських функцій; зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю.

До недоліків функціональної структури відносять: надмірну зацікавленість у реалізації цілей та завдань «своїх» підрозділів; труднощі налагодження міжфункціональної координації; прояви тенденцій надмірної централізації; довготривалість процедур прийняття рішень.

Характерні риси

1. Базується на певному поєднанні теорій: системному, ситуаційному та цільовому підходах до діяльності організації, яка трактується як відкрита соціально-економічна система.
2. Орієнтує на вивчення умов, в яких функціонує організація (орган). Це дозволяє створювати адекватні цим умовам системи стратегічного управління, що відрізнятимуться одна від одної залежно від особливостей організації та характеристик зовнішнього середовища.
3. Концентрує увагу на необхідності збору та застосування баз стратегічної інформації.
4. Дозволяє прогнозувати наслідки рішень, що приймаються, впливаючи на ситуацію шляхом відповідного розподілу ресурсів, встановлення ефективних зв'язків та формування стратегічної поведінки персоналу.
5. Передбачає застосування певних інструментів та методів розвитку організації (цілей, «дерева цілей», стратегій, «стратегічного набору», стратегічних планів і програм, стратегічного планування тощо).

Рис. 20.10. Концепція стратегічного управління

Реалізація *концепції стратегічного управління* організацією можлива тоді, коли персонал організації (державні службовці) має стратегічне мислення, застосовується стратегічне планування, що дає можливість розробляти і використовувати інтегровану систему стратегічних планів, а поточна, повсякденна діяльність, спрямована на досягнення стратегічних цілей.

Стратегічне планування ставить за мету дати комплексне наукове обґрунтування проблем, з якими може зіткнутися організація в наступному періоді і на цій основі розробляти показники розвитку організації на плановий період.

Ефективна стратегія повинна:

- 1) орієнтуватися на конкретних споживачів, їх потреби, запити, інтереси;
- 2) відзеркалювати набір сильних сторін організації;
- 3) містити перелік конкретних задач, які б дозволяли організації реально реалізовувати свої конкурентні переваги;
- 4) містити у собі заходи, які б дозволяли долати слабкості організації та загрози із зовнішнього середовища.

Бачення – це картина того, про що можна мріяти, стан основної діяльності, якого можна досягти в недалекому майбутньому за найприйнятніших обставин і до якого скеровані бажання керівництва органу. Бачення надає орієнтири для функціонування організації.

Стратегічне планування, становить основу стратегічного управління. *Стратегічне планування* (strategic planning) – це систематичний спосіб управління змінами і створення якнайкращого майбутнього. Це творчий процес визначення і здійснення найбільш важливих дій, беручи до уваги сильні та слабкі сторони, загрози і можливості.

Для нього характерні такі риси: зосередження на вибраних питаннях; розгляд наявних ресурсів; оцінка сильних та слабких сторін; врахування основних подій і змін поза межами організації; орієнтація на дії з акцентом на практичні результати.

Види управлінської діяльності

розподіл обмежених організаційних ресурсів між підрозділами організації для максимального досягнення поставлених цілей (таких як фонди, дефіцитні управлінські таланти та технологічний досвід);

адаптацію до зовнішнього середовища (всі дії стратегічного характеру, які поліпшують відносини організації з її оточенням, та забезпечують ефективне пристосування стратегії до навколишніх умов);

внутрішню координацію (відображення сильних та слабких сторін організації з метою досягнення ефективної інтеграції внутрішніх операцій);

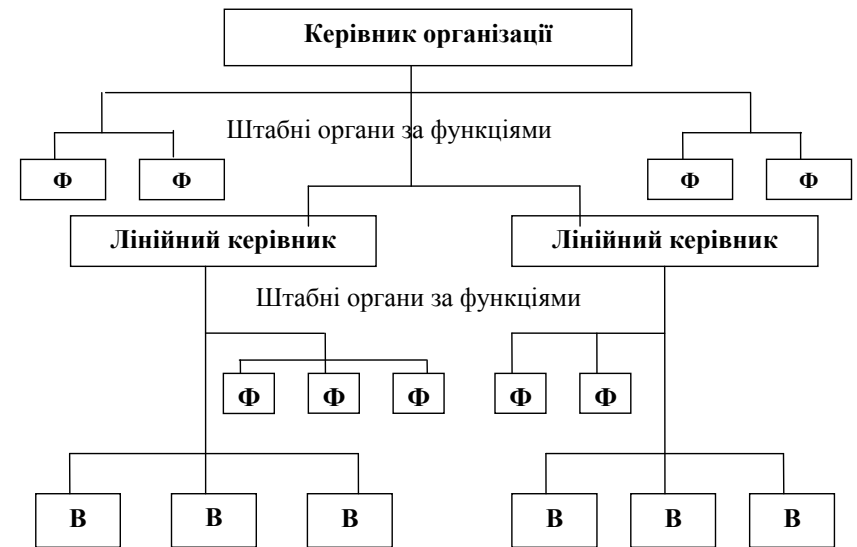
організаційне стратегічне передбачення (систематичний розвиток мислення державних службовців, можливість вчитися на попередніх стратегічних рішеннях, що дає можливість організації правильно скоригувати свій стратегічний напрямок і підвищити професійність у галузі стратегічного управління).

Рис. 20.9. Процес стратегічного планування

Безпосередньо процес стратегічного планування включає *три логічні та хронологічні фази*:

1. Робота починається з аналізу поточного та майбутнього становища підприємства та середовища (аналіз ситуації).
2. На цій основі розробляються цілі та шляхи їх досягнення.
3. Визначається комбінація інструментів, що дозволять більш ефективно реалізувати вибрані стратегії.

Для стратегічного планування необхідна інформація про ресурси підприємства, дії та наміри конкурентів, розвиток ситуації на ринку.



В – виконавці основних (операційних) підрозділів

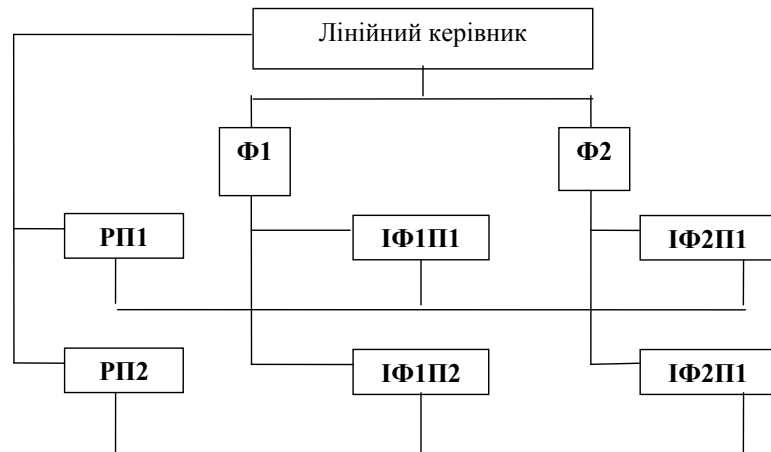
Ф – керівники або виконавці функціональних підрозділів

Рис. 4.17. Схема лінійно-функціональної організаційної структури. Переваги та недоліки лінійно-функціональної структури

Лінійно-функціональна основа забезпечує поєднання переваг лінійної та функціональної засад і сприяє створенню структури, в якій одні органи приймають рішення і владно проводять їх у життя, а інші забезпечують їх інформацією.

Основними перевагами лінійно-функціональної структури є більш глибока підготовка рішень, що пов'язано зі спеціалізацією працівників; звільнення головного лінійного управлінця від глибокого аналізу проблем; можливість залучення консультантів та експертів.

Однак цей тип структури не позбавлений і певних недоліків, серед яких: відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії на горизонтальному рівні; недостатньо чітка відповідальність, оскільки той, хто готує рішення, в його реалізації, як правило, участі не бере; надмірно розвинена система взаємодії по вертикалі, що породжує тенденцію до надмірної централізації.



Ф1, Ф2 – функціональні ланки
РП1, РП2 – керівники проєктів
ІФ1П1, ..., ІФ2П2 – групи функціональних працівників, що оперативно підлеглі керівникові проєкту (РП1, РП2) при методичному керівництві функціональної служби (Ф1, Ф2)

Рис. 4.18. Схема матричної організаційної структури.
 Переваги та недоліки матричної структури

Матрична основа поєднує лінійну і програмно-цільову.

Основними її перевагами є: можливість швидко реагувати і адаптуватися до умов, що змінюються; підвищення творчої активності управлінського персоналу за рахунок формування програмних підрозділів, які активно взаємодіють з функціональними структурами; раціональне використання кадрів за рахунок спеціалізації різних видів діяльності; підвищення мотивації за рахунок децентралізації управління і посилення демократичних принципів керівництва; посилення контролю за вирішенням окремих завдань програми; скорочення навантаження на керівників вищого рівня за рахунок делегування певної частини повноважень; підвищення особистої відповідальності за виконання програми в цілому і її складових.

Разом з цим матрична структура характеризується наявністю таких недоліків: складна система субпідлеглих, в результаті чого виникають проблеми, пов'язані зі встановленням завдань та розподілом часу на їх виконання; наявність надмірної змагальності між керівниками програм; труднощі в набутті навиків, необхідних для роботи за новою програмою.

Класифікаційна ознака
за рівнем управління, на якому розробляється стратегія (виділяють корпоративну, ділову, функціональну, ресурсну та операційну);
за стадією «життєвого циклу» (загальні) (стратегію зростання, стабілізації, скорочення та реструктуризації);
за характером поведінки на ринку (стратегії поділяються на: активні (наступальні, експансивні), пасивні, комбінацію активної і пасивної);
за способом досягнення конкурентних переваг (стратегію лідерства за витратами, диференціації, оптимальних витрат, сфокусовану стратегію низьких витрат та диференціації).

Рис. 20.7. Класифікація стратегій

Інші стратегії, які можна зустріти у літературних джерелах, зазвичай, «вписуються» у запропоновану вище класифікацію, уточнюючи або поглиблюючи її.

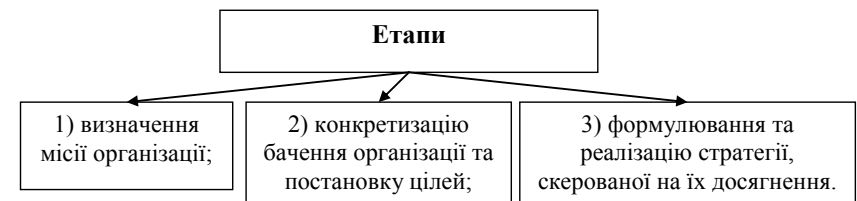


Рис. 20.8. Процес розробки стратегії

Місія – головна, загальна ціль органу (організації), яка визначає причину його існування. Місія надає уявлення про його призначення, необхідність та корисність для людини, громадянина, зовнішнього середовища, суспільства в цілому. *Місія* – забезпечує напрям і орієнтири для визначення цілей і стратегій на різних організаційних рівнях. Тобто на основі місії формулюються цілі органу.

Цілі повинні мати ряд характеристик. По-перше, бути конкретними і вимірними. По-друге, бути орієнтовані в часі (в першу чергу формулюються довгострокові цілі, потім виробляються середньо- і короткострокові цілі для забезпечення довгострокових цілей). По-третє, цілі повинні бути досяжними. Якщо цілі не досяжні, прагнення працівників до успіху буде заблоковано, а їх мотивація слабшати. По-четверте, цілі повинні взаємно підтримувати одна одну – тобто дії і рішення, необхідні для досягнення однієї мети, не повинні заважати досягненню інших цілей. Цілі будуть значущою частиною процесу стратегічного управління тільки в тому, випадку, якщо вище керівництво правильно їх сформулює, потім проінформує про них підлеглих і стимулюватиме їх досягнення у всій організації.

Таблиця 20.1

Основні підходи до визначення поняття «стратегія»

Підходи
1) стратегія – цілеспрямовані рішення, які визначають і розкривають цілі і плани організації, які спрямовані на досягнення цілей; визначають рамки ділової активності організації і тип людської та економічної організації; визначають природу економічного та неекономічного вкладу, який компанія намагається зробити задля своїх власників, працівників, клієнтів і громадськості (К. Андрюс);
2) 5P – plan (план) – свідомо вибрана послідовність дій; ploy (хитрість) – «маневр» з метою обійти конкурента; position (позиція) – місцезнаходження в середовищі; perspective (світогляд) – особистий спосіб світосприйняття; preference (перевага) – створення конкурентної переваги (Г. Мінцберг);
3) стратегія – це спосіб поведінки або план, який інтегрує основні цілі організації, норми та дії в єдине ціле, допомагає спрямовувати та розміщувати ресурси унікальним чином, який заснований на відносних внутрішніх перевагах і недоліках організації, очікуваних змінах в оточенні та пов'язаних з ними діями конкурентів (Дж. Куїн);
4) стратегія – план управління фірмою, спрямований на закріплення її позиції, задоволення потреб та досягнення визначених цілей;
5 стратегія – дії та підходи управлінського персоналу щодо досягнення встановлених показників діяльності;
6) стратегія – комбінація запланованих дій і швидких рішень стосовно адаптації до нових досягнень та нової диспозиції на полі конкурентної боротьби;
7) стратегія – встановлення основних довгострокових цілей і намірів організації, а також напрямку дій і ресурсів, які необхідні для досягнення цілей (А. Чандлер);
8) стратегія – набір правил для прийняття рішень, якими організація керується в своїй діяльності (Г. Ансофф);
9) стратегія – узагальнена модель дій, які необхідні для досягнення встановлених цілей шляхом координації та розподілу ресурсів компанії (Б. Карлоф);
10) стратегія – комплексний план, сформований для здійснення місії організації та досягнення її цілей (А. Мескон).

Стратегія – генеральна довгострокова програма (образ дій) та порядок розподілу пріоритетів та ресурсів організації для досягнення її цілей. Існує багато визначень терміну «стратегія», тобто кожен автор пропонує своє власне бачення. Таким чином, з погляду *стратегічного управління можна визначити стратегію*, як узагальнюючу модель дій (правил, рішень, довгострокових планів), необхідних для досягнення цілей, що поставлені шляхом координації та розподілу ресурсів органу державної влади, якими він керується у своїй діяльності.

ТЕМА 5. СУТНІСТЬ І ЗМІСТ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1. Поняття та загальні риси управлінської діяльності

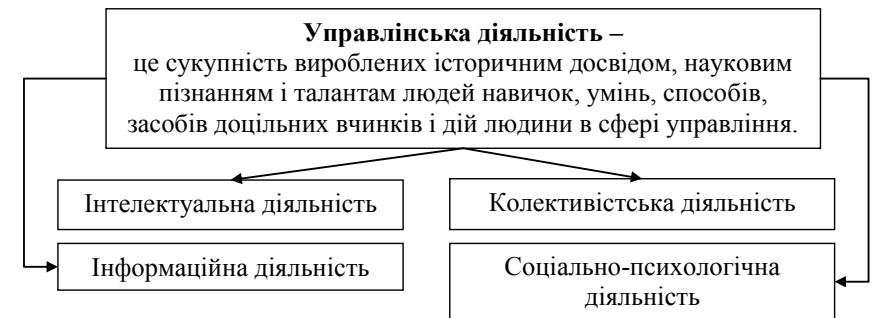


Рис. 5.1. Поняття та види управлінської діяльності

Управлінська діяльність – це вид свідомо здійснюваної людської діяльності, спрямованої на ефективне функціонування здійснюваних робіт (індивідуально або колективно) для досягнення тих або інших цілей, рішенням відповідних завдань, виконанню функцій.

Основні складові:

Визначення основних цілей керівником і грамотне їх роз'яснення персоналу, ретельна розробка плану дій на майбутній період.
Реалізація заходів щодо створення ефективних мотивуючих важелів впливу.
Чітка постановка ряду завдань, які необхідно реалізувати працівникам, і роздача відповідних розпоряджень.
Делегування і контроль над результатами їх роботи.
Рефлексія, тобто, наявність зворотного зв'язку.

Рис. 5.2. Основні складові управлінської діяльності

Сутність управлінської діяльності полягає у грамотній організації взаємодії людей при колективній роботі з метою досягнення основних завдань виробництва.

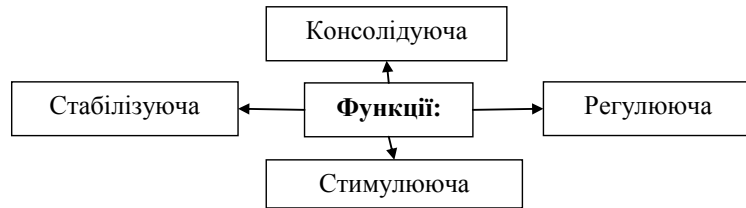


Рис. 5.3. Функції соціально-психологічного клімату

Соціально-психологічний клімат є показником рівня соціального розвитку колективу і його психологічних резервів, які здатні до більшої реалізації. Формування та підтримання позитивного соціально-психо-логічного клімату в колективі підвищує ефективність діяльності всієї установи.

Соціально-психологічний клімат у колективі органів державної влади і місцевого самоврядування – це стан міжособистісних стосунків, що виявляється в сукупності психологічних умов, які сприяють або перешкоджають продуктивній діяльності колективу.

Соціально-психологічний клімат виконує в колективі такі функції: *консолідує* (полягає у згуртуванні колективу, об'єднанні зусиль для вирішення конкретних завдань); *стимулює* (виявляється в реалізації емоційного потенціалу колективу); *стабілізує* (забезпечує стійкість внутрішньо колективних стосунків, створює необхідні передумови для успішної адаптації нових членів колективу); *регулює* (виявляється в утвердженні норм стосунків, прогресивно-етичного оцінювання поведінки членів колективу).

2. Форми управлінської діяльності



Рис. 5.4. Види форм управлінської діяльності

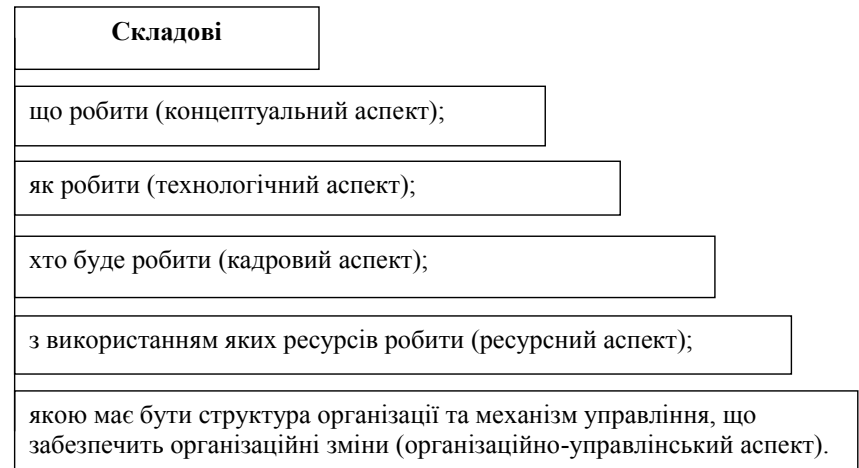


Рис. 20.6. Алгоритм стратегічного управління

Стратегічне управління пов'язане з постановкою цілей органу та з підтриманням визначених взаємовідносин з навколишнім середовищем, які дають змогу йому вирішувати завдання, що поставлені та відповідають його внутрішнім можливостям. Потенціал, який забезпечує досягнення цілей органу в майбутньому, є одним із кінцевих продуктів стратегічного управління. Іншим кінцевим продуктом стратегічного управління є внутрішня структура органу та організаційні зміни, що забезпечують чутливість організації до змін у зовнішньому середовищі.

Система стратегічного управління складається з двох взаємодоповнюючих підсистем:

- аналізу та планування стратегії організації;
- управління стратегічними проблемами в реальному масштабі часу.

Зрозуміло, що до однієї й тій же меті можна рухатися різними способами. От же вибір способу досягнення мети й буде рішенням із приводу стратегії організації. Однак якщо постановка цілей відповідає на запитання, до чого організація буде прагнути, що треба робити, щоб досягти поставленої мети, то стратегія відповідає на запитання, яким з можливих способів, організація буде йти до досягнення мети. Вибір стратегії означає вибір засобів, за допомогою яких організація буде вирішувати поставлені перед нею завдання.

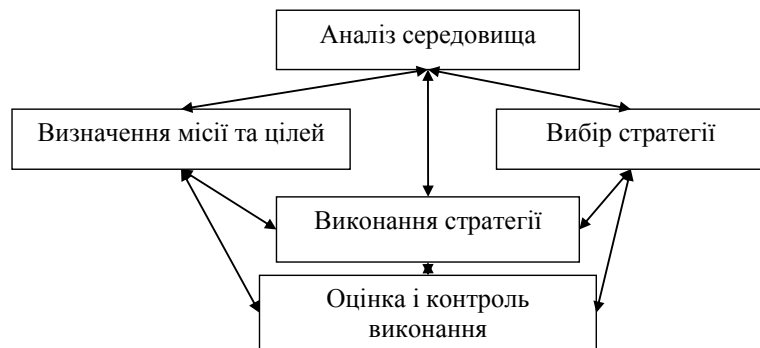


Рис. 20.5. Структура стратегічного управління за О. Віханським

Дослідник О. Віханський пропонує розглядати процес стратегічного управління як динамічну сукупність п'яти взаємозалежних управлінських процесів, які логічно впливають один на одного.

Аналіз середовища початковий процес стратегічного управління, тому що він забезпечує базу для визначення місії і цілей організації, розробки стратегій, дозволяючи організації виконати місію і досягнути своїх цілей. Він починається з вивчення трьох її складових: *макрооточення, безпосереднього оточення, внутрішнього середовища організації*.

Визначення місії і цілей складається із трьох процесів: перший полягає у формуванні місії організації, що у концентрованій формі виражає сенс її існування і призначення. Другий процес – визначення довгострокових цілей. Третій – установа короткострокових цілей.

Вибір стратегії. На цьому етапі приймається рішення із приводу того, як, якими засобами організація буде домагатися досягнення цілей. Процес вироблення стратегії по праву вважається серцевиною стратегічного управління.

Виконання стратегії. Основне завдання етапу полягає в тому, щоб створити необхідні передумови для успішної реалізації стратегії. Таким чином, виконання стратегії – це проведення стратегічних змін в організації, що переводять її в такий стан, у якому організація буде готова до проведення стратегії в життя).

Оцінка і контроль виконання останній процес, який здійснюється в стратегічному управлінні. Процес забезпечує стійкий оборотний зв'язок між тим, як іде процес досягнення цілей, і власне цілями організації.

Форма діяльності – уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Виділяють декілька видів форм управлінської діяльності: нормативно-правові (становлення норм права); застосування норм права; організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; позаапаратної організаційної діяльності; матеріально-технічного забезпечення.

3. Методи управлінської діяльності

Методи управлінської діяльності
це способи й методи досягнення поставлених цілей, способи і прийоми аналізу та оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках, рішення виникаючих завдань.

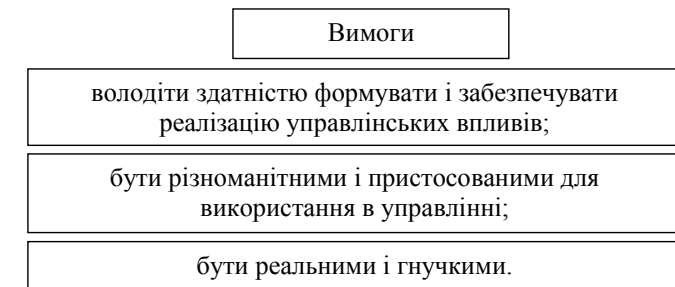


Рис. 5.5. Методи управлінської діяльності: поняття та зміст

Метод управлінської діяльності – це є спосіб й прийоми владного-керуючого впливу, на об'єкти управління, на керовані системи в процесі реалізації повноважень держави по впорядкуванню суспільних відносин.

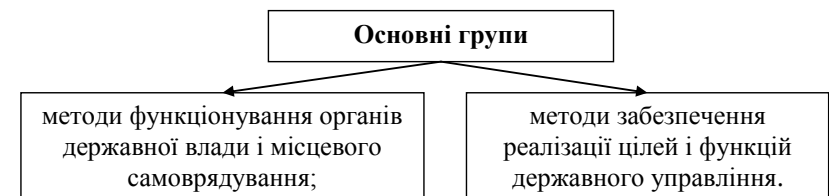


Рис. 5.6. Класифікація методів управлінської діяльності

Методи державного управління показують, як, яким образом держава вирішує варті перед ним завдання в області державного управління і як, яким образом реалізуються її функції. У цілому ж методи управління – це способи підпорядкування волі підвладних волі керуючого суб'єкта. Але оскільки саме соціальне управління – це скоріше взаємодія, отже, методи – це способи взаємодії, взаємин суб'єкта управління й об'єкта управління.

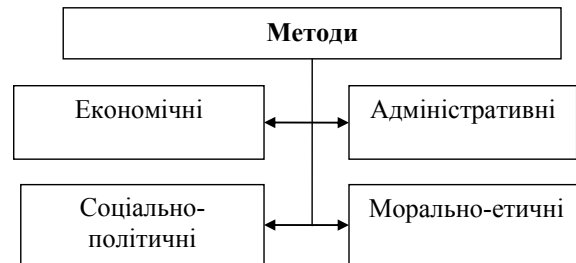


Рис. 5.7. Методи державного управління

До методів управлінської діяльності належать організаційні, адміністративні, економічні, соціально-психологічні та інші методи. Точніше за аспектами впливу на інтереси і мотиви поведінки людини і, відповідно, за змістом, *методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління* можна розділити на *економічні, соціально-політичні, адміністративні та морально-етичні*.



Рис. 5.8. Економічні методи управління

Економічні методи – методи досягнення цілей на основі реалізації вимог економічних законів. Це сукупність способів впливу шляхом створення економічних умов, що спонукають працівників діяти у потрібному напрямі. Іншими словами, це методи, що ґрунтуються на

Стратегічне управління – це безперервний процес розвитку організації, який пов'язаний з постановкою цілей і задач, базується на людському капіталі та потребі врахування зовнішнього і внутрішнього середовищ для забезпечення конкурентних переваг.

Згідно *концепції стратегічного управління* у межах виконання довготермінових програм можуть створюватися стратегічні ситуації, які викликані множиною змін зовнішнього середовища та сприймаються системою управління організації як стратегічні задачі. Ці задачі – це частина стратегії розвитку організації, яка спрямована на забезпечення досягнення певної мети.

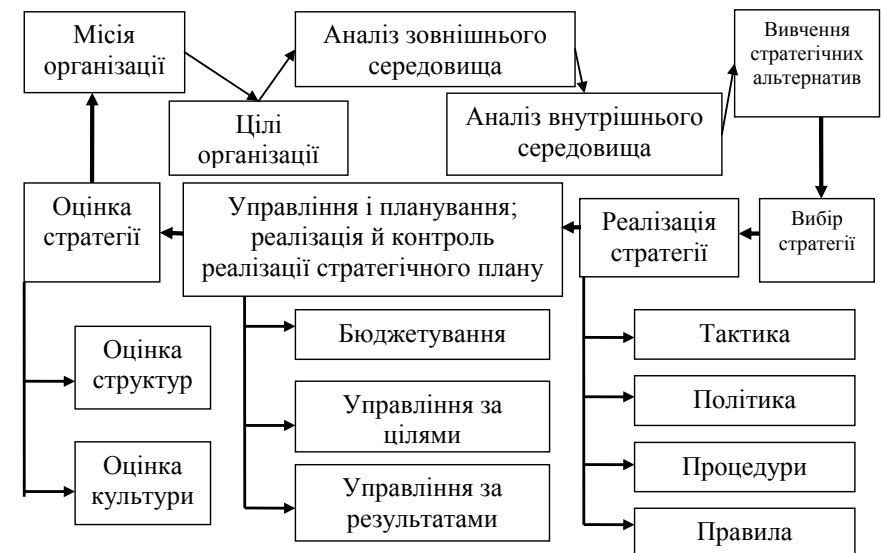


Рис. 20.4. Процес стратегічного планування

Стратегічне планування являє собою сукупність дій і рішень, які приймає керівництво у процесі розробки специфічних стратегій, спрямованих на досягнення організацією своїх цілей.

Дослідник М. Мескон та ін. вважають, що процес стратегічного управління має складатися з дев'яти етапів:

- вибору місії організації;
- формулювання цілей організації;
- аналізу зовнішнього середовища;
- управлінського обстеження внутрішніх сильних і слабких сторін;
- аналізу стратегічних альтернатив;
- вибору стратегії; реалізації стратегії;
- управління і планування, реалізації і контролю реалізації стратегічного плану;
- оцінки стратегії.

Етапи
управління на основі контролю за виконанням (реакція органу на зміни з'являється після здійснення подій, але в умовах нарощування темпів змін це неприйнятно);
управління на основі екстраполяції (темп змін прискорюється, але майбутнє ще можна передбачити шляхом екстраполяції тенденцій, що мали місце (довгострокове планування));
управління на основі передбачення змін (почали виникати несподівані явища і темп змін прискорився, однак не настільки, щоб не можна було вчасно передбачити майбутні тенденції та виявити реакцію на них шляхом розробки відповідної стратегії (стратегічне планування));
управління на основі гнучких екстрених рішень (створюється в наш час, в умовах, коли багато важливих завдань виникають настільки стрімко, що їх неможливо вчасно передбачити (стратегічне управління)).

Рис. 20.2. Етапи розвитку стратегічного управління

Аналіз методів та систем управління показує, що з часом із збільшенням складності та непередбачуваності майбутнього, ці методи та системи також ускладнюються та розвиваються. Можна виділити чотири етапи їхнього розвитку, які ґрунтуються на:

- контролі за виконанням, коли майбутнє є повторенням того, що було;
- екстраполяції, коли майбутнє передбачають шляхом екстраполяції минулого;
- передбачені змін, коли передбачають майбутні тенденції та визначають реакції на них;
- гнучких екстрених рішеннях у реальному масштабі часу.

Завдання
1) визначити сферу діяльності та сформулювати стратегічні установки;
2) установити стратегічні цілі і завдання для їхнього досягнення;
3) сформулювати стратегію для досягнення поставлених цілей і результатів діяльності;
4) реалізувати стратегічний план;
5) оцінювати результати і змінювати стратегічний план і/або методи його реалізації в разі необхідності.

Рис. 20.3. Завдання стратегічного управління

економічних розрахунках, свідомому використанні всієї системи економічних законів та категорій ринкової економіки, таких як планування, фінансування, ціноутворення, господарський розрахунок, економічне стимулювання. Наслідки невиконання полягають у матеріальних збитках і, як наслідок, санкціях.

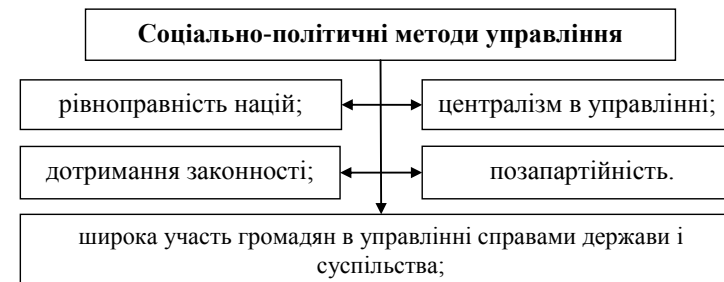


Рис. 5.9. Соціально-політичні методи управління

Соціально-політичні методи пов'язані з умовами праці, побуту, дозволя людям, наданням їм соціальних послуг, залученням у процес владовідносин, розвитком громадської і політичної активності. Вони впливають на соціально-політичні інтереси людей, їх статус у суспільстві, можливості вільної самореалізації. Поглиблення демократизму держави об'єктивно веде до зростання ролі цієї групи методів.



Рис. 5.10. Адміністративні методи управління

Адміністративні методи – це способи і прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави незалежно від конкретної області громадського життя. Це методи владної мотивації, контролю й примуса. Перелік такого роду методів досить широкий.



Рис. 5.11. Організаційно-розпорядчі методи управління

Організаційно-розпорядчі методи – це методи прямого впливу, що носять директивний, обов’язковий характер. Вони засновані на дисципліні, відповідальності, владі, примусі. До організаційних методів відносять: організаційне проектування; регламентування; нормування.



Рис. 5.12. Соціально-психологічні методи управління

ТЕМА 20. СТРАТЕГІЧНЕ ТА СИТУАЦІЙНЕ УПРАВЛІННЯ

1. Поняття стратегічного управління та його основні складові

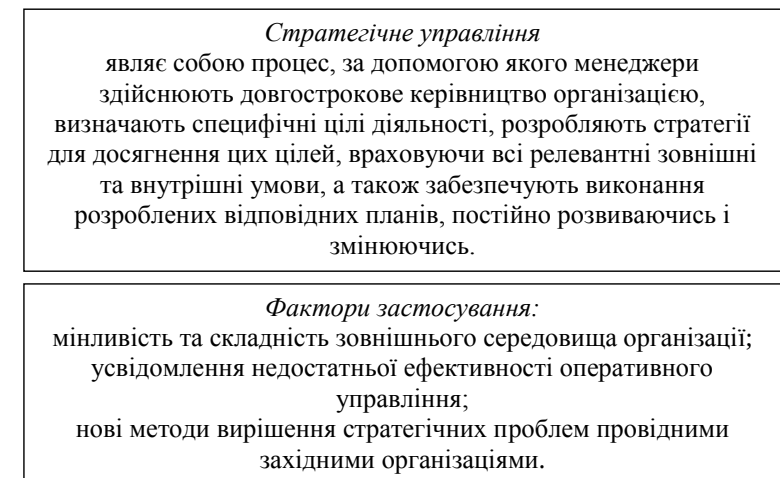


Рис. 20.1. Стратегічне управління: поняття та фактори застосування

Використання *стратегічного управління* в органах державної влади зумовлено об’єктивними причинами, що виходять з характеру змін, насамперед у зовнішньому середовищі. Його сутність полягає в тому, що в організації, з одного боку, є чітко організоване комплексне стратегічне планування, а з другого – структура управління нею адекватна «формальному» стратегічному плануванню і побудована так, щоб забезпечити розробку довгострокової стратегії для досягнення цілей органу та створення управлінських механізмів реалізації цієї стратегії через систему планів.

<i>Методи менеджменту</i> – способи і прийоми впливу керуючої системи на керовану на різних рівнях і ланках управління (підприємство, підрозділ, служба тощо).	
За напрямком впливу на керований об'єкт	
<i>методи прямого впливу</i> – безпосередньо впливають на керовану систему (накази, розпорядження, вказівки, інструкції, положення, тощо); <i>методи непрямого впливу</i> – створюють умови для впливу на керовану систему менеджменту (методи підбору колективу за різними ознаками, методи формування психологічного клімату тощо).	
За способом врахування інтересів	
<i>методи матеріального впливу</i> – враховують майнові та фінансові інтереси працівників; включають різноманітні економічні стимули; <i>методи владного впливу</i> – націлені на впорядкування функцій, обов'язків і прав працівників, регламентацію та нормування їх діяльності (штатні розписи, регламенти діяльності, положення про виконавців, договори, накази, догани тощо); <i>методи морального впливу</i> – спрямовані на підвищення соціально-господарської активності; включають етичні норми, моральні стимули, методи встановлення хороших взаємин між керівником і підлеглими тощо.	
За формою впливу	
<i>кількісні методи</i> (калькуляції, кошториси, ціни, бюджет, матеріальні стимули тощо); <i>якісні методи</i> (вказівки, інструкції, моральні стимули, методи добору колективу за психофізіологічними факторами тощо).	
За характером впливу	
<i>економічні методи менеджменту</i> (передбачають розроблення планово-економічних показників і механізмів їх досягнення. До економічних методів належать економічні плани, економічні стимули та бюджет); <i>технологічні методи менеджменту</i> (вплив на працівників через документи, які визначають технологію виробничо-господарських процесів); <i>соціально-психологічні методи менеджменту</i> (сукупність специфічних способів впливу на між особистісні стосунки і зв'язки, соціальні процеси, що виникають у трудових колективах: соціальні плани, моральні стимули, методи формування колективів та соціально-психологічного клімату в них); <i>адміністративні методи менеджменту</i> (організаційні, розпорядчі, дисциплінарні).	

Рис. 19.15. Методи менеджменту: поняття та класифікація

Методи менеджменту є результатом виконання будь-яких конкретних функцій менеджменту, що здійснюються на засадах загальних функцій.

Соціально-психологічні методи управління – це сукупність специфічних способів дії на особисті стосунки і зв'язки, що виникають у трудових колективах, а також на соціальні процеси, що мають місце в них. Вони ґрунтуються на використанні моральних стимулів до праці, діють на особистість за допомогою психологічних прийомів з метою перетворення адміністративного завдання у свідомий обов'язок, внутрішню потребу людини. Головна мета застосування цих методів – формування у колективі позитивного соціально-психологічного клімату, завдяки чому значною мірою будуть вирішуватися організаційні та економічні задачі.

4. Стадії управлінської діяльності

<i>Стадії управлінської діяльності</i> це послідовні етапи її здійснення зі своїм особливим набором форм і методів.
аналіз та оцінка управлінської ситуації;
прогнозування та моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації;
розробка необхідних правових актів або організаційних заходів;
обговорення та прийняття правових актів, здійснення організаційних заходів;
організація процесу виконання прийнятих рішень;
контроль за виконанням та оперативне інформування;
узагальнення підсумків виконання та оцінка нової управлінської ситуації.

Рис. 5.13. Поняття та стадії управлінської діяльності

Уміле застосування можливостей *стадій управлінської діяльності* сприяє її упорядкуванню та кращій реалізації цілей і функцій державного управління. Отже повне й уміле використання можливостей стадій управлінської діяльності сприяє кращій реалізації цілей і функцій управлінської діяльності.

ТЕМА 6. ПІДГОТОВКА ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1. Поняття, суть та види управлінських рішень

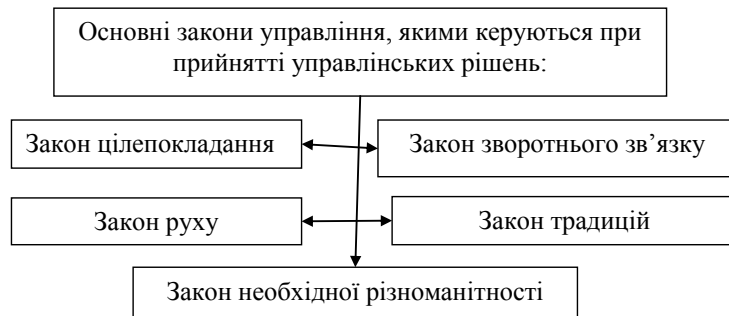


Рис. 6.1. Закони управління

Основні закони управління, якими керуються при прийнятті управлінських рішень.

Закон цілепокладання ґрунтується на тому, що мета дій управлінської системи має вибиратись виходячи із об'єктивних законів руху (змін) та специфічних законів функціонування елементів керованого суб'єкту господарювання. В іншому випадку будуть вибрані нереальні цілі, а управління буде безсистемним і неоптимальним.

Закон необхідної різноманітності вимагає, щоб різноманітність управлінських дій керуючого органу, була не менше різноманітності можливих змін керованого об'єкта. В іншому випадку керований об'єкт не тільки вийде з-під контролю, а й з-під управління.

Закон руху потребує в процесі управління наявності змін стану органів та об'єктів управління, процесів, що відбуваються в системі управління за умови досягненні мети.

Закон зворотнього зв'язку встановлює зв'язок керівного і керованого органу, їх специфічні причинно-наслідкові зв'язки (сили взаємодії). Результат, досягнутий керівною дією на об'єкт, в свою чергу, визначає зворотню дію. Від досягнутого результату залежить подальша поведінка системи управління.



Рис. 19.14. Функції менеджменту

Функції менеджменту організації, витікають із змісту діяльності, визначаються об'єктом і складом вирішуваних задач. Вони визначають специфіку управлінської праці, тісно зв'язані з іншими категоріями науки управління: структурою, методами, технікою, кадрами управління, інформацією і управлінськими рішеннями.

Функції повинні мати чітко визначений зміст, опрацьований механізм здійснення і визначену структуру, в рамках якої завершується її організаційне відокремлення. Під змістом розуміють дії, які повинні здійснюватися в рамках конкретної функції.

Зміст дій і функцій, здійснюваних в процесі управління залежить від типу організації (адміністративна, суспільна), розмірів і сфери її діяльності (виробництво, освіта, торгівля, побутові послуги), рівня керівництва в управлінській ієрархії (вищий, середній або нижчий), ролі його в середині організації (виробництво, маркетинг, фінанси, кадри) і цілого ряду інших факторів.



Рис. 19.13. Структура управління організацією: поняття, зв'язки та особливості

Структура організації є найважливішим фактором, що визначає і форми поведінки (діяльності) усього колективу і окремих його членів. В цьому плані в організаційну структуру включаються такі управлінські поняття, як співвідношення відповідальності й повноважень, делегування повноважень, централізація і децентралізація, відповідальність і контроль, норми керованості, організаційна політика фірми, моделі управлінських рішень, проектування загальних та індивідуальних завдань і деякі інші.

Значимість організаційної структури полягає у наступному:

- організаційна структура забезпечує координацію всіх функцій менеджменту;
- структура організації визначає права і обов'язки (повноваження і відповідальність) на управлінських рівнях;
- від організаційної структури залежить ефективна діяльність фірми, її виживання і процвітання;
- структура, прийнята в даній конкретній фірмі, визначає організаційну поведінку її співробітників, тобто стиль менеджмента і якість праці колективу.

Закон традицій потребує врахування національних традицій, культурного рівня, чинних норм суспільного життя та наявності в людей певних стереотипів.

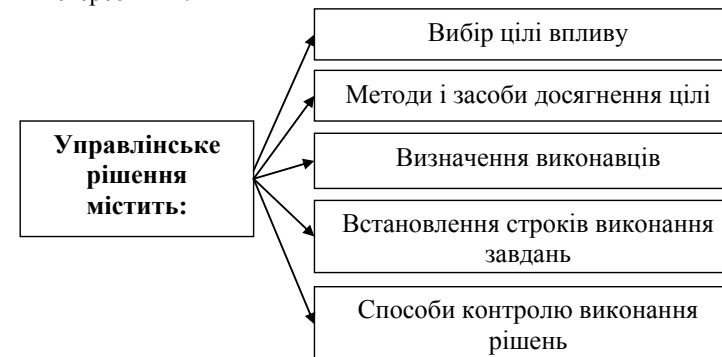


Рис. 6.2. Роль і значення управлінського рішення

Управлінське рішення приймається одноосібно або колективним органом управління для цілеспрямованого впливу на працівників, які виконують управлінські або виконавчі функції у межах визначених для них службових обов'язків. Управлінське рішення є найважливішим мобілізуючим елементом у функціонуванні системи державного управління.



Рис. 6.3. Вимоги щодо змісту управлінських рішень

Крім вказаних, існують й інші вимоги до змісту управлінських рішень, зокрема: *кількісна та якісна визначеність рішення; оптимальність рішення; спрямованість; стислість; конкретність у часі; оперативність і своєчасність прийняття рішення.*

Таблиця 6.1

Класифікація управлінських рішень

Критерій	Характеристика
За сферою охоплення	загальні та часткові рішення.
За характером цілей	стратегічні, тактичні, оперативні.
За функціональним змістом	планові рішення, організаційні, технологічні, прогнозуючі.
За тривалістю дії	перспективні рішення – реалізуються протягом тривалого терміну (понад 1 рік), поточні рішення – реалізуються у короткотерміновому періоді для забезпечення поточної роботи організації.
За рівнями ієрархії систем управління	на рівні великих систем; на рівні підсистем; на рівні окремих елементів системи.
За рівнем прийняття	на вищому (інституційному), на середньому (управлінському), на нижчому (технічному) рівні управління.
Залежно від характеру організації розробки	одноособові, колегіальні, колективні.
За причинами виникнення	ситуаційні (пов'язані з характером обставин, що виникають); рішення, що виникають за приписом (розпорядженням) вищестоящих органів; програмні (пов'язані із включенням даного об'єкта управління в певну структуру програмно-цілевих відносин, заходів); ініціативні (пов'язані з виявленням ініціативи системи); епізодичні й періодичні (впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі).
Залежно від методів розробки	графічні (з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів, стрічкових графіків, структурних схем); математичні (передбачають формалізацію уявлень, відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів); евристичні (пов'язані з використанням експертних оцінок, розробки сценаріїв, ситуаційних моделей).
За організаційним оформленням	жорсткі (однозначно задають подальший шлях їх втілення); орієнтовні (визначають напрямок розвитку системи); гнучкі (змінюються відповідно до умов функціонування і розвитку системи); нормативні (задають параметри протікання процесів у системі).
За характером завдань, що вирішуються	економічні, організаційні, технологічні, технічні, екологічні та ін.

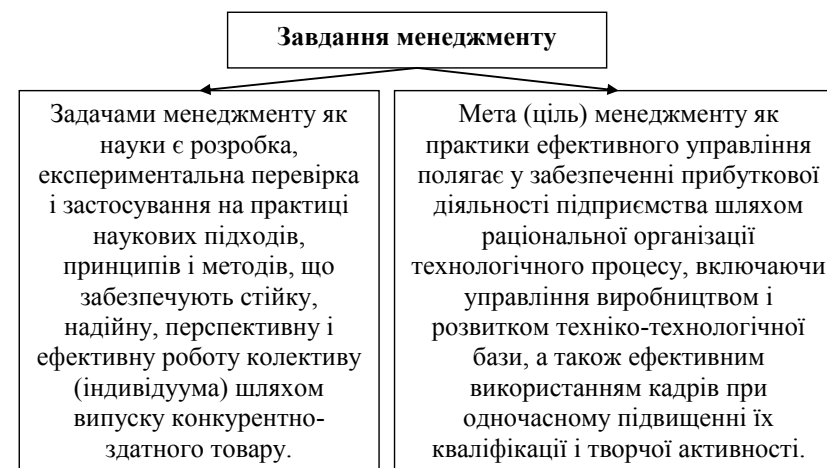


Рис. 19.12. Задачі та цілі менеджменту

Виходячи з цього найважливішою задачею менеджменту є організація виробництва товарів і послуг з урахуванням попиту споживачів на основі ресурсів, що є. При цьому до задач менеджменту також відносяться:

- перехід до використання працівників, що володіють високою кваліфікацією;
- стимулювання співробітників організації шляхом створення для них відповідних розумів труда і системи його сплати;
- визначення необхідних ресурсів і джерел їх забезпечення;
- розробка стратегії розвитку організації і реалізація;
- визначення конкретних цілей розвитку організації;
- постійний пошук і освоєння нових ринків;
- вироблення системи заходів для досягнення намічених цілей;
- здійснення контролю за ефективністю діяльності організації, за виконанням поставлених задач.

Задачі менеджменту безперервно ускладнюються по мірі зростання масштабів і розвитку виробництва і комерції. Виконані задачі і досягнуті намічені цілі оцінюються на ринку.

Важливу роль у процесі ухвалення управлінських рішень відіграють *евристичні методи*, які застосовують в ситуаціях істотного браку інформації. Вони засновані на передбаченні. В основі евристичних методів лежить процедура пошуку взаємозв'язаних компонентів явища в умовах відсутності певного алгоритму і яких-небудь відомостей про існування рішення або його єдиності.

2. Ознаки менеджменту як типу управління. Функції та методи менеджменту

Ознаки
1) вихідним моментом організації управління і його здійснення є людина, її потреби, інтереси, мотиви, цінності, установки;
2) у підходах, принципах і методах управління пріоритет віддається економічним засобам і методам управління;
3) професіоналізм управління як одна з головних вимог до менеджера і персоналу;
4) менеджмент пред'являє комплекс вимог до особистих якостей менеджера, які забезпечують мистецтво управління (підприємливість, упевненість, комунікабельність);
5) в організаційному відношенні для менеджменту характерна гнучка організація управління, здатна швидко перебудовуватися відповідно до зміни умов та організація інноваційного типу.

Рис. 19.11. Ознаки менеджменту як типу управління

Нові функції й завдання держави перехідного періоду зумовлюють і новий зміст її *управлінської діяльності*, а отже, визначають форми, методи управління, систему та структуру органів державного управління. Раніше у наукових публікаціях домінуючою позицією були положення, за якими державне управління розглядалося як управління людьми. І для цього було досить підстав, оскільки державне управління як політична та владно-примусова діяльність, що одержала ці якості від держави – політичної організації, вважалося суто політичною категорією, покликаною впливати лише на поведінку людей у потрібному для пануючого класу напрямі. Але тим самим затушовувались ознаки управління як специфічного виду суспільної діяльності.

Акти, що видаються:
<i>Президентом України</i> (на основі та на виконання Конституції і законів України Президент видає <i>укази і розпорядження</i> , які є обов'язковими до виконання на території України (ст. 106 Конституції України);
<i>Кабінетом Міністрів України</i> (в межах своєї компетенції видає <i>постанови і розпорядження</i> , які є обов'язковими до виконання (ст. 117 Конституції України). <i>Постанови</i> Кабінету Міністрів України приймаються у колегіальному порядку, є актами вищої юридичної сили, виконуються у письмовій формі. Постанови підписуються прем'єр-міністром та міністром Кабінету Міністрів);
<i>центральною владою виконавчої влади</i> (міністри, голови державних комітетів, керівники відомств видають накази, постанови, інструкції, правила, положення в межах своєї компетенції, на підставі та виконання діючих законів, указів, а також урядових постанов і розпоряджень;
<i>місцевими органами виконавчої влади</i> (місцеві державні адміністрації приймають рішення та видають розпорядження; керівники відділів, управлінь, інших підрозділів видають накази, які є актами індивідуального характеру, та інструкції, що подають механізм реалізації актів нормативного характеру).

Рис. 6.4. Класифікація управлінських рішень за органами, що їх видають

Управлінські рішення які приймаються органами державної влади і місцевого самоврядування повинні бути: усесторонні обґрунтованими (тобто охоплювати весь спектр питань (на основі аналізу ресурсного забезпечення, науково-технічних можливостей, цільових функцій розвитку економічних і соціальних перспектив регіону, галузі, національної економіки); своєчасними (прийматися згідно потребами і завданнями соціально-економічної системи); змістовними (охоплювати весь об'єкт управління, всі сфери його діяльності, всі напрямки розвитку; повноважними (суб'єкт управління повинен строго дотримуватися наданих йому прав і повноважень); узгодженими з раніше прийнятими рішеннями (реалізується через відповідні плани діяльності органів державної влади, що є співвиконавцями цього управлінського рішення).

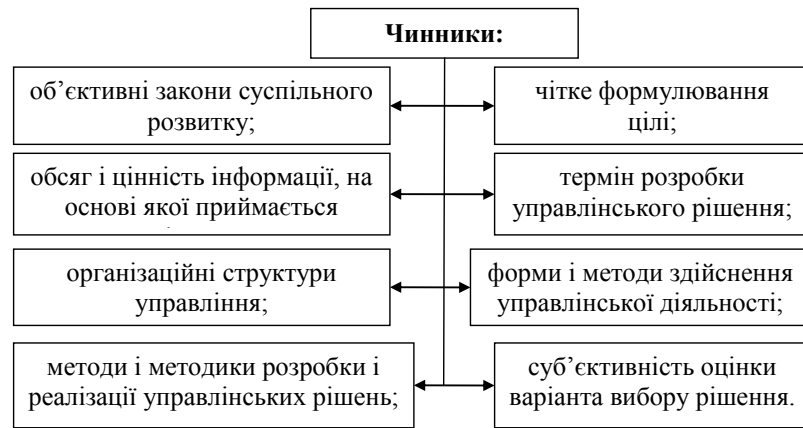


Рис. 6.5. Чинники якості, результативності й ефективності управлінських рішень

Результативність і ефективність управлінських рішень досягаються тільки за умови дотримання певної послідовності їх підготовки, прийняття а потім і реалізації. Тобто результативність і ефективність управлінських рішень, що приймаються, залежить насамперед від того, наскільки вибрана альтернатива дій керованого об'єкта враховує закони (закономірності) його управління та життєдіяльності.

2. Підготовка управлінського рішення



Рис. 6.6. Фактори, що впливають на якість розробки управлінських рішень

Закінчення табл. 19.1

за способом обґрунтування	інтуїтивні рішення – ґрунтуються на відчуттях менеджера у правильності вибору; їх обґрунтованість, оптимальність залежить від особистих якостей менеджера; <i>рішення, які ґрунтуються на судженнях</i> (думках, міркуваннях, висновках); їх передумовою є знання, досвід, стаж, кваліфікація; формуються швидко, але часто не беруть до уваги нових альтернатив; <i>раціональні рішення</i> – мають у своїй основі науково обґрунтовані аналітичні процеси; здебільшого бувають найоб'єктивнішими
за способом прийняття	одноособові рішення; колегіальні рішення – готуються групою фахівців, а приймає їх відповідна група менеджерів; <i>колективні рішення</i> – приймаються загальними зборами, відповідним колективом
за характером	економічні рішення; технологічні рішення; соціально-психологічні рішення; адміністративні рішення

Вироблення управлінського рішення – це складний процес, який починається з аналізу ситуації, проблеми, завдання, що потребує вирішення. Аналіз проблеми та вироблення рішення можуть здійснюватися керівником особисто (*індивідуальне рішення*) або за залученням колег, фахівців зі своєї та інших організацій (*групові рішення, колегіальні, колективні*).



Рис. 19.10. Методи творчого пошуку альтернативних варіантів

об'єкти методи управління поділяють на три групи: *економічні, організаційно-розпорядчі й соціально-психологічні*. Уміння управляти полягає в оволодінні цими методами, у правильному їх виборі, умінні використовувати на практиці.

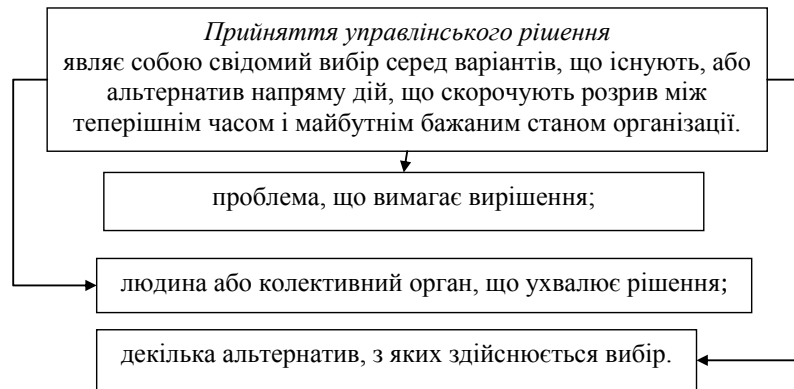


Рис. 19.9. Прийняття управлінських рішень: поняття та елементи

Прийняття управлінського рішення являє собою свідомий вибір серед варіантів, що існують, або альтернатив напрямку дій, що скорочують розрив між теперішнім часом і майбутнім бажаним станом організації. Прийняття управлінських рішень є центральним елементом управлінської діяльності, по відношенню до якого всі інші можна розглядати як допоміжні. Під прийняттям рішень розумітимемо особливий вид людської діяльності, спрямований на вибір кращої з альтернатив, що є.

Таблиця 19.1

Класифікація управлінських рішень

Ознаки	Види
за сферою охоплення	загальні рішення – стосуються всієї організації; часткові рішення – стосуються конкретних підрозділів, служб, проблем тощо
за тривалістю дії	перспективні рішення – реалізуються протягом тривалого терміну (понад 1 рік) і поточні рішення – реалізуються у короткотерміновому періоді для забезпечення поточної роботи організації
за рівнем прийняття	рішення на вищому (інституційному) рівні управління; рішення на середньому (управлінському) рівні управління; рішення на нижньому (технічному) рівні управління
за характером виконуваних завдань організацією	організаційні запрограмовані рішення – характеризуються незначною кількістю альтернатив або одно варіантністю; приймаються періодично у стандартних ситуаціях; організаційні незапрограмовані рішення – спричинені новими факторами та ситуаціями; такими можуть бути рішення щодо реалізації цілей організації, поліпшення якості продукції, вдосконалення структури управління, методів мотивації тощо; компромісні рішення – покликані зрівноважувати протиріччя, що виникають

Під час формування управлінського рішення доцільно враховувати фактори, що впливають на якість його прийняття.

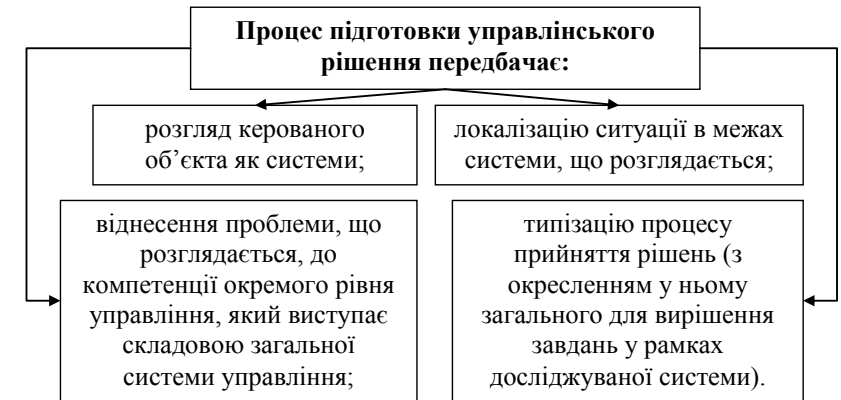


Рис. 6.7. Процес підготовки управлінського рішення

Підготовка управлінського рішення припускає певний порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих виконавців, а також інші дії, зумовлені потребою розв'язання певних завдань.



Рис. 6.8. Етапи прийняття управлінських рішень

Етап (стадія) підготовки управлінського рішення об'єднує: аналіз ситуації; визначення цілі та ін. *Етап (стадія) прийняття управлінського рішення* охоплює: вибір ефективних варіантів управлінських рішень; експериментальна перевірка альтернатив; добір критеріїв ухвалення оптимального рішення; прийняття рішення. *Етап (стадія) реалізації управлінського рішення*: заходи щодо конкретизації рішення; складання плану реалізації управлінського рішення; організація виконання управлінського рішення; контроль за ходом виконання управлінського рішення; внесення необхідних коректив й оцінку отриманого від виконання рішення результату; оцінка результату, отриманого від виконання рішення.

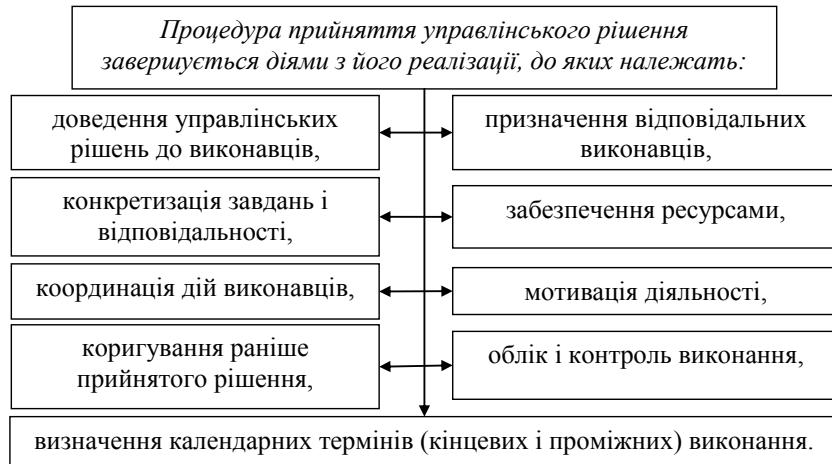


Рис. 6.9. Процедура прийняття управлінського рішення

Головний зміст усієї роботи з доведення завдань до виконавців полягає в тому, щоб побудувати у свідомості певний образ (технологію) майбутньої роботи з його виконання.



Рис. 6.10. Процес прийняття управлінського рішення

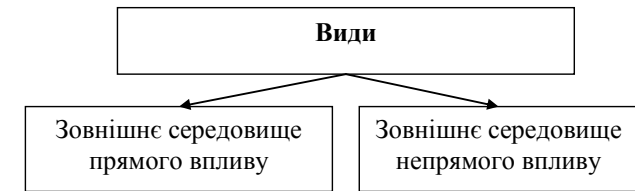


Рис. 19.7. Види зовнішнього середовища

Зовнішнє середовище організації – це сукупність елементів, які не входять до складу організації, але справляють на неї певний вплив. Зовнішнє середовище є джерелом забезпечення організації ресурсами, необхідними для підтримання її внутрішнього потенціалу на необхідному рівні для досягнення цілей. Для розвитку організації її керівництву потрібно мати уявлення як про внутрішнє, так і про зовнішнє середовище, їх потенціал і тенденції розвитку, а також знати місце своєї організації в середовищі.

Розрізняють зовнішнє середовище прямого і непрямого (опосередкованого) впливу. Фактори, що безпосередньо впливають на операції організації, викликаючи їх реакцію, належать до середовища прямого впливу (постачальники, трудові ресурси, закони й установи державного регулювання, споживачі й конкуренти). Не так помітно на організацію впливають фактори непрямого впливу. Інформація про них, як правило, не повна, і керівництво змушене робити припущення про їх можливі наслідки для організації. До середовища непрямого впливу – стан економіки, науково-технічний прогрес, соціально-культурні та політичні зміни, групові інтереси і події в інших країнах, що стосуються організації. Фактори непрямого впливу можуть не робити безпосереднього впливу на організацію, але позначаються на її діяльності. Так само як і внутрішні перемінні, зовнішні перемінні впливають на організацію у взаємозв'язку, тобто зміна одного фактора може вплинути на зміну інших.



Рис. 19.8. Методи управління

Методи управління – це способи і прийоми управлінської діяльності, за допомогою яких здійснюються завдання органу, спрямовані на досягнення цілей. За змістом і характером переважного впливу на керовані

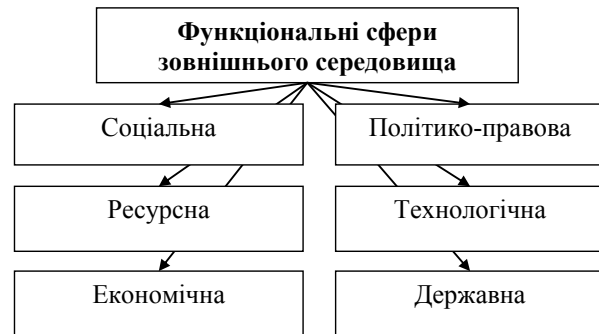


Рис. 19.6. Зовнішнє середовище організації

Соціальне середовище. Зростання населення, розвиток культури, освіти визначають характер зростаючого потенційного ринку; вимірювання потреби в кількості та якості благ, які споживаються (продуктів, житла, комфорту), зміна стилю життя призводить до трансформації понять зайнятості та відпочинку, здорового способу життя, комфорту житла, а все разом – мотивація для зміни виробництва благ і послуг. **Правове середовище.** Всі бізнес-організації працюють в юридичних рамках, норми права регулюють поведінку бізнес-організацій і вирішують спори, конфлікти між ними і суспільством у цілому. Тому розвиваються закони, контрактне право, захист споживачів тощо. **Державне середовище.** Держава в економіці може відігравати три різні ролі: невтручання держави в процеси економіки (вільний ринок); радикальне втручання в економіку (соціалізм і комунізм); прагматичне втручання, тобто узгодження політичних поглядів, індивідуальної ініціативи, прибуткової мотивації, ринкових сил (ринок, що регулюється). **Політичне середовище.** Внутрішній ринок знаходиться під впливом політичних подій і рішень, аналогічно цьому політичні фактори можуть впливати на операції у сфері міжнародного бізнесу. **Технологічне середовище.** Динаміка попиту і пропозиції на ринку праці, ресурсів і фінансів впливає на темпи інноваційних процесів у технології. Сили конкуренції стимулюють процес розвитку технологій. **Економічне середовище.** Процеси виробництва продукції та послуг завжди знаходяться в конкретному зв'язку з економічним середовищем: рівнем зайнятості, платіжним балансом, темпами економічного росту. **Ресурсне середовище.** Економісти вважають, що ресурси, які споживаються людством, завжди обмежені. Цей принцип можна вважати правильним, якщо мова йде про ресурси, які не вимагають глибокої переробки. Існує межа, що відокремлює організацію від її оточення. Зміни в організації впливають на один чи кілька її атрибутів і, навпаки, зміни в організації впливають на оточення.

Виконання рішень є складовою частиною загального процесу роботи з рішенням. Необхідні передумови для успішного виконання рішення передбачаються ще в період його підготовки і прийняття. Прийняте рішення, яким би воно не було досконалим, потребує розробки чіткого визначення дій з його виконання. Для цього складається план його реалізації (план-графік) з чітким визначенням основних дій цього процесу і відповідальних, а також виконання рішення в цілому.

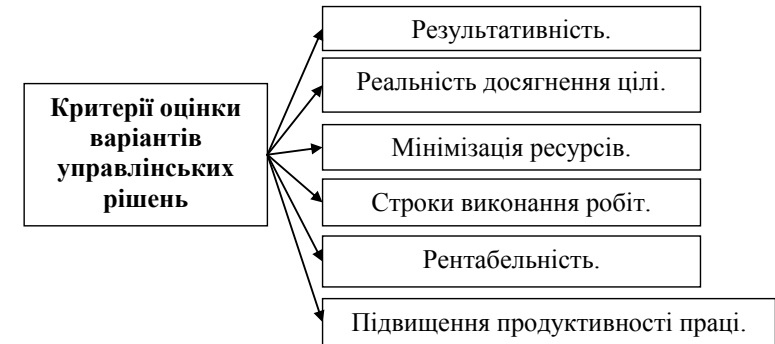


Рис. 6.11. Оцінка варіантів управлінського рішення і вибір оптимального варіанту

При використанні будь-якого методу розробки управлінського рішення особлива увага приділяється обґрунтуванню окремих варіантів. Можливі варіанти відрізняються за розміром і складом необхідних ресурсів, строках здійснення, доступності для виконавців, економічній ефективності та інших характеристиках. При оцінці і виборі кращого варіанту проводиться кількісний і якісний аналіз, він здійснюється евристичним методом, спираючись на ділову якість менеджера і спеціалістів, здібності їх творчого мислення, інтуїтивне врахування всіх виробничих обставин.

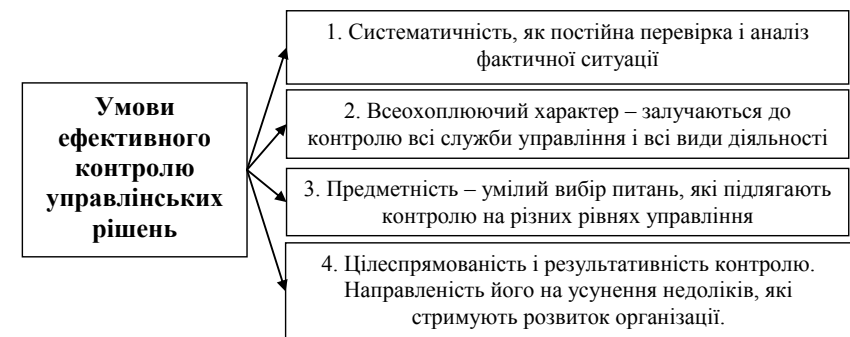


Рис. 6.12. Умови ефективного контролю управлінських рішень

Удосконаленню контролю – фактичної перевірки виконання, аналізу практичних результатів управлінської діяльності менеджер повинен приділяти велику увагу.

Причини невиконання рішень	
	рішення було не досить чітко сформульоване
	рішення було зрозуміле і чітко сформульоване, але виконавець його погано усвідомив
	рішення було чітко сформульоване і виконавець його добре зрозумів, але у нього не було необхідних умов і засобів для його виконання
	рішення було грамотно сформульоване, виконавець його усвідомив і мав усі необхідні засоби для його виконання, але у нього не було внутрішньої погодженості з варіантом запропонованого рішення. Виконавець може мати свій, більш ефективний, на його думку, варіант вирішення даної проблеми.

Рис. 6.13. Причини невиконання рішень

В той же час існують випадки коли рішення не виконуються. Основними причинами невиконання управлінських рішень відіграють методи доведення їх до виконавців. Отже, від вміння передавати завдання виконавцям є головним джерелом ефективності прийнятого рішення. Таким чином, організація виконання прийнятих керівництвом рішень передбачає, що керівники повинні тримати в полі зору всі рішення, знаходити способи впливу на них і керувати ними.

3. Технологія прийняття управлінського рішення

Технологія прийняття управлінських рішень:
поділяється на три основних цикли: <i>інформаційний</i> (пошук, збір, передача, обробка, збереження інформації); <i>логіко-розумовий</i> (вироблення і прийняття управлінського рішення); <i>організаційний</i> (організація виконання управлінського рішення).
<i>поняття технологія прийняття рішення</i> входять такі елементи: <i>що робити</i> (кількість та якість об'єкта); <i>з якими витратами</i> (ресурси); <i>як робити</i> (за якою технологією); <i>кому робити</i> (виконавці); <i>коли робити</i> (терміни); <i>для кого робити</i> (споживачі); <i>де робити</i> (місце); <i>що це дає</i> (економічний, соціальний, екологічний, технічний ефекти).

Рис. 6.14. Підходи щодо розуміння складових технології прийняття управлінських рішень

четвертою важливою внутрішньою змінною, яка має значно ширше значення, ніж дається у визначенні, тому що має вплив на організацію і суспільство.

Люди (*п'ятий змінний фактор*) є найважливішим внутрішнім змінним фактором управління для органу державної влади. Сучасний менеджмент ставиться до людей, що працюють в органах, не просто як до трудових ресурсів, робочої сили, кадрів або персоналу, а як до особистостей. Людська змінна розглядається в управлінні в трьох напрямках: поведінка людей (окремих людей, людей у групах, поведінка керівника), керівник у ролі лідера, вплив керівника на поведінку окремих людей і груп.

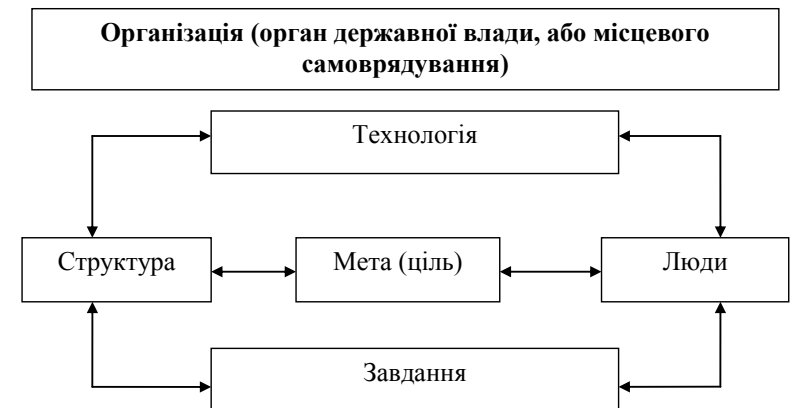


Рис. 19.5. Взаємозв'язок елементів внутрішнього середовища організації

Внутрішнє середовище організації (органу державної влади, або місцевого самоврядування) визначається внутрішніми змінними, тобто ситуаційними факторами всередині організації. Внутрішнє середовище містить у собі корпоративну культуру, організаційну структуру, технологію управління, все те, що належить організації (будинки, споруди, машини, обладнання). Найбільш вагомим фактором внутрішнього середовища є корпоративна культура, яка повинна відповідати вимогам як зовнішнього середовища, так і стратегії організації.

Всі внутрішні змінні фактори діють у взаємозв'язку, що дозволяє досягти цілей організації. Оскільки внутрішні змінні складаються із соціального (люди) і технічного компонентів, то їх називають внутрішніми соціотехнічними підсистемами, що вимагає однакової уваги як до соціальних, так і до технічних питань організації, тому що віддача можлива лише в їх взаємодії.



Рис. 19.2. Середовище організації

З погляду менеджменту орган державної влади, як і інша організація, перебуває під постійним тиском окремих ланок *зовнішнього та внутрішнього середовища*. *Середовище організації* – це сукупність певних обставин і факторів як усередині організації, так і навколо неї, що впливають на прийняття рішень.



Рис. 19.4. Ситуаційні фактори в середині організації

Основні внутрішні змінні в будь-якій організації, в тому числі і органі державної влади, це ситуаційні фактори всередині організації, що постійно знаходяться в полі зору керівництва: *цілі, завдання, структура, технологія і люди*.

Цілі органу державної влади (перший змінний фактор) – це те, заради чого він створюється і функціонує, тобто чітко виражена причина його існування – місія.

Другим внутрішнім змінним фактором в організації є постановка завдань, під яким розуміють запропоновану роботу (групу робіт чи частину роботи), що повинна бути виконана заздалегідь встановленим способом і у встановлений термін.

Структура органу державної влади (третій змінний фактор) – це логічні взаємовідносини рівнів управління і функціональних сфер, збудовані в такій формі, яка дає змогу найбільш ефективно досягти його цілей.

Технологія – це засіб перетворення вхідних елементів (матеріалів, обладнання, сировини) у вихідні продукти та послуги. Технологія є

Процес управління включає сукупність поєднаних, взаємодіючих між собою технологічних циклів, процедур, операцій та окремих дій працівників управлінського апарату, започаткованих на функціональному, операційно-технологічному та професійно-кваліфікаційному поділі праці.

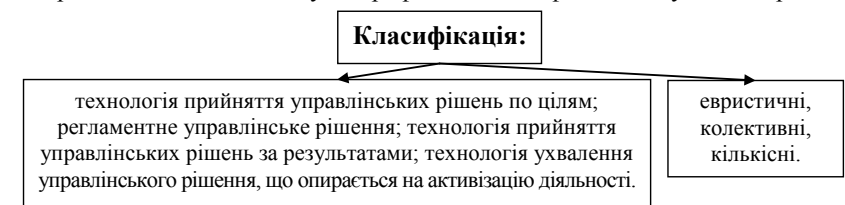


Рис. 6.15. Класифікація технологій управлінських рішень

У *класифікації управлінських рішень* використовують такі найбільш поширені ознаки: функціонально-управлінський зміст; функціональна спрямованість; рівень ієрархії систем управління; суб'єктність організації; часовий діапазон; причина виникнення; метод розробки; ступінь унікальності; психологічні особливості суб'єкта управління; рівень директивності.

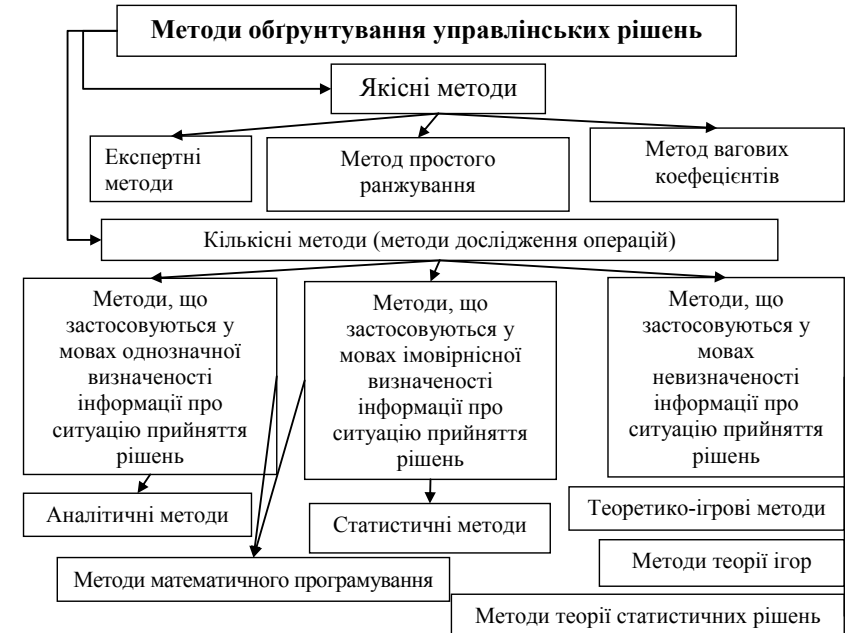


Рис. 6.16. Класифікація методів обґрунтування управлінських рішень

У сучасній літературі з теорії прийняття рішень існують різні підходи щодо класифікації методів обґрунтування управлінських рішень. Один з

найпоширеніших способів класифікації представлено в таблиці. Відповідно до цього способу всі методи обґрунтування управлінських рішень поділяються на кількісні та якісні. *Кількісні методи* (або методи дослідження операцій) застосовують, коли фактори, що впливають на вибір рішення, можна кількісно визначити та оцінити. *Якісні методи* використовують тоді, коли фактори, що визначають прийняття рішення не можна кількісно охарактеризувати або вони взагалі не піддаються кількісному вимірюванню. До якісних методів належать в основному експертні методи.



Рис. 6.17. Метод «мозкового штурму»

Управлінські рішення можуть прийматися методом «мозкової атаки» або «мозкового штурму». Сутність цього методу полягає у тому, що коли

ТЕМА 19. МЕНЕДЖМЕНТ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ

1. Менеджмент організації: суть та роль у державному управлінні

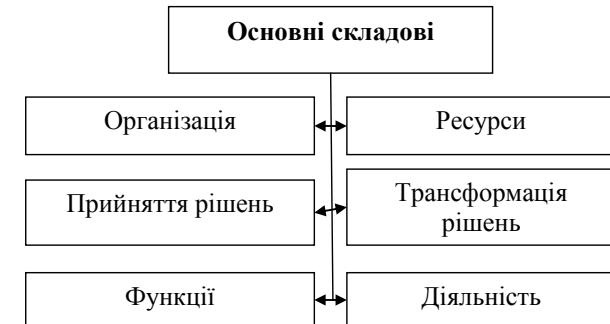


Рис. 19.1. Сутність менеджменту органу державної влади

Сутність менеджменту органу державної влади характеризує його основні складові: *організація* (як відомство, установа тобто структурна побудова і як функція організації людської діяльності), *ресурси* (матеріальні, людські, фінансові, інформаційні), *прийняття та трансформація рішень*, *функції* (планування, прогнозування, організація, координація, контроль, облік, регулювання, мотивування), *діяльність*: вироблення та прийняття державно-управлінських рішень; надання державно-управлінських послуг.

Основним ресурсним компонентом системи менеджменту органу державної влади є державний службовець, який має вирішувати певні завдання, виконувати покладені на нього функції. Державний службовець у цьому розумінні завжди перебуває на конкретній посаді в структурних підрозділах і органах.

Державний службовець – це особа, котра заміщує посаду в установленому порядку; його вводять до штату службовців, він отримує відповідний ранг і статус. Статус державного службовця визначається щонайменше двома умовами: заміщення посади державного службовця, запроваджені державою чи органом державної влади, і отримання рангу.

Специфіка діяльності державного службовця полягає:

- багатоманітність цілей;
- складність у вимірюванні результатів праці;
- технології, за якими важко виявити залежність між внеском та результатом.

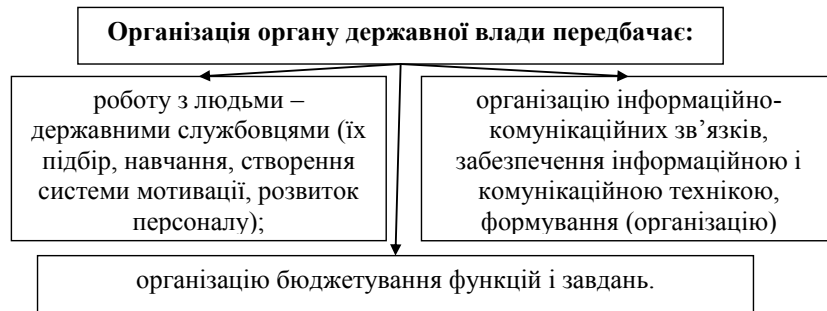


Рис. 18.23. Організація органу державної влади як функція управління

Організація органу державної влади як функція управління передбачає розподіл ресурсів, необхідних органу державної влади для виконання його завдань у просторі та часі.



Рис. 18.24. Шляхи реалізації функції організації

Організація як функція управління передбачає встановлення постійних і тимчасових взаємин між всіма підрозділами установи, визначенні порядку й умов її функціонування. Функція організації реалізується двома шляхами: через адміністративно-організаційне управління й через оперативне управління.

Адміністративно-організаційне управління припускає визначення структури організації (установи), через визначення взаємозв'язків і розподіл функцій між всіма підрозділами, надання прав і встановлення відповідальності між працівниками апарата управління.

Оперативне управління забезпечує функціонування організації (установи) відповідно до затвердженого плану. Воно полягає в періодичному або безперервному порівнянні фактично отриманих результатів з результатами, наміченими планом, і наступному їхньому коректуванню. Оперативне управління тісно пов'язане з поточним плануванням.

Отже, організація як функція управління на пряму залежить від організаційної структури, яка передбачає розподіл функцій і повноважень на прийняття рішень між керівниками організації, відповідальними за діяльність структурних підрозділів, що становлять організацію.

треба вирішити складну проблему, то збирається група людей, які пропонують свої рішення. Умовою цього методу є створення обставин, які сприяють вільному висловленню спонтанних пропозицій. Причому тут відхиляти або критикувати ідею забороняється, якою б вона не була фантастичною. Потім всі ідеї записуються і аналізуються спеціалістами. Тут мабуть діє приказка: «У кожній брехні є частка правди». От оцю «правду» і треба «відбирати», «знайти голку в скірті соломи».

Таблиця 6.2

Особистий стиль у прийнятті управлінського рішення

№ п/п	Метод прийняття рішення	Характеристика стилю менеджера
1	Рішення приймається врівноважено	Властиво менеджерам, які вирішують проблеми на основі попереднього вивчення і аналізу умов її виконання. Врівноваженість проявляється в тому, що висуванню гіпотези і її перевірці приділяється однакова увага.
2	Рішення приймаються імпульсивно	Властиві менеджерам, у яких процес побудови гіпотез переважає над діями за їх перевіркою і уточненням. Вони легко генерують ідеї, але мало турбуються про їх оцінку. Процес прийняття рішення проходить стрибками без обґрунтування і перевірки. Імпульсивні рішення недостатньо продумані і обґрунтовані.
3	Рішення приймаються інертно	Властиві менеджерам невпевненого і обережного типу. Після проявлення гіпотези рішення проблеми здійснюються дуже повільно. Кожен крок перевіряється багаторазово. Дуже розтягується час прийняття рішення.
4	Рішення приймаються ризиковано	Відрізняється від імпульсивного особливостями індивідуальної тактики менеджера. Якщо імпульсивні рішення приймаються без обґрунтування гіпотези, то ризиковані обґрунтовуються, але до оцінки менеджер звертається тільки після, того як виявлена несуттєвість.
5	Рішення приймаються обережно	Властиві менеджерам, які ретельно оцінюють гіпотезу, критично. Менеджер раніше ніж прийти до висновку, здійснює багато різних підготовчих дій. Обережні менеджери дуже чуйні до негативних наслідків своїх дій, чим до позитивних, їх більше лякають помилки, чим успіхи. Головна тактика – уникнути помилок.

Особи, які приймають управлінські рішення, є суб'єктами рішення. Ними можуть бути як окремі керівники, так і групи працівників, які мають відповідні повноваження. У першому випадку говорять про рішення, прийняті індивідуально, у другому – про ті, які прийнято групою або колективом.

ТЕМА 7. ЗАКОННІСТЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1. Законність у державному управлінні

Таблиця 7.1

Характеристика законності в науковій літературі

Критерій	Характеристика	Роботи
законність	принцип діяльності держави	Парашук В. М. Законність у сфері державного управління / Адміністративне право України : підручник / В. М. Гаращук, Ю. П. Битяк, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 237-247.
законність	принцип державно-правового життя	Андрійко О. Ф. Поняття і система засобів забезпечення законності у державному управлінні / Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / О. Ф. Андрійко ; ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – С. 345-348.
законність	принцип державного управління	Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с.
законність	метод державного управління	Парашук В. М. Законність у сфері державного управління / Адміністративне право України : підручник / В. М. Гаращук, Ю. П. Битяк, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 237-247.
законність	режим системи відносин	Парашук В. М. Законність у сфері державного управління / Адміністративне право України : підручник / В. М. Гаращук, Ю. П. Битяк, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 237-247.
законність	узагальнена мета управління	Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.

Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях

Організовувати – це розподілити повноваження й відповідальність серед членів організації відповідно до загальних цілей і потреб членів організації.

Мета функцій організації полягає в тому щоб сформувати керуючі та керовані системи, а також зв'язки і відносини між ними. Особливість функції організації щодо інших самостійних функцій полягає в тому, що це єдина функція, яка забезпечує взаємозв'язок і ефективність всіх інших функцій управління.

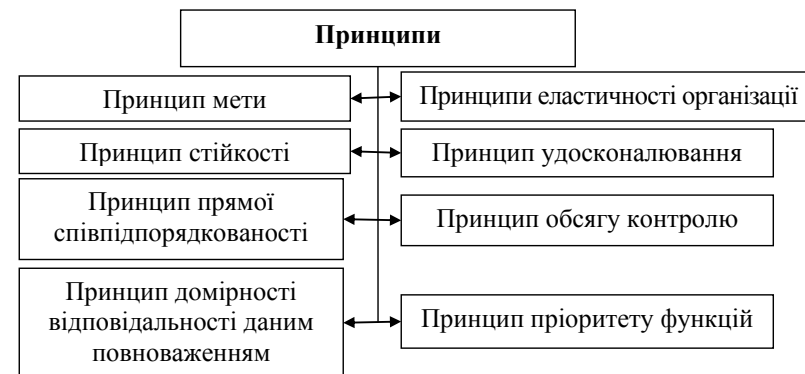


Рис. 18.22. Принципи функції організації

Принципи функції організації:

принцип мети (організація і її окремі ланки працюють в одному зв'язку для досягнення загальної мети);

принцип еластичності організації (при визначенні завдань і відповідальності повинен бути встановлений оптимум між свободою дій окремих працівників й адміністративних приписань);

принцип стійкості (структуру необхідно будувати так, щоб її елементи не піддавалися корінним змінам під поточними впливами зовнішнього й внутрішнього середовища);

принцип удосконалювання (систематична робота з удосконалювання структури організації);

принцип прямої співвідпорядкованості (будь-який працівник повинен мати тільки одного керівника);

принцип обсягу контролю (керівник здатен кваліфіковано забезпечити управлінськими послугами обмежену кількість співробітників);

принцип домірності відповідальності даним повноваженням (обтяження повинні впливати з характеру повноважень, наданих співробітникам);

принцип пріоритету функцій (управлінська функція породжує орган управління, а не навпаки).

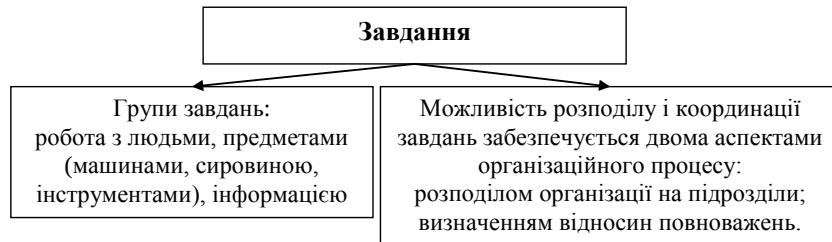


Рис. 18.20. Завдання як напрямок поділу праці в організації

Завдання – це види робіт, які необхідно виконати певним способом та в обумовлений термін. З технічного погляду завдання визначаються не для працівника, а для конкретної посади. На основі рішення керівництва про структуру кожна посада містить певний перелік завдань, котрі розглядаються як необхідний внесок у досягнення цілей організації. Вважається, що якщо завдання виконується таким способом і в такі строки, як це визначено, організація буде діяти успішно.

Особливість завдань органів державної влади полягає в тому, що вони характеризуються не трьома, а двома категоріями: *людьми й інформацією*.

3. Організація органу державної влади як функція управління

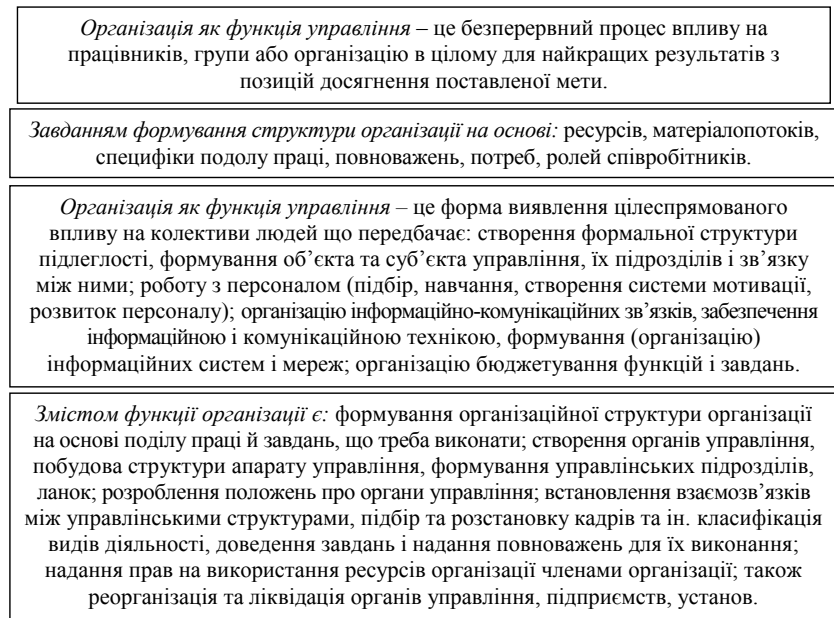


Рис. 18.21. Організація як функція управління

На нашу думку, під *законністю* доцільно розуміти систему юридичних правил, норм, засобів і гарантій з відповідними їм державними структурами, покликану забезпечувати практичну реалізацію законів та інших правових актів.

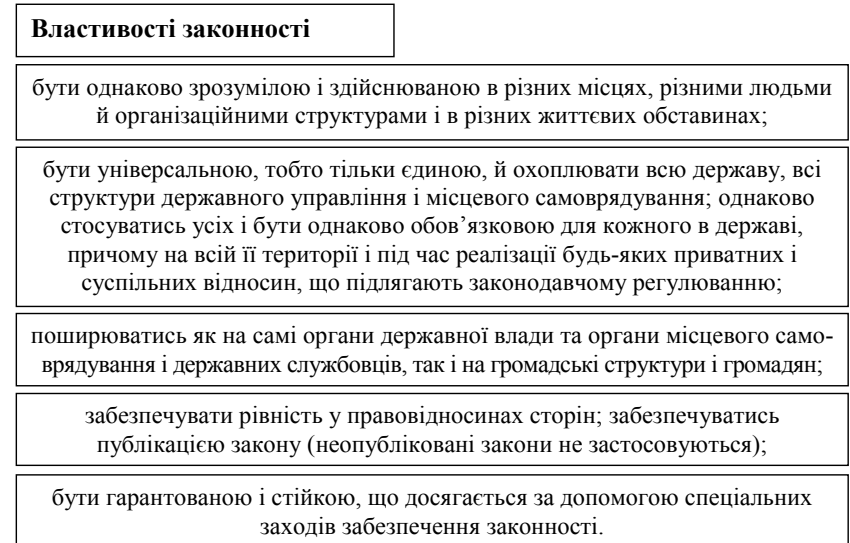


Рис. 7.1. Властивості законності

Значення законності полягає в тому, щоб виражені у правових нормах позитивні зобов'язання було виконано, дозволи використано, заборон дотримано, закон реально виконував свою роль у житті держави, суспільства і конкретної людини.

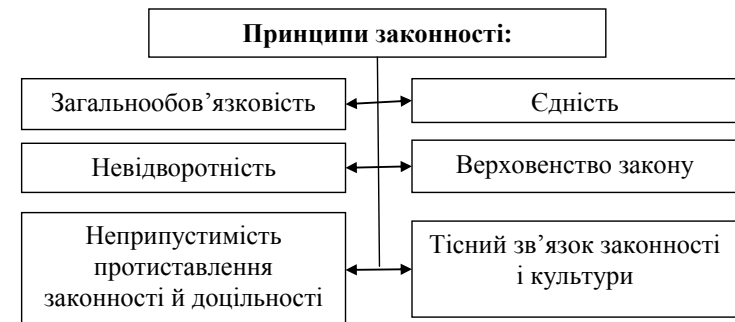


Рис. 7.2. Принципи законності

1. Загальнообов'язковість означає неухильне виконання приписів закону всіма без винятку, тобто приписи закону поширюються на всіх, незалежно від становища, чину і рангу.

2. Єдність законності полягає в поширенні цієї вимоги на всю територію держави.

3. Верховенство закону є найважливішою властивістю законності, що пов'язаною з винятковістю закону, означає ієрархію нормативно-правових актів, що закріплюється в Конституції.

4. Невідворотність реалізації законності означає припинення будь-яких порушень закону, від кого б вони не виходили, невідворотність відповідальності за ці порушення.

5. Неприпустимість зіставлення законності і доцільності, оскільки законність є вища доцільності.

6. Нерозривний зв'язок законності і культури. Без культури не може бути, і мови про законність; чим вищий рівень культури суспільства в цілому, окремих громадян, тим вищий і рівень законності.

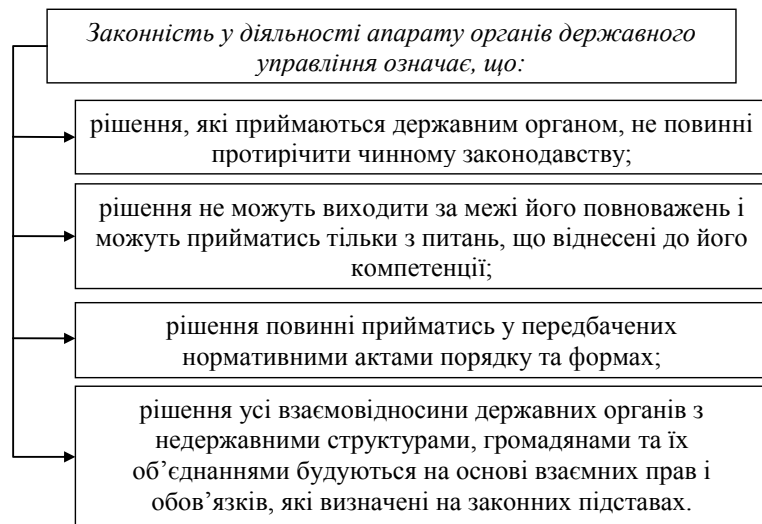


Рис. 7.3. Законність у діяльності апарату органів державного управління

Таким чином, *принцип законності в державному управлінні* означає визнання: а) верховенства Конституції України та законів над іншими правовими актами; б) обов'язковості законних рішень вищих органів і посадових осіб; в) пріоритету прав і свобод людини й громадянина.



Рис. 18.19. Делегування в органах державної влади

Делегування – передавання завдань і повноважень особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання. Делегування реалізується тільки на випадок прийняття повноважень, і власне відповідальність не може бути делегована. Керівник не може розмивати відповідальність, передаючи її підлеглому. Якщо передбачається, що якась особа візьме відповідальність за задовільне виконання завдання, – організація повинна надати їй потрібні ресурси. Керівництво здійснює це шляхом делегування повноважень разом із завданнями.

Таблиця 18.1

Перепони для делегування повноважень

Причини небажання керівників делегувати повноваження	Причини відмови підлеглих від відповідальності
перебільшення власних можливостей, коли спрацьовує принцип «Я це зроблю краще»	відсутність ініціативи, боязнь самостійно розв'язувати проблему
невпевненість щодо своєї здатності керувати	боязнь критики; непевненість у собі
відсутність довіри до підлеглих	відсутність необхідних інформації і ресурсів
страх перед ризикованими рішеннями	перевантаженість роботою
відсутність вибіркового контролю для попередження керівництва про можливу небезпеку	відсутність додаткових стимулів

Делегування є способом домогтися виконання роботи іншими людьми. Водночас воно є актом, який перетворює людину на керівника. Менеджмент виокремлює дві концепції процесу делегування повноважень:

– *класична концепція* (повноваження передаються від вищого до нижчого рівня); *концепція обмежених повноважень* (підлеглий має право відхиляти вимоги керівника).

На шляху делегування повноважень існує дві групи перепон: небажання керівників делегувати свої повноваження; небажання підлеглих брати на себе відповідальність.

делегованих завдань. Система організаційних повноважень в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, в основному, залежить від правового статусу відповідного органу.

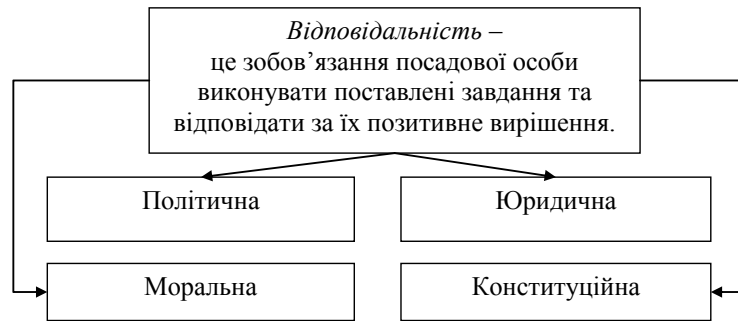


Рис. 18.18. Відповідальність: поняття, види та властивість

У державному управлінні виділяють такі види *відповідальності*:

- *політична* (настає за неспроможність органів державної влади та посадових осіб розробляти та втілювати в життя політику, яка відображає прогресивні напрями розвитку суспільства, максимально корисні для блага людей),
- *юридична* (настає за вчинення правопорушень і за порушення конкретних норм правових актів, здійснюється у певних процесуальних формах уповноваженими органами (посадовими особами) державної влади),
- *моральна* (у сфері державного управління виходить із загальних моральних принципів та норм стосовно специфічних особливостей професії державного службовця).

Крім названих видів, українська теорія права виділяє ще й конституційну відповідальність, яка застосовується до державних органів чи вищих посадових осіб держави за конституційні правопорушення, тобто порушення Основного Закону чи встановлених ним норм.

Відповідальність має *подвійну властивість*:

- посадова особа, приймаючи повноваження, одночасно відповідає за результати виконання завдання перед тим, хто передає йому повноваження;
- за керівником, який делегує повноваження, цілком зберігається відповідальність.

Такий подвійний характер відповідальності забезпечує якісну реалізацію повноважень. Насамперед, відповідальним є менеджер, який делегує повноваження.

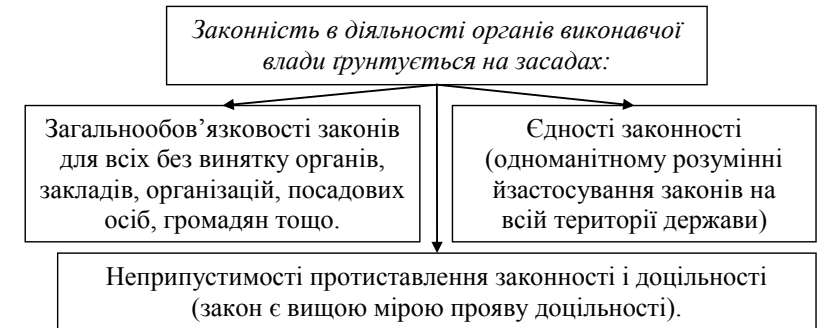


Рис. 7.4. Законність в діяльності органів виконавчої влади

Законність – це, насамперед, правовий показник ефективності діяльності держави загалом і її органів зокрема, це точне і неухильне дотримання вимог чинного законодавства усіма органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами. Законність передбачає наявність чіткої системи законів, їх однакове розуміння та застосування.

2. Забезпечення законності в державному управлінні

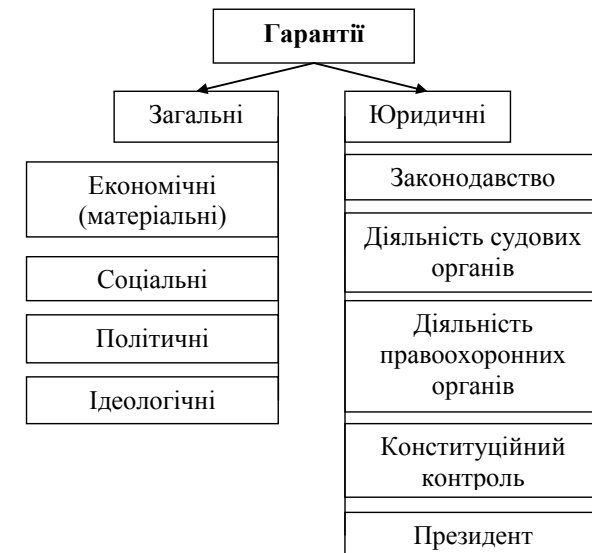


Рис. 7.5. Гарантії забезпечення законності

Гарантії – це сукупність умов і способів, що дозволяють безперешкодно реалізувати правові норми, користуватися суб'єктивними правами і виконувати юридичні обов'язки. Під гарантіями розуміються як об'єктивні умови існування суспільства, так і спеціально вироблені державою і громадськістю засоби, що забезпечують точну реалізацію норм права всіма суб'єктами. Серед даних гарантій потрібно чітко розрізняти загальні умови і спеціальні засоби.



Рис. 7.6. Засоби забезпечення законності в державному управлінні

рівнів управління); вузька сфера контролю – багаторівневу структуру. Отже, сфера контролю й структура – залежить від специфіки організації, її цілей і розв'язуваних її проблем.



Рис. 18.16. Види управлінської діяльності в процесі формування структури управління організацією

Вид управлінської діяльності, який відображає процес формування структури управління організацією – це організування, яке ґрунтується на трьох категоріях: *повноваженні, відповідальності й делегуванні*.

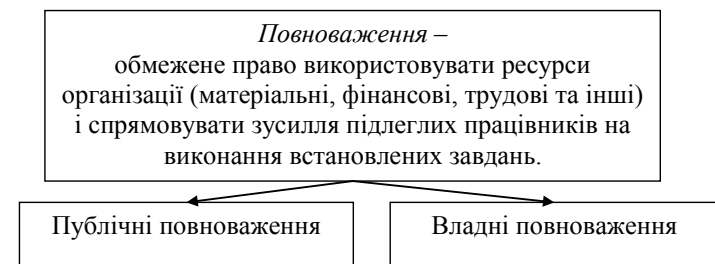


Рис. 18.17. Повноваження: поняття та види

Публічні повноваження – повноваження органів і посадових осіб публічної (політичної) влади: органів державної влади, місцевого самоврядування. Вони характеризуються невизначено великим числом зобов'язаних осіб, які протистоять власнику повноважень.

Владні повноваження – офіційне формально визначене право наділеного владою нав'язувати свою волю (приймати рішення, видавати накази, розподіляти ресурси...) для досягнення бажаних організаційних результатів. Сторонами владних повноважень є суб'єкт влади (державної, релігійної, корпоративної...) та підлеглий об'єкт.

Повноваження делегуються відповідній посаді, а не особі, тобто при зміні роботи змінюються і повноваження працівника. Ліміти повноважень усередині організації, як правило, визначаються політикою, процедурами, правилами і посадовими інструкціями, викладеними у письмовому вигляді, або передаються підпорядкованому усно. Особи, відповідальні за ці ліміти, перевищують свої повноваження, навіть коли це необхідно для виконання

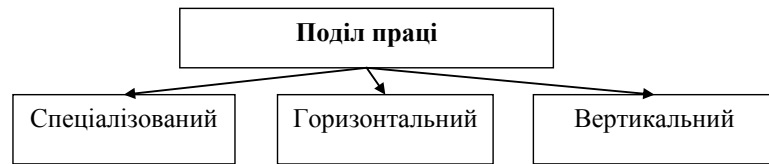


Рис. 18.14. Поділ праці у процесі внутрішньої побудови організації

Спеціалізований поділ праці в органах державної влади відбувається в основному за функціональною ознакою, або за завданнями, що вирішуються.

Горизонтальний розподіл праці – це якісна й кількісна диференціація і спеціалізація трудової діяльності. По суті, це розділення всієї роботи на складові компоненти, тобто розчленування загального виробничого процесу на окремі частини, безперервне відособлення різних видів трудової діяльності зі спеціалізацією виробництва і виконавців. По горизонталі праця розділяється, як правило, по функціональному, товарно-галузевій, просторовій і кваліфікаційній ознакам.

Вертикальний поділ праці – розподіл і координація зусиль для виконання певної роботи між нижніми і верхніми ланками виробничо-господарської системи. На відміну від горизонтального поділу праці (розподіл процесу виробництва і праці на складові елементи), вертикальний поділ праці означає відокремлення самої продуктивної праці або інших цілеспрямованих дій від координуючої діяльності, яка підвищує ефективність загальної праці.

Вертикальний поділ праці зумовлює утворення декількох рівнів управління. Позбавлення безпосередніх учасників виробничих процесів необхідності вивчення ринку, прогнозування і планування, укладання договорів, здійснення грошових розрахунків та інших видів управлінської діяльності є основою ефективної діяльності сучасних бізнесових організацій.



Рис. 18.15. Контроль в організаційній структурі державного органу

Важливий аспект *організаційної структури органу державної влади* – це сфера контролю, число осіб, безпосередньо підлеглих одному керівникові. Вона може бути широкої (керівник контролює велику кількість підлеглих) і вузької (кожному керівникові підкоряється небагато людей). Сфера контролю визначає тип організаційної структури: широка сфера контролю – дає плоску структуру управління (з невеликою кількістю

Існує система *спеціальних способів забезпечення законності* в державному управлінні, яка складається з: 1. Контролю державного та громадського; 2. Адміністративного нагляду; 3. Нагляду органів прокуратури; 4. Судового і арбітражного контролю в управлінні; 5. Оскарження незаконних дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Усі ці способи покликані забезпечити суворе дотримання законності в державному управлінні, швидке реагування уповноважених органів на факти найменших порушень вимог закону.

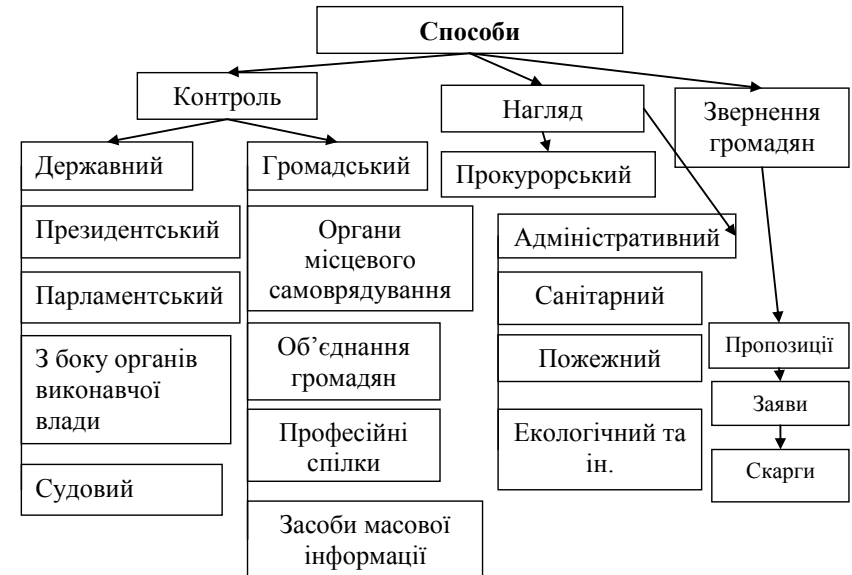


Рис. 7.7. Способи забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні

Забезпечення законності в державному управлінні здійснюється системою організаційно-правових засобів, яка повинна не допустити будь-якого роду відхилення від вимог законності в діяльності органів виконавчої влади й посадових осіб, вчасно виявити такого роду відхилення, якщо вони мають місце, усувати виявлені порушення законності (наприклад, скасувати неправомірний правовий акт управління), тобто відновлювати порушені при цьому права й законні інтереси, залучати до встановленої відповідальності винних у порушенні законності, а також вживати необхідні заходи, що забезпечують недопущення надалі відхилень від вимог законності.

3. Відповідальність і дисципліна в державному управлінні

Таблиця 7.2

Дисципліна в державному управлінні

Критерій	Характеристика
Планова дисципліна	дотримання встановленого порядку складання і доведення до виконавців планів і окремих планових завдань, ресурсного забезпечення, стійкості та виконання планових завдань, показників і нормативів, узгодження строків і порядку діяльності між різними управлінськими компонентами й об'єктами управління.
Договірна дисципліна	дотримання договірних зобов'язань між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підприємницькими структурами, громадськими об'єднаннями тощо.
Фінансова дисципліна	відіграє виняткове значення в державному управлінні, оскільки завдяки її наявності й практичній дії створюються матеріальні елементи відповідних управлінських впливів (пов'язана з бюджетним процесом, грошовим обігом, банківською діяльністю, податками, кредитами, інвестиціями, оплатою праці, пенсійним забезпеченням, митними зборами та іншими явищами соціально-економічного життя держави і суспільства).
Службова дисципліна	добросовісне і відповідальне виконання функцій, прав, обов'язків і повноважень на посаді державного службовця.
Штатна дисципліна	полягає в дотриманні певних типових моделей організації відповідних органів
Обліково-статистична дисципліна	зумовлює використання для характеристики тих чи інших явищ уніфікованих показників, коректне і типове ведення численних документів.
Трудова дисципліна	поведінка відповідно до умов трудової угоди і трудового законодавства.
Навчальна дисципліна	дотримання відповідних правил, у тому числі організаційних і методичних, при навчанні персоналу державного апарату.

Дисципліну в державному управлінні за критерієм спрямованості і змісту поділяють на: *планову, договірну, фінансову, службову, штатну, обліково-статистичну, навчальну* тощо. Законність і дисципліна в державному управлінні великою мірою визначаються відповідальністю, яка формується на основі послідовної взаємодії трьох складових: а) усвідомлення обов'язку; б) оцінки поведінки; в) накладання санкцій.

Умови:
постійне й активне вдосконалення організації й функціонування системи державного управління;
поліпшення нормативного регулювання різноманітних управлінських взаємозв'язків;
використання у відповідних відносинах таких громадських інститутів впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей, як моральні норми, традиції і звичаї, громадська думка, засоби масової інформації.

Рис. 7.8. Умови забезпечення дисципліни в державному управлінні

д) забезпечення вертикальної та горизонтальної координації робіт та видів діяльності (створення механізмів координації).



Рис. 18.12. Системна організованість органу державної влади

Внутрішня організація органу державної влади розглядається як процес його структурного впорядкування і функціонування, що реалізується відповідно до властивих йому цілей і завдань. Таким чином, орган державної влади є системно організованим.

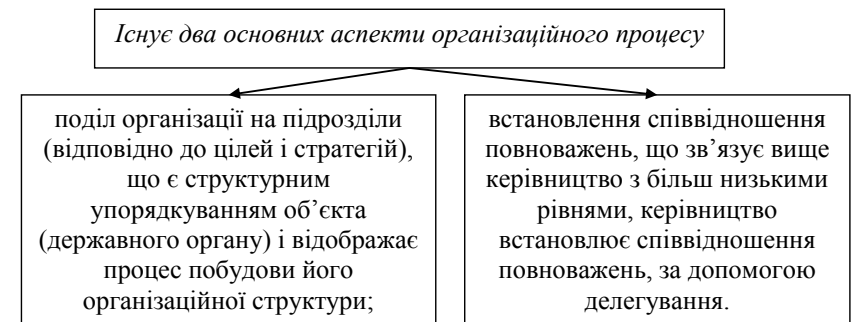


Рис. 18.13. Аспекти організаційного процесу

Організація як процес передбачає створення структури об'єкта (об'єктом є органи державної влади або органи місцевого самоврядування), яка надає можливість людям (державним службовцям) ефективно спільно працювати для досягнення цілей, що стоять перед об'єктом, та здійснення систематичної координації завдань, формальних взаємовідносин людей, що їх виконують.

Інші ознаки властиві як органам влади, так і органам об'єднань громадян (політичним партіям і громадським організаціям). Розмежувальною лінією є те, що діяльність органів державної влади, а звідси і їхні акти, стосуються всіх громадян України й іноземців, що перебувають на території України, а нормативні акти громадських об'єднань обов'язкові лише для членів таких об'єднань.

Ознакою органів державної влади є те, що кожний має властиву лише йому внутрішню структуру. Важливою рисою органа є обмеженість його діяльності територією. Діяльність органа держави базується на застосуванні методів переконання й примуси. Відповідному виду органів державної влади властиві власні форми організації, методи діяльності. Кожний з державних органів має власне майно і, найголовніше, – статус юридичної особи.

2. Організація органу державної влади як процес, його основні елементи

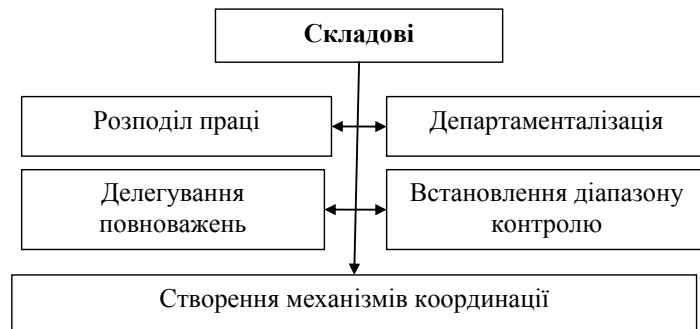


Рис. 18.11. Основні складові організаційного процесу

Основними складовими *організаційного процесу* (організаційної діяльності) є:

- розподіл праці* – розподіл загальної роботи в організації на окремі складові частини, достатні для виконання окремим робітником відповідно до його кваліфікації та здібностей;
- групування робіт та видів діяльності у певні блоки* (групи, відділи, сектори, цехи, виробництва тощо) – департаменталізація;
- підпорядкування кожної такої групи керівникові*, який отримує необхідні повноваження (делегування повноважень);
- визначення кількості робітників*, безпосередньо підлеглих даному менеджерів (встановлення діапазону контролю);

Дисципліна в державному управлінні пов'язана з діяльністю (поведінкою) особи. В ній відбиваються: вимоги суспільства до індивідів і колективів; соціальна оцінка поведінки людини з погляду її відповідності інтересам суспільства, законності, правовій культурі. Тому дисципліна в державному управлінні характеризується як сукупність норм, правил, процедур, вимог, які вироблені й затверджені в управлінській системі і підлягають виконанню кожним, хто в ній діє або з нею стикається. Отже – це фактична поведінка персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка відображається в управлінських рішеннях і діях, а також в управлінському (службовому) спілкуванні.

4. Відповідальність державних службовців

Таблиця 7.3

Характеристика правопорушень

Правопорушення	Характеристика
Пряме порушення чинних нормативно-правових актів	Порушення публічним службовцем встановлених законом обмежень щодо зайняття підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю (ст. 172-4 ЗУ ДС).
Невиконання вимог чинних нормативно-правових актів	Стаття 42 Закону України «Про місцеве самоврядування» вимагає: міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами.
Неналежне виконання вимог чинних нормативно-правових актів	Загальним правилом, яке слугує підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців, є порушення трудової дисципліни, зокрема, невиконання або неналежне виконання з вини працівника покладених на нього трудових обов'язків, що проявились в порушенні: правил внутрішнього трудового розпорядку; посадових інструкцій; положень, наказів та розпоряджень керівника органу влади, якщо вони мають законний характер.
Несвоєчасне виконання вимог чинних нормативно-правових актів	Неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (ст. 172-6 КУпАП).

Юридична відповідальність безпосередньо пов'язана з неправомірними рішеннями, вчинками і діями людей, а в суб'єкті державного управління – з правопорушеннями з боку посадових осіб та інших державних службовців.

ТЕМА 8. КОНТРОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1. Поняття та види контролю в державному управлінні

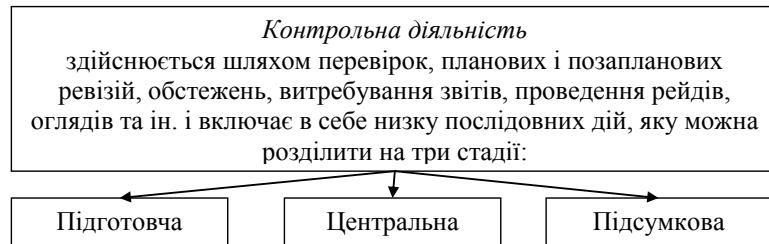


Рис. 8.1. Контрольна діяльність та її етапи

Сама контрольна діяльність здійснюється шляхом перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, витребування звітів, проведення рейдів, оглядів та ін. і включає в себе низку послідовних дій, яку можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну та підсумкову. В свою чергу, вони самі наповнюються конкретними етапами-діями.

На підготовчій стадії: 1) обирається об'єкт контролю; 2) визначається предмет контролю встановлюється, що саме слід перевірити); 3) встановлюються засоби здійснення контролю; 4) підбираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; 5) складаються плани його проведення.

На центральній стадії здійснюються збирання і оброблення інформації. Зібрана інформація (часто одержана від різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформація, одержана від керівництва такого об'єкта та з інших джерел, часто не збігається.

До підсумкової стадії належать такі дії: 1) прийняття рішення за результатами контролю; 2) доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); 3) надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; 4) контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю.

Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях

адміністративних (державних) органів є адміністративна робота, тобто реалізація прийнятих політичних рішень. Тобто адміністративна діяльність пов'язана з інструментальною складовою здійснення політики і тому повинна бути регламентована відповідними нормами.

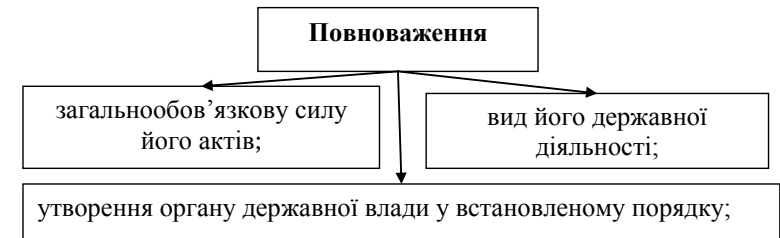


Рис. 18.9. Державно-владні повноваження органів державної влади

Владне повноваження – це забезпечена законом вимога уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій, звернена до громадян та юридичних осіб. Владні повноваження складають наступні елементи: наявність уповноваженого суб'єкта, веління (наказ, вимога, команда), забезпечення його законом, потужне забезпечення, тобто наявність системи гарантій, які сприяють реалізації повноважень і стабільній діяльності державних органів, за допомогою владних повноважень визначаються конкретні права й обов'язки державних органів.

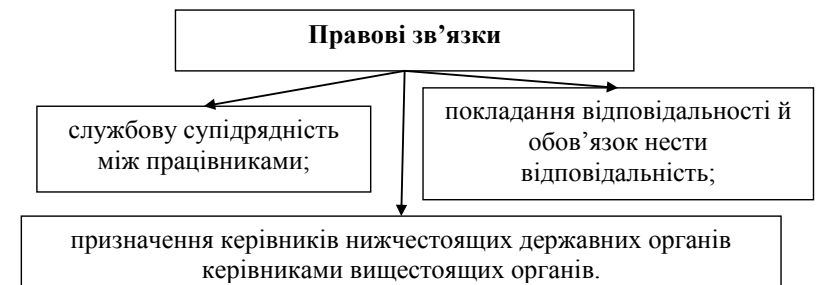


Рис. 18.10. Ознаки органу державної влади

Характерною рисою органів державної влади є те, що орган держави як відносно відділена частина однієї єдиної системи державного апарату являє собою певним чином організований колектив громадян України (Кабінет Міністрів України) або одну особу, що має громадянство України (Президент України, Генеральний прокурор України).

Матеріальну основу організації і діяльності органу державної влади становлять кошти державного бюджету.

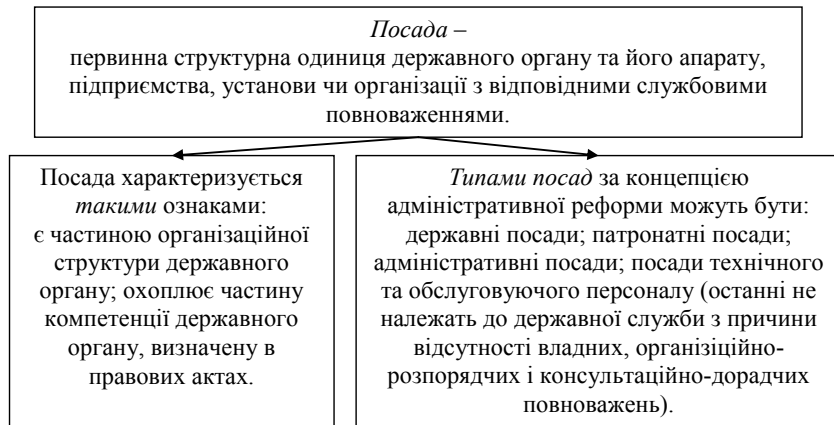


Рис. 18.7. Посада в органах державної влади: поняття, ознаки та види

Посада в органах державної влади – це запроваджена компетентним органом (законами чи іншими законодавчими актами) в установленому порядку первинна структурна одиниця органу з відповідним правовим статусом, який визначає місце і роль працівника державного апарату у вирішенні завдань, що стоять перед цим органом, і висуває до цього працівника певні вимоги.



Рис. 18.8. Адміністрації в органах державної влади

Повсякденна діяльність (поточні справи) органів державної влади та їх посадових осіб є адміністративною роботою, яка здійснюється згідно з чинними правилами та нормами (тобто формалізованої діяльності), відповідно до вже наявних регламентацій, правил і настанов. На відміну від політики (призначенням якої є визначення суті проблеми), призначенням

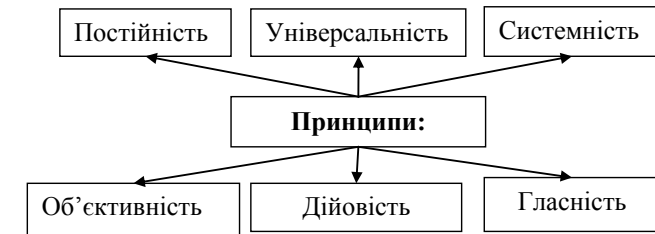


Рис. 8.2. Принципи контролю

Контроль – це органічна частина, функція управління. Складовою частиною завдань і владних повноважень органів та осіб, покликаних управляти, є організація та застосування контролю, підвищення його ефективності в інтересах поліпшення роботи підконтрольного об'єкта.

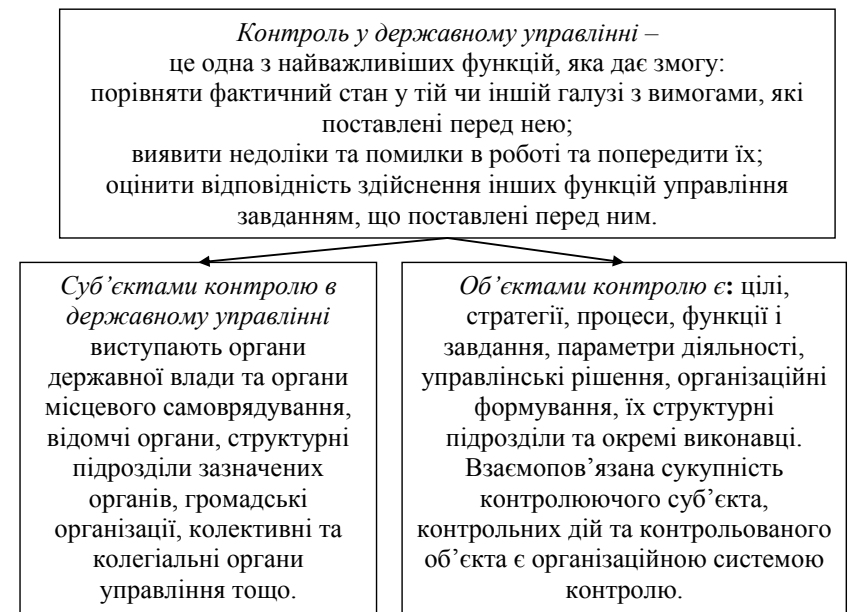


Рис. 8.3. Контроль в державному управлінні: поняття та зміст

Контроль в державному управлінні – це сукупність дій, які суб'єкти контролю вживають стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державного управління під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників.

Таблиця 8.1

Класифікація контролю

Класифікаційна ознака	Види контролю
За направленнями впливу	Зовнішній і внутрішній
За аспектами впливу	Управлінський, фінансовий, господарський, технологічний
По виконанню завдань	Стратегічний, поточний, оперативний
За суб'єктами контролю	Ринку капіталів, колективних і колегіальних органів управління, державний і відомчий
По вирішенню задач	Лінійний, функціональний, операційний
За методами контролю	Попередній, направляючий, фільтруючий, послідуочий
За механізмами регулювання і саморегулювання	Контроль, самоконтроль
За етапами проведення контролю щодо часового його здійснення у процесі державного управління	Попередній, або превентивний, поточний, або оперативний, та підсумковий (заклучний, кінцевий) контроль
В залежності від тривалості	Постійно діючий, періодичний
Залежно від того, які функції є об'єктом контролю (головні чи допоміжні)	Адміністративний, допоміжний
За галузевою спрямованістю	Контроль, який здійснюється галузевими міністерствами і відомствами у промисловості, на транспорті, у зв'язку, сільському господарстві, фінансовій сфері тощо.
В залежності від органів, що здійснюють контроль	Президентський (органи президентської структури з контрольними повноваженнями), органів законодавчої влади (парламентські комісії), органів виконавчої влади (міністерства, відомства), органів судової влади, прокурорський нагляд.

Всі вищенаведені *види і форми контролю* є спрямованими на достовірне встановлення того, чи відповідає діяльність органів управління організаціями тим завданням, які стоять перед ними, як ці завдання виконуються, та які фактичні результати при цьому досягаються.



Рис. 8.4. Види контролю в державному управлінні

Внутрішній (внутрішньовідомчий) контроль у державному управлінні здійснюють органи державного управління, що перебувають між собою у

Конституції України (ст. 6), закріплюючи принцип поділу влади, згідно з яким державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, визначила також і відповідні види органів у системі органів державної влади України: *органи законодавчої, виконавчої та судової влади*. Кожний із цих видів (незважаючи на спільні риси: статутно-правовий характер, участь у реалізації завдань і функцій держави, державно-владний характер повноважень, загальні принципи організації та діяльності тощо, які обумовлюють єдність системи органів державної влади України), характеризується специфічними ознаками (об'ємом компетенції, порядком формування, організаційними і правовими формами діяльності тощо) і являє собою її відповідну підсистему (систему нижчого рівня). Своєю чергою, окремі підсистеми системи органів державної влади (зокрема органи виконавчої та судової влади) можуть мати окремі ланки, які визначаються за різними критеріями – функціями, характером компетенції, територією діяльності тощо.

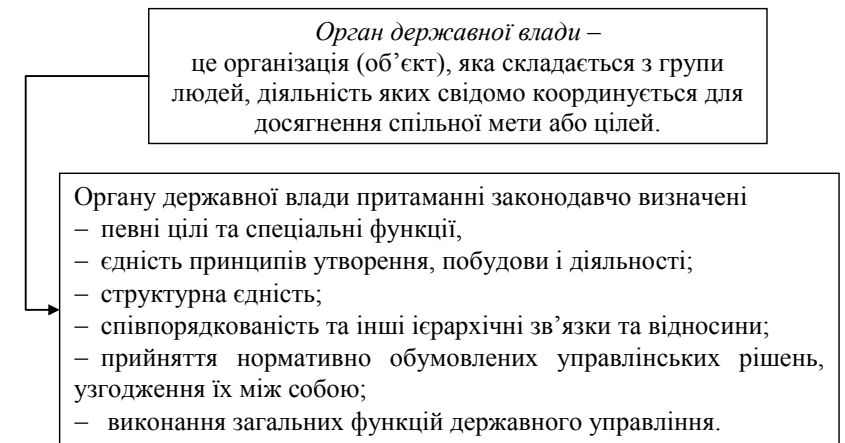


Рис. 18.6. Орган державної влади: поняття та властивості

Орган державної влади – це відносно окрема частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом розподілу влади. Він створюється у встановленому законом порядку і здійснює завдання та функції на підставі державно-владних повноважень, власної компетенції.



Рис. 18.4. Формування органів державної влади

Органи державної влади формуються наступними способами:

- *через вибори* (наприклад, парламент);
- *призначення* (наприклад, призначаються міністри, глави департаментів та переважна маса службовців);
- *отримання посади у спадок* (наприклад, такими є спадкові члени Палати лордів Великої Британії);
- *входження до складу державного органу за посадою* (наприклад, міністр оборони України за посадою входить до складу Ради національної безпеки та оборони України).



Рис. 18.5. Характерні риси органів державної влади

стані адміністративного підпорядкування. *Зовнішній контроль* здійснюється органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організаційно невідпорядкованих об'єктів і в основному стосується однієї зі сторін їхньої діяльності.

Таблиця 8.2

Відмінності бюджетного й управлінського контролю

Бюджетний контроль	Управлінський контроль
Спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами	Спрямований на підвищення результативності та раціональності діяльності органу
Спирається на сукупність заходів з перевірки законності, доцільності і ефективності використанні грошових коштів, виявленні резервів збільшення надходжень доходів у бюджет, поліпшенні бюджетної дисципліни.	Спирається на цілі, завдання, функції органу, технології їх досягнення та реалізації.
Поширюється виключно на економічні дані	Включає показники, які не можна безпосередньо вартісно оцінити (наприклад, програму навчання)
Проводиться керівниками підприємств (установ, організацій), їх головними бухгалтерами і фахівцями в момент вчинення й оформлення господарських операцій.	Передбачає участь всієї організації і може здійснюватись тільки комплексно.

Також у державному управлінні розрізняють такі види контролю: *управлінський і бюджетний*. *Управлінський контроль* – це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних придатків з метою полегшення виконання організаційних завдань. *Бюджетний контроль* здійснюється у формі різного роду перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам.

2. Контроль, інституціалізований за гілками влади

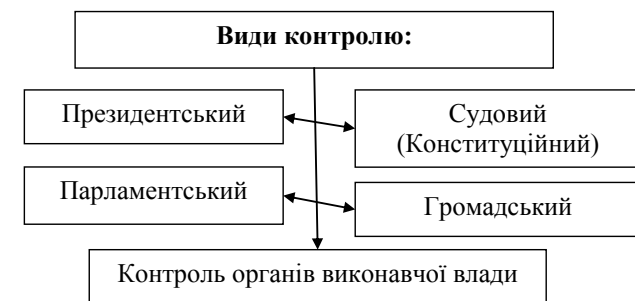


Рис. 8.5. Види контролю, інституціалізованого за гілками влади

Контроль, інституціоналізований за гілками державної влади, представлений *президентським, парламентським, судовим* (у тому числі конституційним) контролем, контролем *органів виконавчої влади і громадським* контролем.



Рис. 8.6. Президентський контроль

Президентський контроль здійснюється як безпосередньо, так і за допомогою відповідних структур. Отже, президентський контроль у сфері виконавчої влади має конституційно-правове підґрунтя і відповідне закріплення в нормативно-правових актах. Він здійснюється у межах конституційних повноважень Президента України, з організаційно-правової точки зору має достатні підстави для дійового впливу на стан функціонування виконавчої влади.

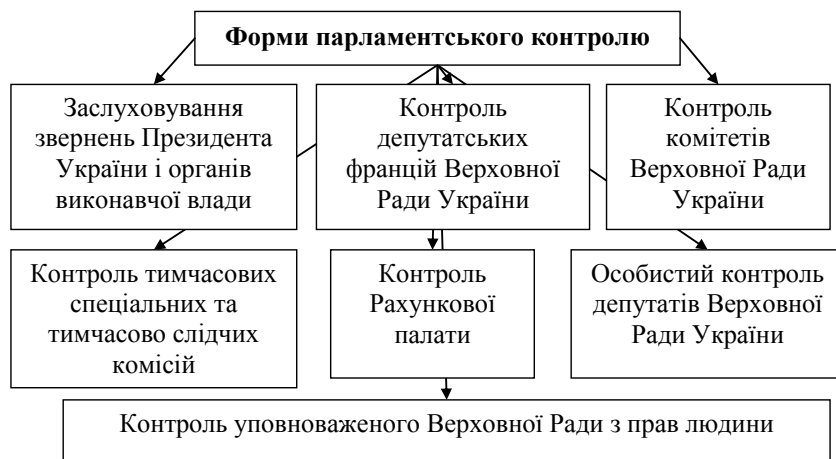


Рис. 8.7. Парламентський контроль

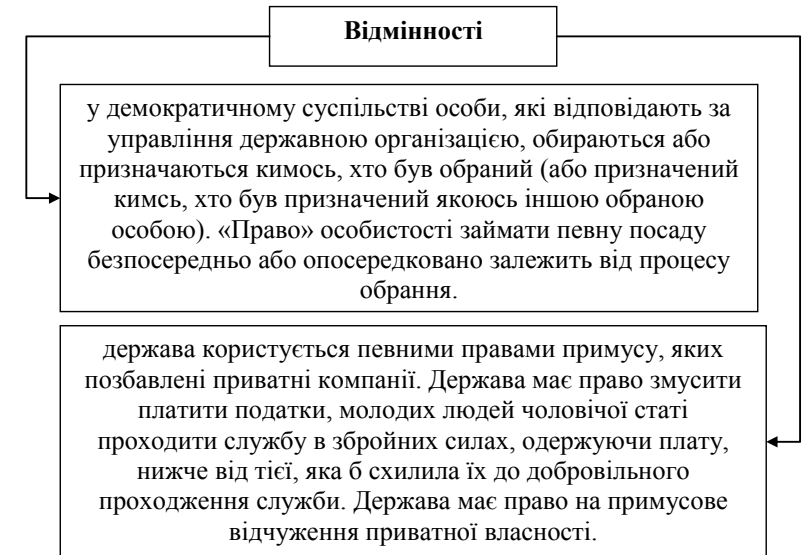


Рис. 18.3. Державні та недержавні організації

Отже, державні організації відрізняються від інших організацій тим, що вони мають і реалізують владні повноваження щодо здійснення державного управління на центральному, регіональному і районному рівнях; забезпечують реалізацію державної політики у певній сфері життєдіяльності суспільства; приймаючи рішення щодо управління розвитком регіонів та районів країни.

Зазначимо, що державна організація відрізняється від недержавної певними ознаками до яких відносяться:

- 1) *державно-владний характер* (діє з волі держави і від імені держави, має право видавати обов'язкові для виконання нормативні й індивідуальні правові акти, здійснювати контроль за їх виконанням, застосовувати, у разі потреби, примусові заходи);
- 2) *компетенція* — сукупність повноважень (прав та обов'язків), предмета відання (сфери управління) і територіального масштабу діяльності (компетенція кожного державного органа законодавчо визначена й обмежена, тому він вправі приймати рішення тільки в межах своєї компетенції);
- 3) *організаційна структура* (державний орган є колективом, у якому є керівники і підлеглі, між якими існують особливі правові відносини);
- 4) *посада* — виступає первинною ланкою державного органу.

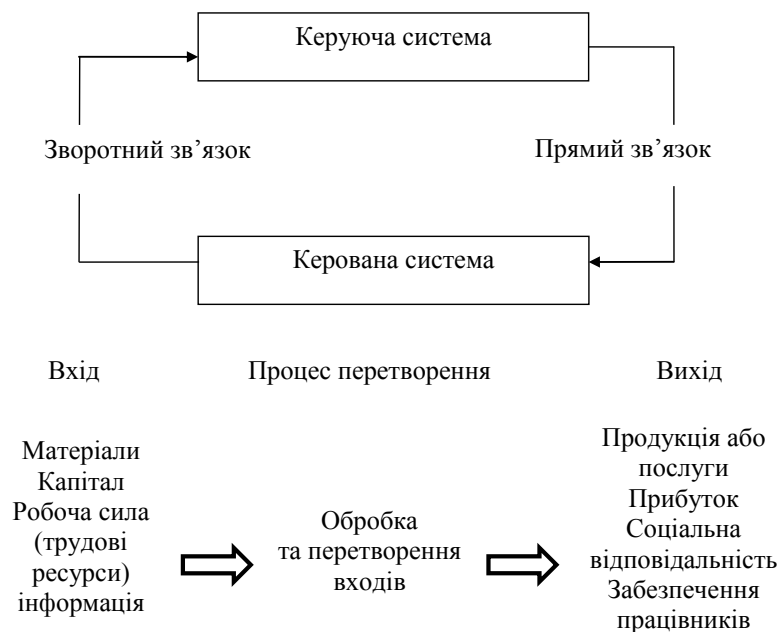


Рис. 18.2. Процес функціонування організації як відкритої системи

На сучасному етапі всі організації розглядаються як відкриті системи – системи, внутрішні елементи яких взаємодіють не лише між собою, а й із зовнішнім середовищем. Відкритій системі притаманні такі елементи:

- *цілісність* (взаємозв'язок і взаємодія всіх складових та певна системна якість, що характеризує цю цілісність);
- *перспективність* (розвиток у напрямі вдосконалення);
- *незалежність* (можливе відокремлення підприємств);
- *спеціалізованість* (здатність виконувати окремі функції);
- *перетворення* входних елементів на вихідні;
- *централізація* (одна зі складових стає домінуючою);
- *зростання* (тенденція до розширення);
- *циклічність розвитку*;
- *рівновага*;
- *непередбачуваність порушення рівноваги*.

Парламентський контроль забезпечує Верховна Рада України, яка є найвищим представницьким органом Українського народу, загально-національним представником народу в механізмі організації державної влади. Відомо, що ефективність будь-якої управлінської діяльності залежить не тільки від якості саме діяльності, а й від якості контролю за виконанням рішень. Парламентський контроль є *вищою формою державного контролю*. Цілями парламентського контролю є вирішення різноманітних проблем у різних сферах суспільного життя. Об'єктом парламентського контролю є діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій різних форм власності.



Рис. 8.8. Судовий контроль

Мета судового контролю – забезпечення захисту передбачених Конституцією прав та свобод людини і громадянина. *Об'єкт судового контролю* – всі правовідносини, що виникають у нашій державі.

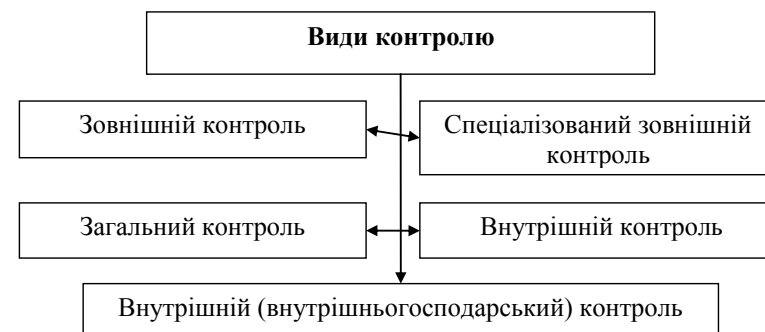


Рис. 8.9. Контроль органів виконавчої влади

Контроль – важлива функція органів виконавчої влади, тому що від здійснення контролю за виконанням законів України, актів і доручень Президента України, Кабінету міністрів України, інших управлінських рішень, а також від організації їх виконання залежить ефективність роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. *Об'єктами контролю органів виконавчої влади* є матеріальні, трудові, фінансові ресурси, господарська діяльність, творча діяльність, управлінські рішення.



Рис. 8.10. Фінансовий контроль органів виконавчої влади

Фінансовий контроль – займає важливе місце в контрольній діяльності органів виконавчої влади. Він поширюється на всі галузі та сфери державного управління і спрямований на дотримання законності, фінансової дисципліни, запобігання фінансовим правопорушенням під час мобілізації, розподілу та використання централізованих та децентралізованих фондів, коштів для виконання завдань і функцій держави й ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин.



Рис. 8.11. Контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів

ТЕМА 18. ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ

1. Поняття внутрішньої організації функціонування органу державної влади. Форми організації органу державної влади

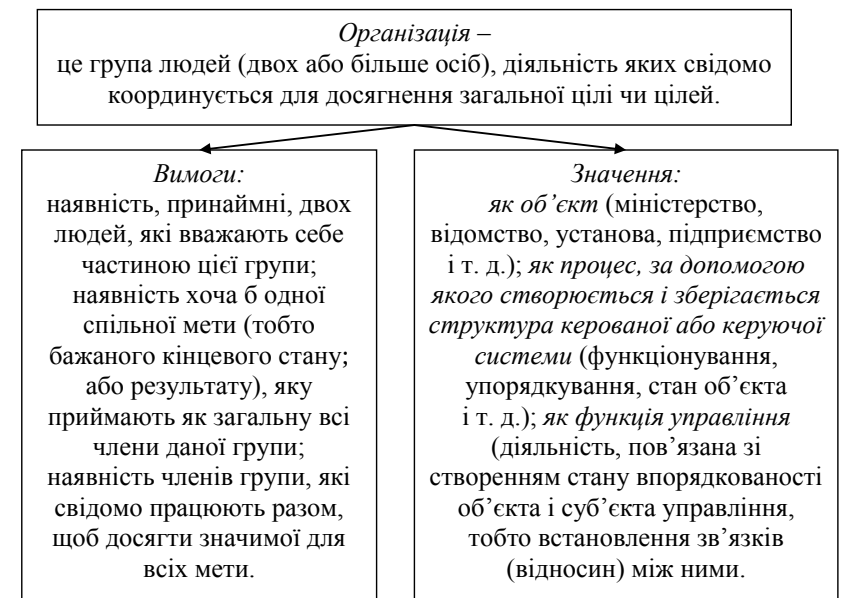


Рис. 18.1. Організація: поняття, значення та вимоги

Термін «*організація*» походить з грецької мови та означає поєднання, побудову, об'єднання чогось або когось у єдине ціле, приведення до жорсткої системи. Звідси під «*організацією*» необхідно розуміти складне виробниче утворення, сформоване із виробничо-самостійних систем, але об'єднаних спільним керівництвом підприємств. У більш широкому розумінні організація – це група людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення загальної мети або цілей.

Закінчення табл. 17.8

2. Ключова частина організації (частина організації, яка грає основну роль в досягненні успіху (або провалу) в діяльності організації)	2.1. Стратегічна верхівка (вищий менеджмент) 2.2. Оперативна база (робітники, які реально виконують завдання організації) 2.3. Середня лінія (середній та нижчий менеджмент) 2.4. Техноструктура (інженерний персонал і працівники функціональних підрозділів) 2.5. Штат, що обслуговує (підрозділи, які забезпечують операційну діяльність)
Тип децентралізації (спосіб розподілення влади в організації)	3.1. Вертикальна децентралізація (розподіл влади в ланцюгу команд зверху вниз або делегування начальниками повноважень своїм підлеглим) 3.2. Горизонтальна децентралізація (міра, в якій влада розподіляється між лінійними та штабними працівниками) 3.3. Селективна децентралізація (міра, в якій влада розподіляється між різними підрозділами організації)

Три основні критерії за якими Мінцберг класифікував організації:

- основний механізм координації або основний підхід, який використовується для координації різних видів організаційної діяльності;
- ключова частина організації (та її частина, яка відіграє головну роль в досягненні успіху або невдачі організації);
- тип децентралізації (спосіб, який застосовується для розподілу влади в організації).

Кожний з цих критеріїв має декілька параметрів.

На сьогодні в Україні існує *складна система органів контролю*, в системі органів виконавчої влади які мають різну організаційну форму та правове становище. Так, Міністерства в основному здійснюють внутрішній контроль за діяльністю підпорядкованих підрозділів, або контроль у сфері реалізації, закріплених за ними функцій. Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) і ЦОВВ зі спеціальним статусом – контроль з окремих функцій щодо непідпорядкованих в адміністративному порядку органів і організацій.

3. Громадський контроль

<i>Громадський контроль</i> це вид соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами.
Об'єктом громадського контролю є діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, тощо.
Суб'єктами є громадські об'єднання і політичні партії, профспілкові і громадські організації, засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян, а також окремі громадяни. Вони мають право захищати свої законні інтереси, конституційно гарантовані права та свободи й активно виступати проти порушень норм, вимог законності в рішеннях і діях органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх керівників та інших посадових осіб.

Рис. 8.12. Громадський контроль: поняття та зміст

Система контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування також включає громадський контроль. Громадський контроль у сфері державного управління – досить нове надбання суспільства, яке знайшло своє нормативне закріплення лише на початку ХХ століття. *Громадський контроль за діяльністю органів державного управління і місцевого самоврядування* є важливою формою реалізації демократії і способом залучення громадян до управління суспільством та державою. В умовах розбудови демократичної, правової, соціальної держави його роль у забезпеченні законності в державному управлінні буде тільки зростати.

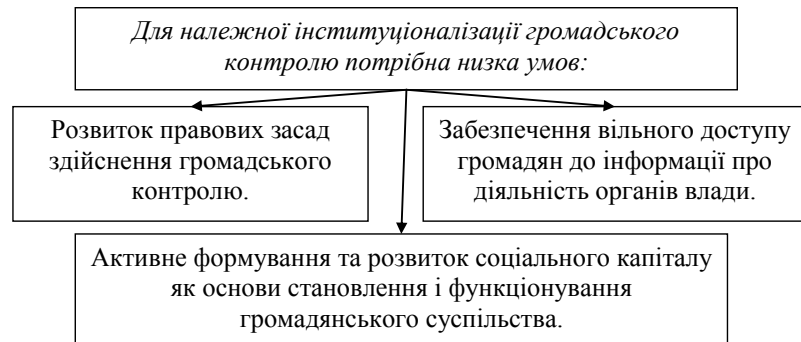


Рис. 8.13. Умови для належного громадського контролю



Рис. 8.14. Органи громадського контролю

Конституція України (ст. 38) передбачає, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». По суті вони мають право здійснювати громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування, тобто запобігати порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу.

Закінчення табл. 17.7

3. Професійна бюрократія	Стандартизація знань	Оперативна база	Вертикальна та горизонтальна децентралізація
4. Дивізійна форма	Стандартизація виходів	Середня лінія	Обмежена вертикальна децентралізація
5. Адхократія	Взаємне узгодження	Штат, що забезпечує	Вибіркова децентралізація

Дослідник виділяє п'ять основних конфігурацій організаційних структур, які є функціями певного основного координаційного механізму та функціями ключової складової частини організації: *проста структура* (такий тип структури використовують малі за розмірами організації, які контролюються агресивними керівниками, а також організації, які тільки-но розпочинають свою діяльність); *машинна (механістична) бюрократія* – цей тип структури нагадує механістичну структуру Барнса-Сталкера. Основним координаційним механізмом є стандартизація процесів праці. Техноструктура – ключова частина такої організації. Це організації зрілого віку, зі стабільним передбачуваним середовищем. Для таких організацій типові високий рівень спеціалізації, жорстка модель влади, вузький діапазон контролю; *професійна бюрократія* (державні університети, лікарні), тобто такі організації мають відносно мало функціональних менеджерів. Для членів такої організації характерна концепція об'єднання у підрозділи за професійними інтересами); *дивізійна форма* (характерна для більшості великих компаній (особливо з продуктовою департаменталізацією). Повноваження передаються на рівень дивізіонів, але в межах дивізіону вони централізовані. Виникнення такого типу структури пов'язане з необхідністю ринкової диверсифікації); *адхократія* («унікає» спеціалізації, формалізації, жорстких наказів тощо). Характерна для великих науково-дослідних центрів та установ. Адхократія як основний координаційний механізм застосовує взаємне узгодження. Ключовими частинами такої організації є операційне ядро та допоміжний персонал.

Таблиця 17.8

Принципи класифікації організацій за Г. Мінцбергом

Критерії класифікації організації	Параметри критеріїв
1. Основний механізм координації (підхід, який використовується для координації організаційної діяльності)	1.1. Пряме управління (одна людина несе відповідальність за роботу інших) 1.2. Стандартизація робочих процесів (зміст роботи специфіковано або запрограмовано) 1.3. Стандартизація виходу (координація шляхом визначення кінцевих результатів роботи) 1.4. Стандартизація знань (необхідний визначений рівень освіти для виконання даної роботи) 1.5. Взаємна узгодженість (робота координується через неформальні комунікації)

– *технічна структура* (до техноструктури належать аналітики, які не беруть участі безпосередньо в основному операційному процесі, але вони проектують його, планують, навчають персонал, стандартизують діяльність, розробляють нормативи);

– *допоміжний персонал* (це спеціалізовані організаційні одиниці, які забезпечують підтримку організації за межами поточного робочого процесу. Це юридичний відділ, бухгалтерія, відділ кадрів, охорона, їдальня, ін.).



Рис. 17.16. Дев'ять параметрів дизайну при організаційному проектуванні

Організаційне проектування і організаційна структура – не тотожні поняття. Організаційна структура є складовою організаційного проектування.

Генрі Мінцберг відзначає, що структура повинна фундаментально відповідати організаційній ситуації – розміру організації, її віку, темпам розвитку, типу зовнішнього середовища, використовуваної технічної системи, методів виробництва продуктів/послуг.

Таблиця 17.7

Типи організаційних структур за класифікацією Г. Мінцберга

Структурна конфігурація (тип структури)	Основний механізм координації	Ключова частина організації	Тип децентралізації
1. Проста структура	Пряме управління	Стратегічна верхівка	Вертикальна та горизонтальна централізація
2. Машинна бюрократія	Стандартизація робочих процесів	Техноструктура	Обмежена горизонтальна децентралізація



Рис. 8.15. Форми громадського контролю

Громадські організації за результатами перевірок на підставі складених протоколів та актів інформують відповідні державні органи про виявлені порушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності тощо. Світова практика показала, що громадський контроль є невід'ємною частиною громадянського суспільства, а його відсутність чи мінімальний вплив вказують на безправність основної маси населення перед свавіллям владних структур.

ТЕМА 9. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Загальна соціальна ефективність державного управління

Таблиця 9.1

Концепції ефективності управління

Концепція	Характеристика
Цільова концепція ефективності управління	Згідно якої діяльність організації спрямована на досягнення певних цілей, а ефективність управління характеризує ступінь досягнення поставлених цілей
Функціональна концепція ефективності управління	Згідно якої ефективність управління характеризує співставлення результатів і витрат самої системи управління. Однак застосування цієї концепції в організаціях невиробничої сфери є дуже складним і не розв'язує питань із визначення результату діяльності організації.
Системна концепція ефективності управління	Згідно якої на результати діяльності організації впливають як внутрішні чинники, так і фактори зовнішнього середовища, а ефективність управління характеризує ступінь адаптації організації до свого зовнішнього середовища.
Концепція ефективності управління на основі досягнення «балансу інтересів»	Згідно якої діяльність організації спрямована на задоволення очікувань, сподівань і потреб (інтересів) усіх індивідуумів і груп, які взаємодіють в організації та з організацією, а ефективність управління характеризує ступінь досягнення балансу інтересів усіх зацікавлених у діяльності організації індивідуумів і груп.
Композиційна концепція ефективності управління	Згідно якої ефективність управління визначається ступенем впливу управлінської праці на результати діяльності організації в цілому
Концепція EVA (Economic Value Added) – економічна додана вартість.	Показник EVA визначається як різниця між чистим прибутком і вартістю використаного для її одержання власного капіталу суб'єкта господарської діяльності. Точно визначивши вартість використання власного капіталу, можна ефективніше розподіляти його й виявляти нерентабельні господарські підрозділи, які фінансуються за рахунок прибуткових
Метод DEA (Data envelopment analysis) – аналіз оболонки даних	Суть якого полягає у зіставленні фактичного показника продуктивності (продукція/ресурси) з максимально можливим виходом продукції за даної кількості ресурсів.

Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях

- *ефективність* (досягнення ефекту при мінімізації затрат на управлінський апарат);
- *незалежність від конкретних осіб* (вимога пристосовувати організацію до особливостей працівників, будувати її як інструмент для досягнення цілей організації, підбирати людей, які здатні забезпечити досягнення місії організації).

3. Типи організаційних структур за класифікацією Г. Мінцберга

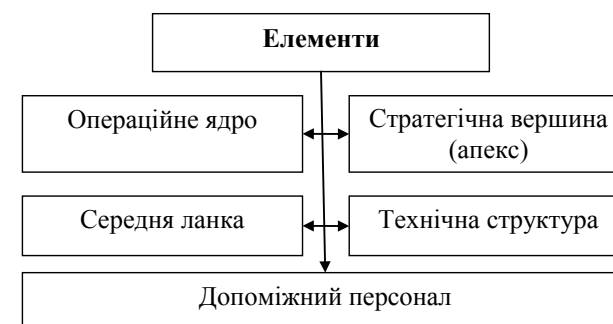


Рис. 17.15. Базові елементи проектування організаційної структури

Проектування організаційної структури шляхом виділення п'яти базових елементів:

- *операційне ядро* (працівники, що здійснюють виробництво товарів/послуг);
- *стратегічна вершина (апекс)* (забезпечує стратегічне планування, ефективне управління, виконання організацією місії та стратегії, а також задовольняє потреби тих, хто контролює організацію або створює умови її існування (власники, державні органи, інші групи впливу). Стратегічний апекс становлять люди, які несуть всю повноту відповідальності за організацію, та співробітники, які надають безпосередню допомогу вищому керівництву);
- *середня ланка* (керівники (середньої й нижньої ланки), що реалізують завдання стратегічної вершини через операційне ядро, наділені формальними повноваженнями. Якщо в координації діяльності організації головна роль належить системі прямого контролю, то серединна ланка є найбільш розвинена та могутніша. Завдання серединної ланки численні й різноманітні: передача інформації йде тільки за схемою «вгору-донизу», розподіл виділених обмежених ресурсів, розподіл інформації, формування функціональних стратегій);

Існує досить багато методів побудови структур управління, які використовуються в різноманітних методичних підходах. В сучасних умовах для вибору типу організаційної структури використовують такі основні методи: *аналогій, експертно-аналітичний, структуризації цілей, організаційного моделювання, нормативний, параметричний, технологічний, структуризації, економіко-математичного моделювання, організаційно-економічного моделювання, імітаційного моделювання.*

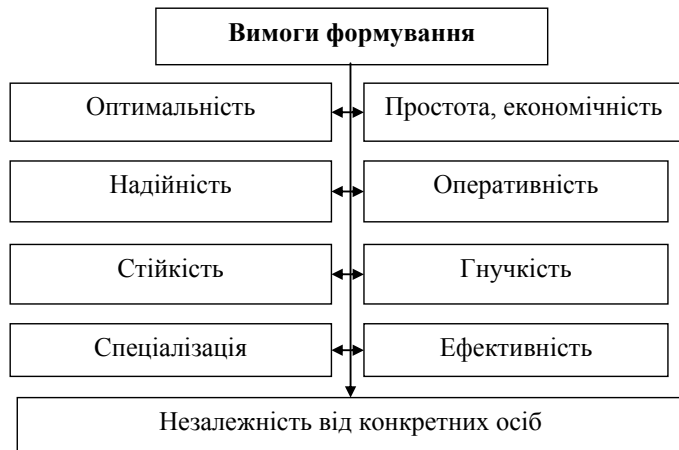


Рис. 17.14. Вимоги до формування організаційних структур органу державної влади

При формуванні організаційної структури органу державної влади необхідно враховувати такі вимоги до неї:

- *оптимальність* (мінімальна необхідна кількість зв'язків між органами управління, невеликі підрозділи з висококваліфікованим персоналом, невелика кількість рівнів керівництва, наявність груп спеціалістів, орієнтація на конкретний об'єкт управління, висока продуктивність);
- *простота, економічність* – мінімальні витрати на управління, відсутність дублювання та паралелізму в роботі;
- *надійність* (гарантія достовірності передачі інформації, безперервності зв'язку);
- *оперативність* (недопущення негативних необоротних дій);
- *стійкість* (незмінність основних властивостей структури за різних зовнішніх змін);
- *гнучкість* (здатність швидко реагувати на зміни у зовнішньому та внутрішньому середовищі);
- *спеціалізація* – зосередженість окремих працівників на виконанні заданих функцій управління;

Відмінності у визначенні управлінської ефективності відбивають прихильність різних авторів до однієї з наступних концепцій оцінки ефективності управління, що виникли в останні роки, та заснованих на комплексному підході до організації (як правило виробничої) як відкритої системи.

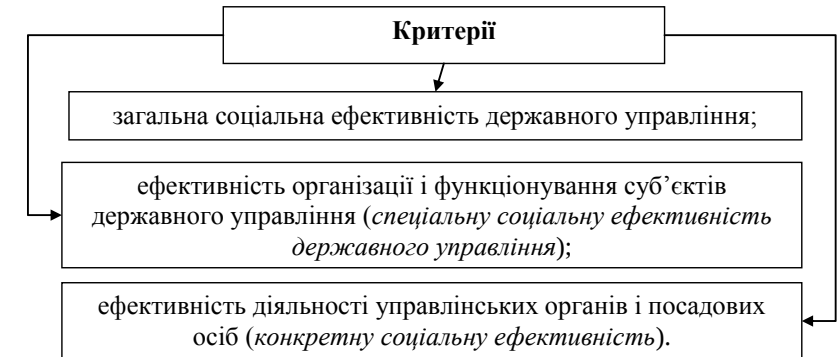


Рис. 9.1. Критерії ефективності державного управління

Критерії є одним з інструментів, що використовуються як для самої організації діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, так і для їх якісної самооцінки. *Критерії ефективності* становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. Критерій ефективності управління можна сформулювати як рівень досягнення цілей управління, міри досягнення об'єктом управління бажаного стану.

2. Ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління

Критерії
рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
темпи і масштаби приросту національного багатства, обчислювальні за методикою ООН;
рівень життя людей у розрахунку на душу населення і розбивкою доходів різних категорій, а також у порівнянні зі стандартами розвинутих країн;
впорядкованість, безпека і надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Рис. 9.2. Критерії загальної соціальної ефективності державного управління

Критерії загальної соціальної ефективності державного управління – це ті, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. Тобто мають включати не тільки результати суспільного виробництва, а й соціальні наслідки їх споживання, не тільки економічні, а й соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людини.

Критерії
цілеорієнтованість (доцільність, чи цільова обґрунтованість) організації і функціонування державно-управлінської системи
витрати часу на здійснення певного об'єму управлінських операцій, на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських дій
стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем і інших організаційних структур що оцінюється по реальній практиці
організаційну складність системи державного управління, її підсистем і ланок (яка безпосередньо впливає на її внутрішню життєдіяльність (реалізацію внутрішніх функцій) і формування управлінських дій (здійснення зовнішніх функцій))
економічні, соціальні, кадрові, технічні витрати на зміст і забезпечення державно-управлінської системи, її підсистем й інших організаційних структур, що розглядаються в співвідношенні з соціальними результатами діяльності керованих об'єктів

Рис. 9.3. Критерії спеціальної ефективності державного управління (за Г. Атаманчук)

Критерії спеціальної ефективності державного управління, як інструмент механізму оцінки ефективності організації й функціонування суб'єктів державного управління і місцевого самоврядування є, також й інструментом підвищення ефективності взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства. Критерії вказують на результативність роботи влади, наскільки економічно вона функціонує.

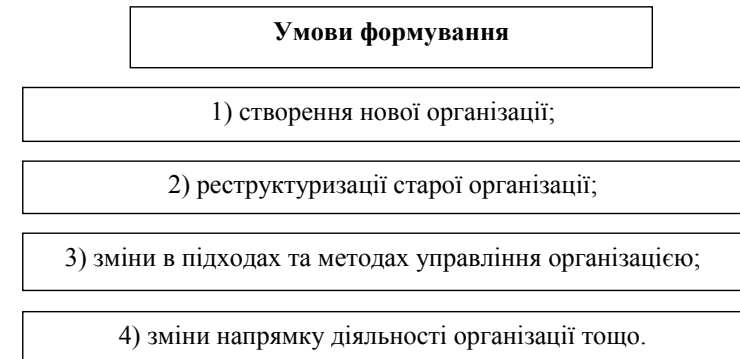


Рис. 17.12. Формування нових організаційних структур

Організаційна побудова (удосконалення) структур органів державної влади в Україні повинна розглядатись з урахуванням усієї системи державного управління, умов становлення держави та факторів, які впливають на її розвиток. Безпосередньо ж на організаційну структуру органу державної влади впливає вся сукупність взаємозв'язків як з зовнішнім так і внутрішнім середовищем. Хоча зрозуміло, що організаційна структура органу державної влади більше залежить лише від внутрішніх взаємозв'язків, а зовнішні впливають на неї лише через її організаційну форму.

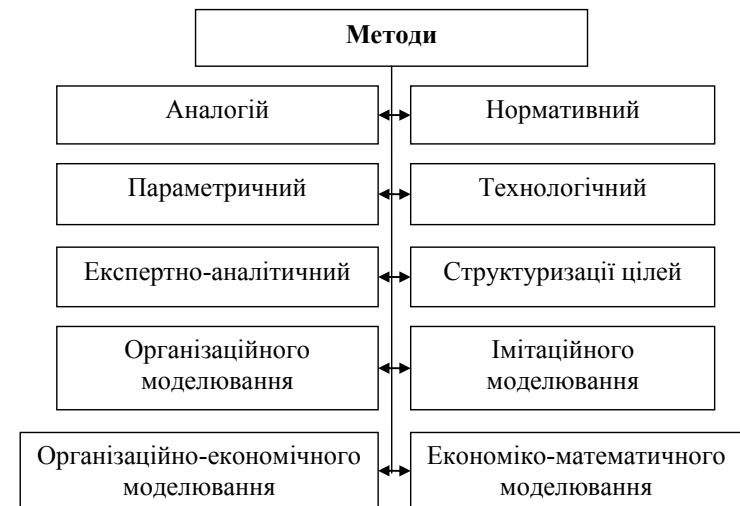


Рис. 17.13. Методи побудови організаційних структур органу державної влади

2. Підходи та методи побудови організаційних структур органу державної влади

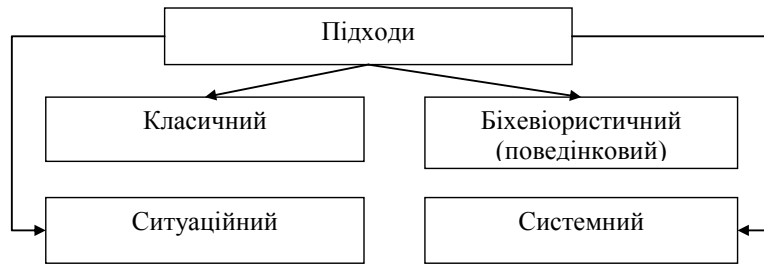


Рис. 17.11. Підходи до побудови організаційних структур органу державної влади

Найбільш поширеним підходами до побудови організаційної структури органів державної влади є *класичний*, *біхевіористичний (поведінковий)*, *ситуаційний*, *системний*.

В рамках *класичного підходу* побудова організаційної структури органу державної влади передбачає чітке формулювання цілей, що ставляться перед установою.

Поведінковий (біхевіористичний) підхід – це підхід, сутність якого полягає в тому, що організаційна структура розглядається як соціальний організм і основна увага звертається на соціальну роль працівників колективу установи, на основі застосування концепції науки поведінки.

Змістом *ситуаційного підходу* є побудова структур, здатних враховувати зміни в навколишньому середовищі, при цьому беруть до уваги такі чинники: зовнішнє середовище (прямі фактори: постачальники, споживачі, конкуренти і непрямі: стан економіки, культура, цінності, закони тощо), технологія здійснення управлінської праці, стратегічний вибір керівництва по відношенню до цілей організації, орієнтацію на нововведення, характер та важливість вирішуваних завдань, національні традиції, поведінку працівників і т. ін.

Системний підхід надає можливість багатоаспектного розгляду організаційних структур з урахуванням кількості елементів і відносин між ними, частин організаційних структур та інших системних характеристик. Відмінними особливостями цього підходу є те, що організаційна структура органу державної влади розглядається як складова більшої організаційної системи; вона сама є складною соціально-економічною системою, а її складові мають власні цілі.

Критерії
ступінь відповідності напрямків, змісту результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, що позначені в правовому статусі органу і державної посади, є вихідним критерієм конкретної соціальної ефективності
законність рішень і дій органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб
реальність керуючих впливів – вплив на керовані процеси, що переводять їх з одного стану в інший, більш високий, раціональний, ефективний
зміст управлінських актів (рішень, вчинків, дій) з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх благополуччя і розвиток
характер і обсяг взаємозв'язків відповідних управлінських органів і посадових осіб із громадянами, їх об'єднаннями, різними прошарками населення
міра забезпечення в рішеннях і діях управлінського органу і посадової особи престижу держави
правдивість і доцільність управлінської інформації, що видається управлінськими органами і посадовими особами
моральний критерій

Рис. 9.4. Критерії конкретної ефективності державного управління (за Г. Атаманчук)

Запропоновані *критерії оцінки конкретної соціальної ефективності* характеризують різнобічні результати діяльності органу державної влади та посадових осіб, як індивідуальних представників державного органу, наділених відповідною компетенцією. Тому визначаючи конкретну соціальну ефективність треба користуватись всіма критеріями. Це дасть змогу всесторонньо оцінити управлінську діяльність державних органів і посадових осіб.

3. Ефективність діяльності органів та посадових осіб

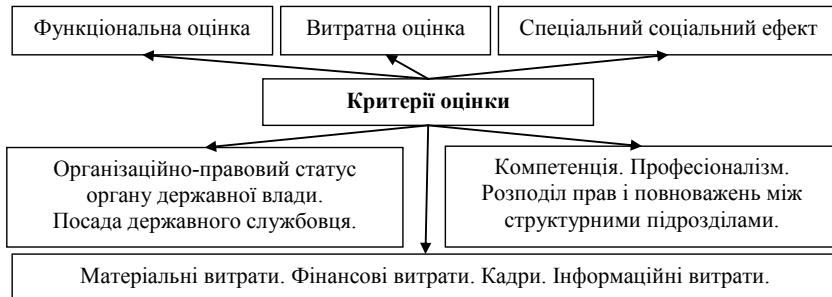


Рис. 9.5. Критерії оцінки ефективності управління

Запропоновані три групи критеріїв (*функціональної оцінки, витратної оцінки та спеціальної ефективності*) охоплюють усі аспекти функціонування державного апарату, його складових, а також державної служби. У сукупності вони розкривають цілісність такої оцінки, а окремо – оцінки тих чи інших проявів функціонування державного апарату. Системне застосування зазначених критеріїв дозволить оцінити рівень організації державного апарату, органів державної влади та їх структурних підрозділів, державної служби і окремих державних службовців.

Важливе місце серед каналів аналізу й оцінки державного управління належить:
суспільним інститутам
звітам органів державної влади та органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб
масовим обговоренням і голосуванням (референдуми) з різних питань життя країни, її регіонів, територіальних громад і трудових колективів
громадської думки
засобом масової інформації
зверненням громадян

Рис. 9.6. Канали аналізу й оцінки державного управління

Таким чином, *критеріями конкретної соціальної ефективності*, за якими, має оцінюватися ефективність посадових осіб органів державного управління є імідж працівників державного апарату, його правова культура, оскільки в більшості випадків посадова особа асоціюється у громадян із посадою, яку вона обіймає в державному апараті. Підвищуючи авторитет кожної окремої посадової особи, ми підвищуємо авторитет органу державного управління, що сприяє відповідно ефективності його діяльності.

Перерозподіл функцій між органами лінійно-функціональної і програмно-цільової структур приводить до виникнення *матричної організаційної структури* (функціонально-часово-цільова), яка використовується в організаціях зі складним характером робіт, а також для забезпечення висококваліфікованих послуг та експертизи в галузі науки і техніки. Проблеми, пов'язані з використанням матричної організаційної структури, як правило, полягають у її складності, в необхідності «зв'язати» велику кількість вертикальних і горизонтальних зв'язків у єдине ціле.

Таблиця 17.6

Переваги і недоліки дивізійної структури

Переваги дивізійної структури	Недоліки дивізійної структури
невтручання в оперативну діяльність виробничих підрозділів	дублювання функцій управління на рівні підрозділів
можливість для вищого керівництва зосередитись на вирішенні стратегічних проблем	збільшення витрат на утримання адміністративно-управлінського апарату
підвищення якості рішень, що приймаються (завдяки наближенню до місця виникнення проблеми)	труднощі розподілу загально-організаційних ресурсів і витрат між автономними підрозділами організації
внутрішньофірмова конкуренція	зростання ієрархічності

До ієрархічного типу організаційної структури належить також так звана *дивізійна структура* (від англ. division – відділення), яка характеризується поєднанням централізованої координації з децентралізованим управлінням (децентралізація зі збереженням координації та контролю). В основу дивізійної структури покладений принцип оцінки діяльності кожного функціонального структурного підрозділу по кінцевому фінансовому результату. Дивізійна організаційна структура передбачає делегування окремих управлінських функцій на нижчі органи управління, які фактично самостійні у виборі різних управлінських рішень, за винятком фінансових і матеріальних.

Отже, ключовими фігурами при управлінні організаціями з дивізійною структурою стають *не керівники* функціональних підрозділів, а *менеджери*. При цьому здійснюється структуризація організації за критеріями продуктової, споживацької, регіональної спеціалізації. Дивізійна організаційна структура забезпечує більш тісний зв'язок виробництва із споживачами, істотно прискорюючи його реакцію на зміни, що відбуваються у зовнішньому середовищі, хоча має і певні недоліки

Управлінська вертикаль матричної структури будується відповідно до окремих сфер діяльності організації, а по горизонталі здійснюється управління проектами. Для *матричної структури* характерне створення безпосередніх зв'язків між фахівцями незалежно від їх позиції в організації. За матричної організаційної структури виконавець має двох або більше керівників, яким він підлеглий. Виконавець (за програмою або проектом) знаходиться в точці перетину міжфункціональних зв'язків, які регулюються як керівником програми, так і лінійними керівниками. Цей перетин організаційних зв'язків надає організаційній структурі матричний характер. Матрична структура зберігає всю сукупність інформаційних зв'язків, притаманних механізму управління, які не суперечать принципу єдиноначальності, оскільки вертикально-лінійне керівництво функціональними органами обох структур зберігається за одними й тими ж рівнями управління. Вона надійна і стійка при виконанні таких робіт, які встановлені й повторюються і мають спеціальний механізм з координації функціональних і міжфункціональних зв'язків щодо досягнення цілей, які змінюються.

Таблиця 17.5

Переваги і недоліки матричної структури

Переваги матричної структури	Недоліки матричної структури
високий ступінь адаптації до змін у середовищі	обмежена сфера застосування
наявність ефективних механізмів координації між багатьма складними і взаємопов'язаними проектами	подвійне підпорядкування, розподіл влади й відповідальності, що спричиняє складність і невизначеність структури
значна активізація діяльності керівників і працівників управлінського апарату за рахунок формування програмних підрозділів, які активно взаємодіють з функціональними підрозділами, посилення взаємозв'язку між ними	виникнення конфліктів на підставі «боротьби за владу» між функціональними керівниками і керівниками проектів (конфлікт інтересів)
розподіл функцій управління між керівниками, відповідальними за забезпечення кінцевих результатів (керівники проектних і програмних груп), і керівниками, відповідальними за забезпечення якнайповнішого використання наявних виробничих, матеріальних і трудових ресурсів (керівники функціональних підрозділів)	можливість втрат часу на забезпечення ефективних комунікацій; неможливість оперативного вирішення проблем через необхідність досягнення консенсусу між різними управлінськими світоглядами.
залучення керівників всіх рівнів і фахівців до сфери активної творчої діяльності щодо прискореного технічного вдосконалення виробництва	сприяння розвитку організаційної бюрократії.

4. Економічна оцінка ефективності органу державної влади

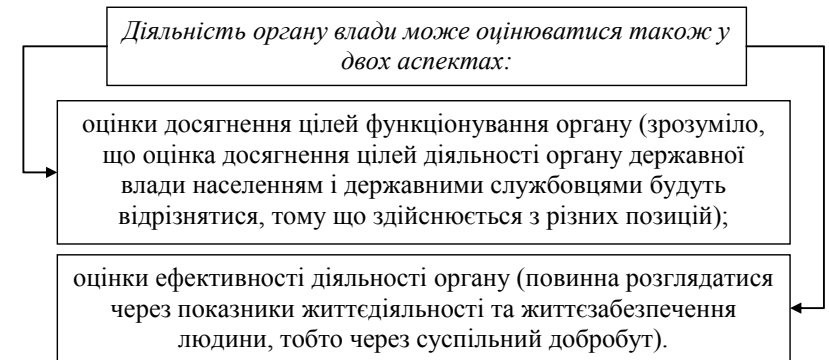


Рис. 9.7. Оцінка функціонування органів державної влади

Оцінка функціонування органів державної влади (державного апарату) як і державного управління, має здійснюватися у двох напрямках: функціональним (забезпечення виконання завдань і функцій держави) та витратним (через відношення «витрати – вигоди» чи «витрати – результативність»).

Етапи оцінювання
при формуванні пропозицій щодо цілей державної політики та їх реалізації;
при правовому їх закріпленні або затвердженні;
на етапах визначення необхідних та достатніх ресурсів;
при наданні послуг або виробництві товарів з метою реалізації визначених цілей;
при оцінюванні досягнення визначених цілей.

Рис. 9.8. Етапи оцінювання ефективності діяльності органу державної влади

Фактично ефективність має оцінюватися протягом усього циклу «мета – випуск». Цей цикл має такий вигляд: *визначення цілей та їх правове закріплення – формування ресурсно-витратної складової – трудовитрати – процес досягнення необхідних результатів – оцінка досягнення кінцевих результатів.*

ТЕМА 10. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ СТРУКТУР ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1. Конституція України про гілки влади в Україні

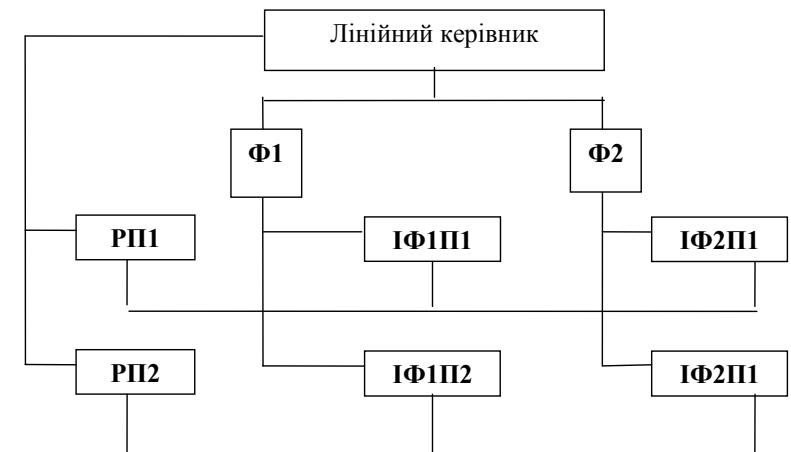


Рис. 10.1. Конституція: поняття та види

Конституція – це акт, за допомогою якого встановлюється така організація державної влади, яка забезпечила б рівність людей у їхніх правах, захист людини, гарантованість її природних прав і свобод (тобто

розвиток у працівників навичок прийняття рішення, професійної та управлінської діяльності (на увазі відносної автономності оперативних груп);	можливі порушення встановлених правил роботи, прийнятих у лінійних та функціональних підрозділах, з-за тривалого відриву від них співробітників, що беруть участь в роботі цільових робочих груп;
поліпшення контролю за виконанням окремих завдань службової діяльності;	необхідність адаптації співробітників до нових умов і набуття ними навичок, необхідних для ефективної роботи у складі оперативних груп;
можливість застосування ефективних методів планування і управління.	можливість виникнення конфліктів між керівниками лінійних і функціональних підрозділів та керівниками оперативних груп.

Програмно-цільова організаційна структура управління дозволяє керівнику, відповідальному за досягнення поставленої мети, підкорити всіх виконавців, незалежно від того, в якому підрозділі вони виконують основну роботу. Після закінчення роботи всі виконавці повертаються до складу своїх підрозділів.



Ф1, Ф2 – функціональні ланки
 РП1, РП2 – керівники проєктів
 ІФ1П1, ..., ІФ2П2 – групи функціональних працівників, що оперативно підлеглі керівникові проєкту (РП1, РП2) при методичному керівництві функціональної служби (Ф1, Ф2)

Рис. 17.10. Матрична структура органу державної влади

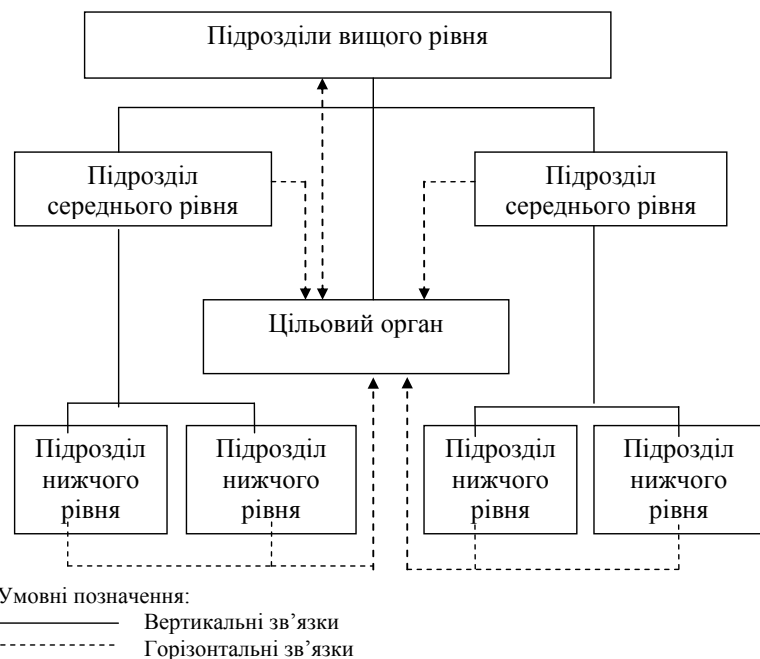


Рис. 17.9. Програмно-цільова організаційна структура

Програмно-цільова організаційна структура – особливий тип структури, який поєднує елементи функціональної та дивізійної структур, тобто здійснює принцип подвійного підпорядкування (лінійному керівнику дивізійної структури та керівнику проекту функціональної служби).

Розрізняють такі основні організаційні варіанти (типи) побудови програмно-цільових структур: *координаційна; проектна, або продуктова; змішана.*

Таблиця 17.4

Переваги і недоліки програмно-цільової структури

Переваги	Недоліки
краща орієнтація на цілі конкретної службової діяльності; більш ефективне поточне управління;	необхідність постійного контролю за «співвідношенням» сил між завданнями управління по цілях і функціональним призначенням підрозділів;
більш ефективне поточне управління; більш гнучке використання спеціальних знань і компетентності окремих виконавців;	труднощі з встановленням чіткої відповідальності за роботу за завданням підрозділу та виконання функцій за рішенням цільової завдання (наявність негативних явищ, пов'язаних з подвійним підпорядкуванням);

належна, або конституційна, організація влади). Тож *призначення конституції* полягає в закріпленні нової моделі влади, яка була би захищена від можливої узурпації та функціонувала би в інтересах всього народу. Іншими словами, мова йде про необхідність закріплення нової системи владовідносин у суспільстві під час переходу від тоталітаризму (феодалізму) до демократії, і конституція відіграє роль юридичного засобу, за допомогою якого ця нова система влади закріплюється, надає їй легітимного характеру.

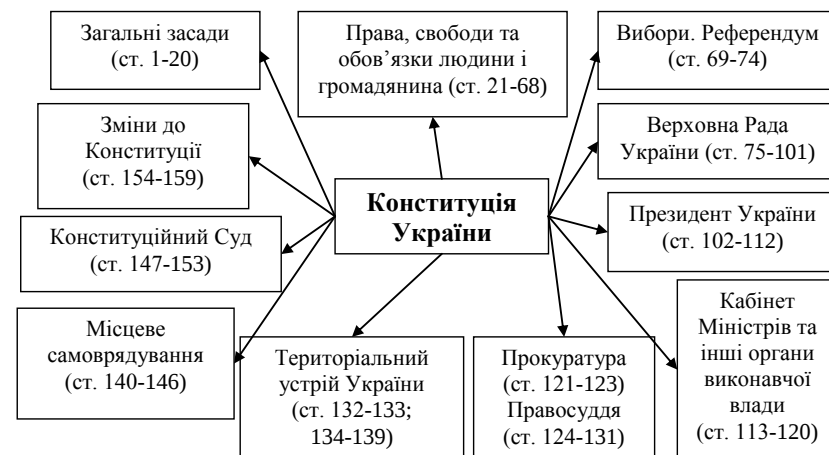


Рис. 10.2. Основні розділи Конституції України

Конституція України є основним законом держави, якому підпорядковуються усі інші закони країни. В державі не повинно бути законів, які б суперечили, або не повністю відповідали цьому основному закону. Конституція України містить у собі 14 розділів і закон про внесення змін в ній. Основному закону підпорядковані інші конституційні закони, які конкретніше розкривають його зміст і регламентують порядок забезпечення дії статей Конституції.



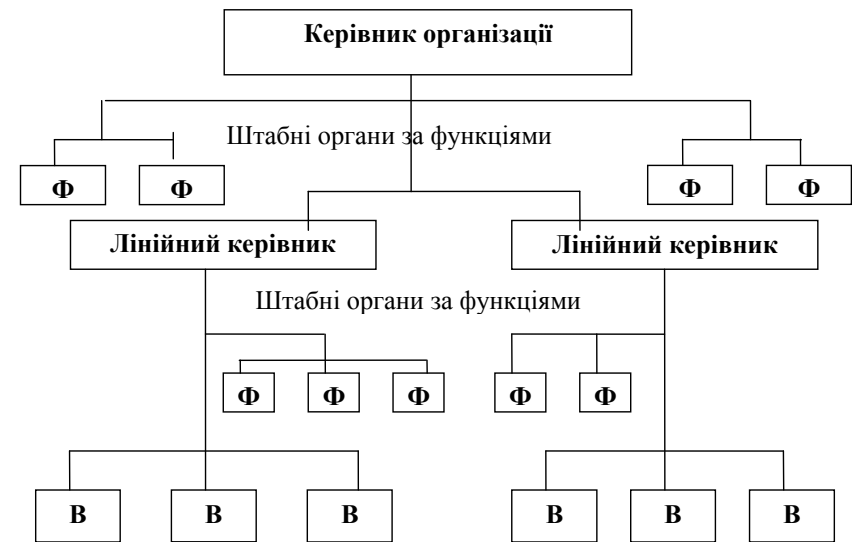
Рис. 10.3. Загальні засади Конституції України

Перший розділ містить в собі 20 статей, в яких розглянуті загальні засади, що торкаються конституційного закріплення форми Української держави. Тут йдеться про суверенність держави і її захист, про форму державного правління, про найвищі цінності і верховенство права.

Таблиця 10.1

Відмінності норм Конституцій у редакції 1996 і 2004 рр.

Конституція-1996: так було	Форма правління	Конституція-2004: як стало
<i>Президентсько-парламентська</i>		<i>Парламентсько-президентська</i>
Призначає і звільняє прем'єр-міністра, міністрів, керівників центральних органів влади	Президент	Вносить на розгляд Ради кандидатуру прем'єр-міністра. Кандидатури міністрів затверджуються указами президента за погодженням з прем'єром
Призначає і звільняє глав облдержадміністрацій		За поданням Кабміну призначає голів облдержадміністрацій
Генеральний прокурор призначається Радою за поданням президента. Звільняє главу ГПУ президент		Генеральний прокурор призначається і звільняється рішенням парламентської більшості
Має право розпустити Раду, якщо протягом 30 днів чергової сесії парламент не може почати роботу в пленарному режимі		Має право розпустити парламент, якщо протягом 30 днів депутатські фракції не сформували коаліцію, протягом 60 днів коаліція не сформувала Кабмін, протягом 30 днів чергової сесії Рада не може розпочати роботу в пленарному режимі
Вибори проходять за змішаною системою (225 депутатів – мажоритарники, 225 обираються за списками партій). Парламент обирається на 4 роки	Верховна Рада	Вибори проходять за пропорційною системою – за партійними списками. Парламент обирається на 5 років
У разі смерті, відставки та імпідменту президента його обов'язки виконує прем'єр-міністр		У разі смерті, відставки та імпідменту президента його обов'язки виконує голова Верховної Ради
Парламент працює без коаліції, більшість становлять парламентські фракції та позафракційні депутати		Парламентську більшість формує коаліція виключно парламентських фракцій, сформованих після виборів



В – виконавці основних (операційних) підрозділів

Ф – керівники або виконавці функціональних підрозділів

Рис. 17.8. Лінійно-функціональна структура органу державної влади

На практиці найбільшого поширення набула організаційна структура, яка має назву *лінійно-функціональна (або лінійно-штабна)*, тому що є поєднанням лінійного та функціонального управління. За такої структури для розвантаження вищого керівництва створюється штаб (фахівців різних видів діяльності), що готує кваліфіковані управлінські рішення, але передає їх на нижчі рівні лінійний керівник. Керівники функціональних підрозділів здійснюють методичне керівництво реалізацією функцій управління.

Таблиця 17.3

Переваги і недоліки лінійно-функціональної структури

Переваги	Недоліки
поєднує переваги лінійних та функціональних структур	складність регулювання відносин лінійних і функціональних керівників
забезпечує відносно швидке здійснення управлінських рішень завдяки своїй ієрархічності	в умовах реорганізації збільшується потік інформації, який спричиняє перевантаження керівників
спеціалізація функціональних керівників	така структура чинить опір здійсненню змін в організації

Лінійно-функціональні структури особливо ефективні для організацій, які функціонують у стабільному режимі, рівномірно розвиваються, не відчують значних впливів навколишнього середовища.

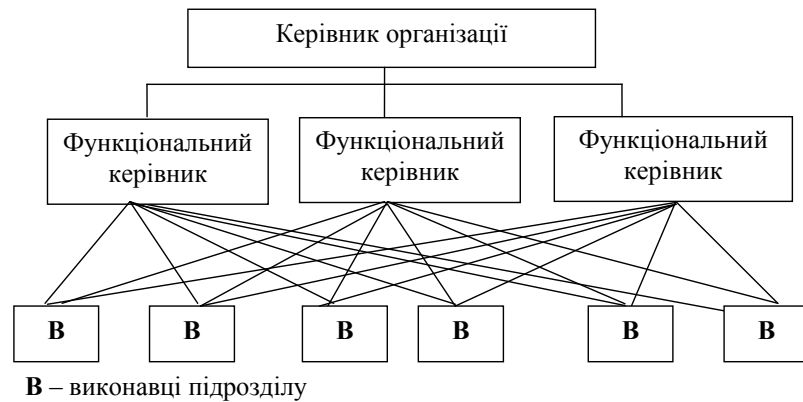


Рис. 17.7. Функціональна структура органу державної влади

Функціональна структура органу державної влади – будується на основі поділу управлінської праці, тобто поглибленні спеціалізації виробництва та управління, і розподілу управлінських виконавчих функцій між керівниками та органами, які передають нижчим рівням управління обов'язкові для них завдання.

Таблиця 17.2

Переваги і недоліки функціональної структури

Переваги функціональної структури	Недоліки функціональної структури
спеціалізація діяльності функціональних керівників (висока компетентність при виконанні окремих функцій)	можливість отримання суперечливих вказівок (зростання міжфункціональних конфліктів зменшує ефективність досягнення загальних цілей)
скорочення часу проходження інформації	порушення принципу єдиначальності (розмивання єдності розпорядництва і відповідальності)
розвантаження вищого керівництва	складність контролю
співробітники мають чітку перспективу професійного росту	недостатня гнучкість

Функціональна структура управління має певні переваги (сприяє кращому вирішенню окремих завдань), веде до формування державних органів, які спеціально пристосовані до ведення конкретних функцій управління. В той же час вона має і певні недоліки створює подвійне підпорядкування для виконавців, породжує проблему міжфункціональної координації, порушується єдність розпорядництва і знижується відповідальність за роботу.

Закінчення табл. 10.1

Народні депутати можуть не входити ні в одну з парламентських фракцій		Повноваження обраного за партійним списком депутата припиняються в разі, якщо він не увійшов в яку-небудь парламентську фракцію. У разі виключення депутата з фракції за рішенням керівництва фракції, він також позбавляється мандата
Спікер парламенту не має права підписувати закони в обхід президента		У разі ветовання законів президентом, Рада має право подолати вето. Закон набирає чинності після його публікації за підписом спікера
Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою безстроково		Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою безстроково
Голова виконавчої влади – президент. Всі міністри – у прямому підпорядкуванні у президента	Прем'єр-міністр і Кабмін	Глава виконавчої влади – прем'єр. Міністри підкоряються коаліційній більшості парламенту і прем'єру. У підпорядкуванні президента перебувають глави СБУ, Міноборони, МЗС
Кабмін складає з себе повноваження перед новообраним президентом		Кабмін складає з себе повноваження перед новообраним парламентом
Кількість віце-прем'єрів обмежується трьома (не рахуючи першого віце-прем'єра)		Кількість віце-прем'єрів не обмежується
У разі смерті, відставки та імпідменту президента його обов'язки виконує прем'єр-міністр		У разі смерті, відставки та імпідменту президента його обов'язки виконує голова Верховної Ради

Прихильники повернення Конституції-2004 одним з її безумовних плюсів називають імунітет від узурпації влади президентом, противники ж згадують жорстке протистояння гілок влади і допускають, що узурпація президентом може змінитися узурпацією влади олігархічними кланами через парламентське лобі.

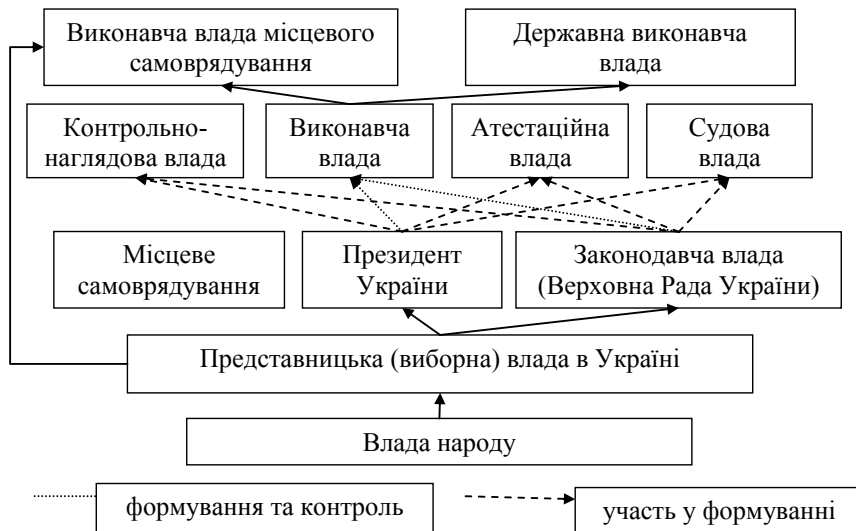


Рис. 10.4. Рівні влади (розподіл влади в Україні)

Першим рівнем влади є влада народу як єдиного джерела і єдиного носія влади. Другий рівень влади охоплює систему представницької влади. Ця система включає три гілки: законодавча влада в особі парламенту; президент держави; місцеве самоврядування. Третій рівень влади – похідний: виконавча влада, судова влада, контрольно-наглядова та атестаційна влада.

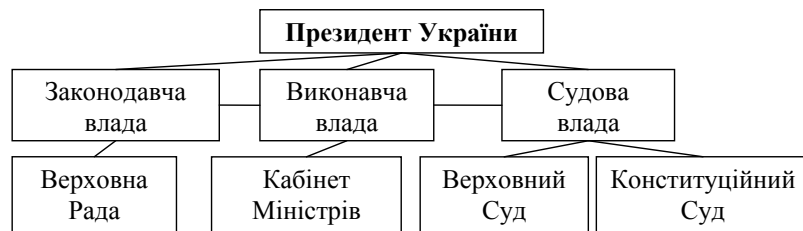


Рис. 10.5. Система вищих органів державної влади в Україні

Відповідно до статті 6 Конституції України 1996 року державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Принцип розподілу гілок влади (ст. 6) означає: по-перше, розподіл функцій між державними органами відповідно до вимог праці; по-друге, закріплення певної самостійності кожного органу влади при здійсненні своїх повноважень; по-третє, наділення кожного органу можливістю протиставляти свою думку рішенням іншого органу, контролюючи цим повною мірою його дії.

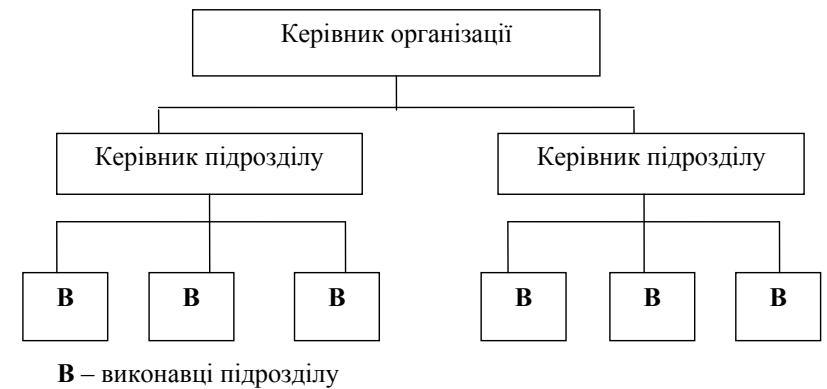


Рис. 17.6. Лінійна структура державного органу

Лінійна структура державного органу формується за принципом єдиноначальності й передбачає виконання одним керівником всіх функцій на кожному рівні управління з повним підпорядкуванням йому на правах єдиноначальності всіх нижчестоящих підрозділів.

Таблиця 17.1

Переваги і недоліки лінійної структури

Переваги лінійної структури	Недоліки лінійної структури
чіткість і простота взаємодії (неможливість отримання підлеглим суперечливих розпоряджень та вказівок)	необхідність високої кваліфікації керівників (керівник повинен бути компетентним в усіх питаннях роботи підлеглих йому ланок)
відповідальність кожного за виконання свого завдання контроль та дисципліна)	зростання числа рівнів управління при збільшенні розмірів організації
оперативність підготовки і здійснення управлінських рішень	обмеження ініціативи у робітників на нижчих рівнях
економічність (за умов невеликих розмірів організації)	слабка координація ланок, підлеглих одному керівникові
лінійна структура орієнтує керівників на вирішення оперативних питань та на отримання поточних ефектів.	вирішує коло завдань, які не дуже складні
логічно найбільш струнка	найменш гнучка

Лінійна структура має переваги і недоліки і як правило, чітко функціонує при стабільних завданнях, виконанні операцій, що повторюються, але важко пристосовується до нових цілей.

Лінійні зв'язки відображають рух управлінських рішень та інформації між лінійними керівниками, тобто особами які відповідають за діяльність організації або її структурних підрозділів.

Функціональні зв'язки виникають по лінії руху інформації та управлінських рішень по різних функціям менеджменту.

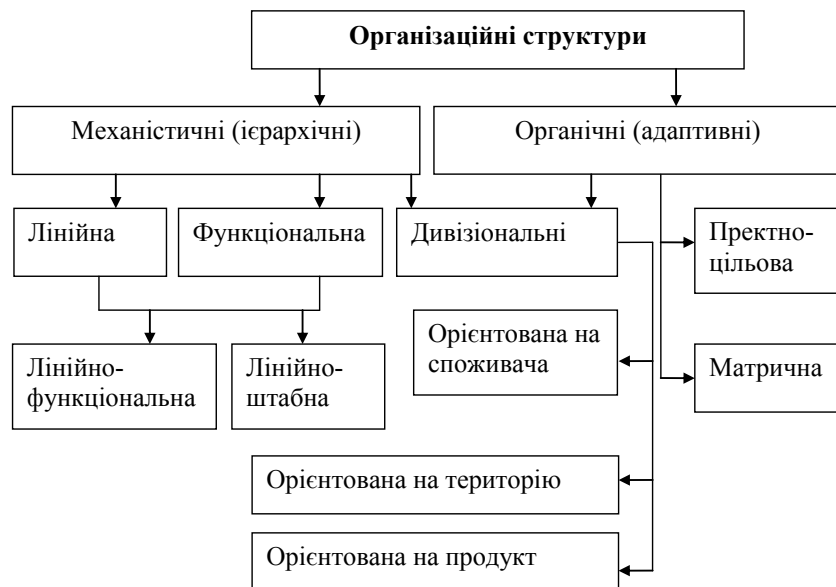


Рис. 17.5. Види організаційних структур

Аналіз практики функціонування як зарубіжних, так і вітчизняних організацій дає змогу виокремити певні види організаційних структур, які, у свою чергу, можна об'єднати у дві групи (типи): *механістичні та органічні*.

Механістичні структури (їх ще називають ієрархічними, формальними, бюрократичними, класичними, традиційними) характеризуються жорсткою ієрархією влади в організації, формалізацією правил і процедур, централізованим прийняттям рішень, об'єктивними критеріями добору кадрів, об'єктивною системою винагороди. Вони функціонують як чітко злагоджений механізм. До цього типу належать *лінійна, функціональна структури* та їхній симбіоз – *лінійно-функціональна й дивізіональні структури управління*.

Органічні (адаптивні) структури мають розмиті межі управління, невелику кількість рівнів управління, характеризуються слабким чи помірним використанням формальних правил і процедур, децентралізацією прийняття рішень, амбіційною відповідальністю, неформальними між-особистісними стосунками. До них належать *матричні, проектні* й тому подібні організації, що вирізняються великою гнучкістю у взаємодії із зовнішнім середовищем.

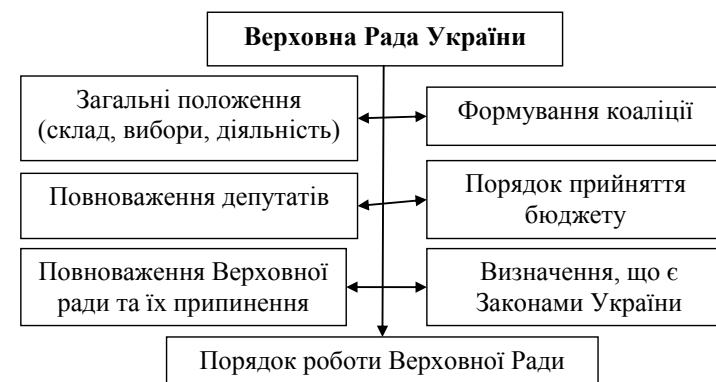


Рис. 10.6. Верховна Рада України

Вищим і єдиним органом законодавчої влади в Україні є однопалатний парламент – *Верховна Рада України*. Парламент є представницьким, загальнонаціональним органом, тому обирається народом. До складу Верховної Ради входять два органи, які мають особливий, самостійний статус: Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. В Конституції України вписані загальні положення про склад, вибори і діяльність Верховної Ради.



Рис. 10.7. Кабінет міністрів України та інші органи виконавчої влади

Вищим органом виконавчої влади в Україні є *Кабінет Міністрів*. У своїй діяльності він керується Конституцією, законами України, указами Президента та постановами Верховної Ради, якій він підзвітний і підконтрольний. Отже, *органи виконавчої влади в Україні* – це система центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України, що відповідно до Конституції та законів України забезпечують виконання Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України.



Рис. 10.8. Судова система України

Згідно з Конституцією (ст. 124) *судочинство в Україні* здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції (забезпечують захист прав і свобод громадян через розгляд цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ).

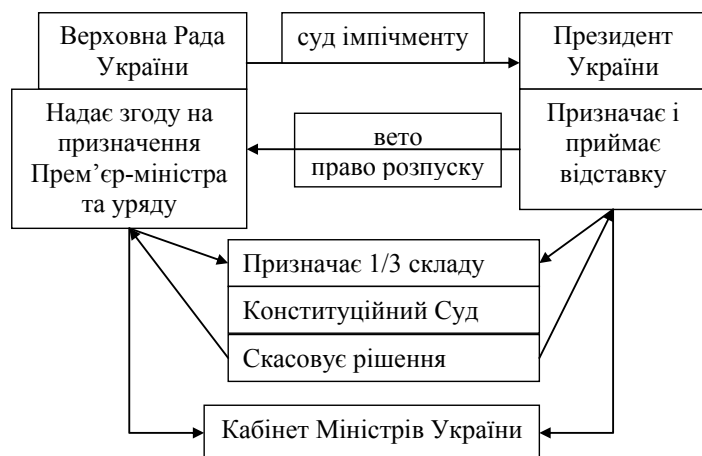


Рис. 10.9. Система стримувань і противаг в Україні

Судова влада – незалежна гілка державної влади, яка має захищати права і свободи громадян, інтереси держави і суспільства, забезпечувати додержання законності та справедливості шляхом застосування законів до конкретних життєвих ситуацій. Згідно доктрини розподілу влади у правовій державі її взаємодія з іншими гілками влади в Україні

динамічні, оскільки мають рухатися слідом за об'єктом управління, що змінюється. Відтак, ідеться про сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені в суворій підлеглихості і забезпечувати взаємозв'язок між суб'єктом та об'єктом управління.

Ланка управління – самостійна частина організаційної структури на певному ступені (рівні), яка складається з апарату управління та виробничих підрозділів, яка виконує одну чи декілька функцій управління. По суті – це реальне первинне організаційне утворення керуючої системи (структурний підрозділ чи окремий виконавець на певному рівні організаційної структури управління).

Ступінь (рівень) управління – поєднання ланок управління, однаково віддалених від верхньої ланки організаційної структури. Рівні управління, поєднуючи різні ланки, характеризують рівень концентрації процесу управління і послідовність підпорядкування одних ланок іншим зверху донизу. *Рівні управління* – це послідовно розташовані рівні ієрархії управління, послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим, знизу догори.

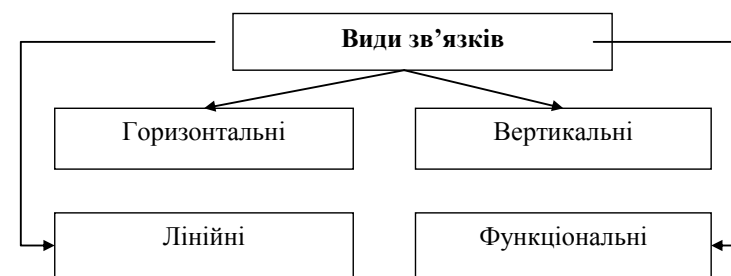


Рис. 17.4. Зв'язки в організаційній структурі органу державної влади

Відносини між елементами структури органів державної влади підтримуються завдяки зв'язкам, що прийнято фахівцями підпорядкованості на горизонтальні і вертикальні.

Вертикальні зв'язки мають характер координації, узгодження і є зв'язками одного рівня. В їх основі лежать відносини підпорядкованості, між керівниками та їх підлеглими, коли одні з них мають право видавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати. Вони виникають при наявності декількох рівнів управління.

Горизонтальні зв'язки базуються на горизонтальному характері поділу праці, який зумовлений тим, що всередині організації необхідно мати керівника, який очолює кожен окремий підрозділ (наприклад, за функціональним принципом).

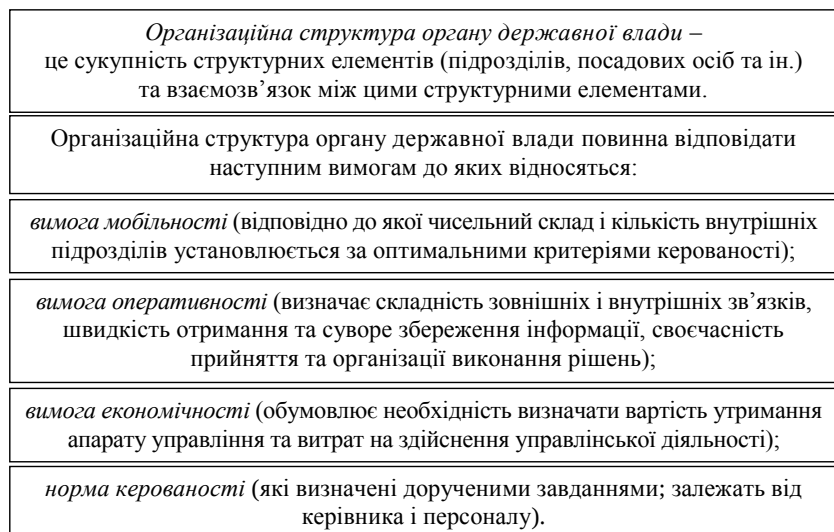


Рис. 17.2. Організаційна структура органу державної влади: поняття та вимоги

Структура невід'ємний атрибут організаційних систем, сприяє збереженню стійкого стану системи, тому надає їй цілісності та є показником її зорганізованості. *Організаційна структура органу державної влади* залежить від місця органу в організаційній структурі державного управління, обсягу і змісту його компетенції і, відповідно, ролі в управлінні суспільними процесами.



Рис. 17.3. Ланки та рівні управління

Організаційна структура органів державної влади є сукупністю ланок та рівнів управління, між якими встановлюються підпорядкованість та взаємозв'язок. Взаємозв'язок та субординація елементів структури

здійснюється на основі «механізму стримувань і противаг», який полягає у тому, що органи законодавчої влади впливають на суди, створюючи для них законодавчу базу діяльності.

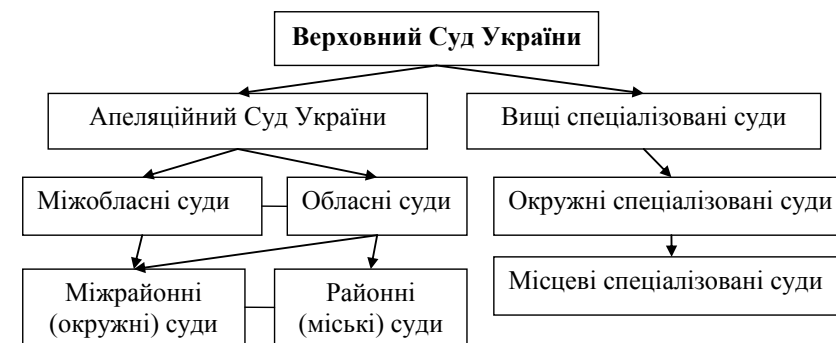


Рис. 10.10. Верховний Суд України

Верховний Суд України – найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції. Місце Верховного Суду України визначається як його фактичним знаходженням «над» усіма судами в країні, так і змістом його повноважень. Хоча – це не означає, що Верховний Суд України може впливати на будь-яке рішення нижчого суду в процесі здійснення правосуддя, а лише те, що йому належить виключне право ставити останню «крапку» в конкретному правовому конфлікті.

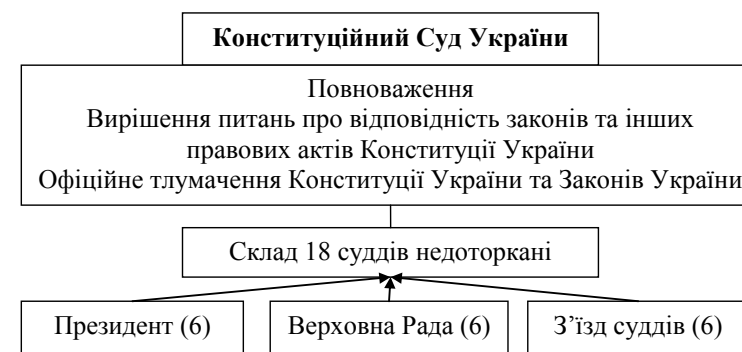


Рис. 10.11. Конституційний Суд України

Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції. Він входить до судової гілки влади як її самостійний суб'єкт, який наглядає за конституційністю законів, прийнятих Верховною Радою України. Тільки він вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України. Конституційний Суд України складає

окрему ланку судової системи. Він вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає їм офіційне тлумачення (ст. 150).

2. Верховна Рада та державне управління

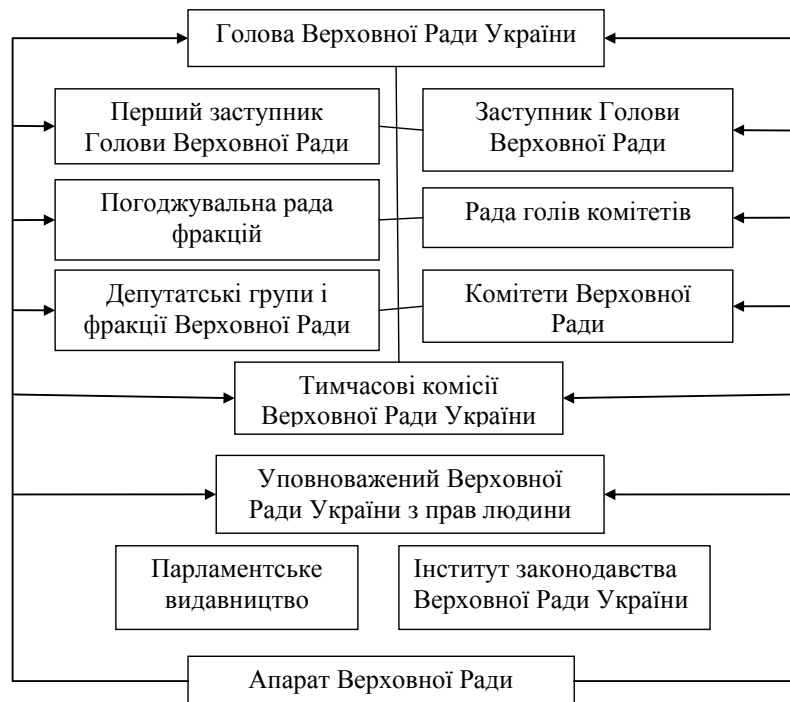


Рис. 10.12. Структура Верховної Ради України та її апарату

Структура Верховної Ради України обумовлена її представницьким, колегіальним характером, функціями та компетенцією. Очолює Верховну Раду України Голова, який обирається на строк повноважень парламенту з числа народних депутатів таємним голосуванням. Обирається також 1-й заступник і заступник Голови Верховної Ради України. Органами Верховної Ради України є депутатські групи, фракції, Погоджувальна рада фракцій (груп), комітети Верховної Ради України, Рада голів комітетів, тимчасові спеціальні та слідчі комісії, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Комітети зі свого складу можуть створювати підкомісії й робочі групи. Рахункова палата є самостійним органом і до складу Верховної Ради не входить.

ТЕМА 17. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ

1. Поняття організаційної структури органу державної влади

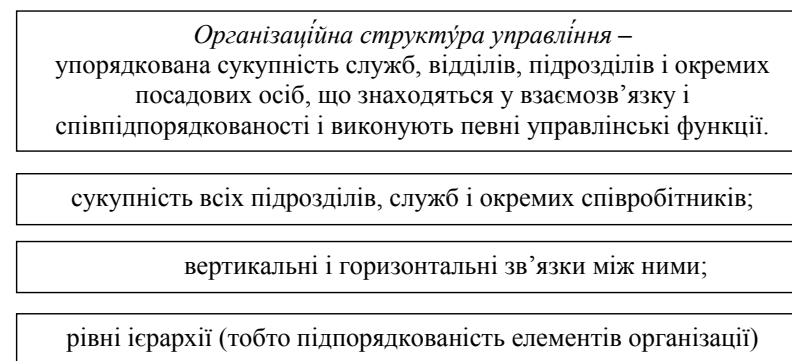


Рис. 17.1. Організаційна структура: поняття та характеристики

Для ефективного управління організацією необхідно, щоб її структура відповідала цілям і завданням і була пристосована до них. По суті *організаційна структура* – це каркас, що є основою для формування окремих адміністративних функцій. Організаційна структура органу є його внутрішньою структурою і визначає склад, величину, розміщення, профіль діяльності, відповідальність, підпорядкованість, взаємодію та розподіл функцій по підрозділах. *Структура* (від лат. structura – будова, розташування, порядок) відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, типовість зв'язків. Структура не тільки фіксує характеристику системи, але й описує устрій системи, що дозволяє простежити її розвиток. Стосовно системи структура є показником її організованості. Структура, яка відображає синтез взаємозв'язків різних елементів, що функціонують для досягнення встановленої мети, називається організаційною.

Підвищення вимог до *результативності реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики на регіональному рівні* повинне супроводжуватись наданням додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям, покладанням на них відповідальності за рішення поточних і перспективних завдань розвитку регіонів.

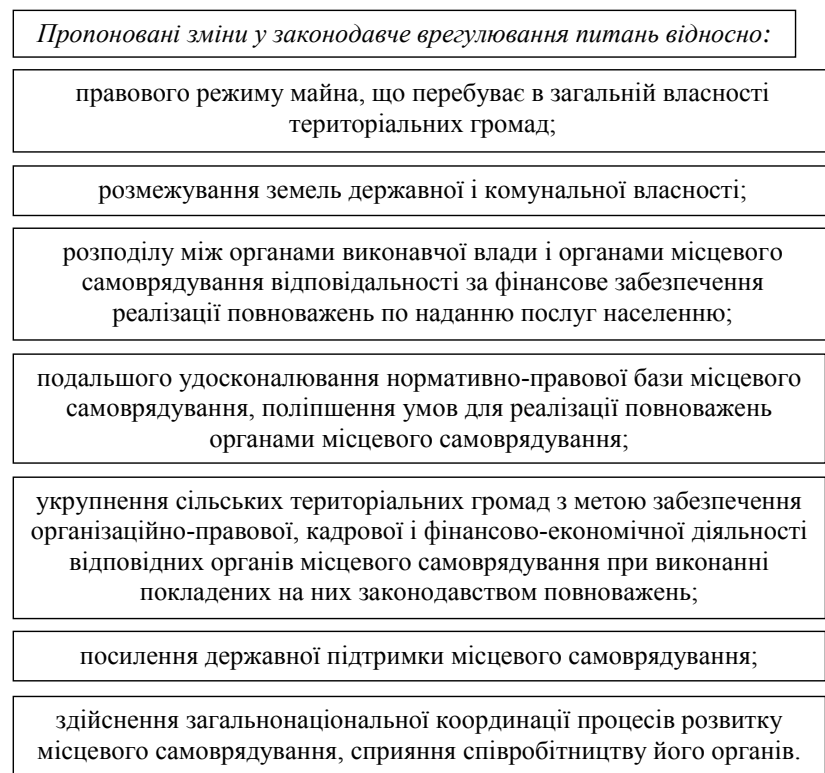


Рис. 16.18. Пропоновані додаткові повноваження органів місцевого самоврядування

Впровадження конституційних основ розвитку *місцевого самоврядування* в процесі реалізації регіональної політики має спрямовуватись на забезпечення підтримки місцевих ініціатив, а також на розширення повноважень і підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за рішення завдань регіонального і місцевого розвитку. У свою чергу це передбачає внесення відповідних змін у законодавство.

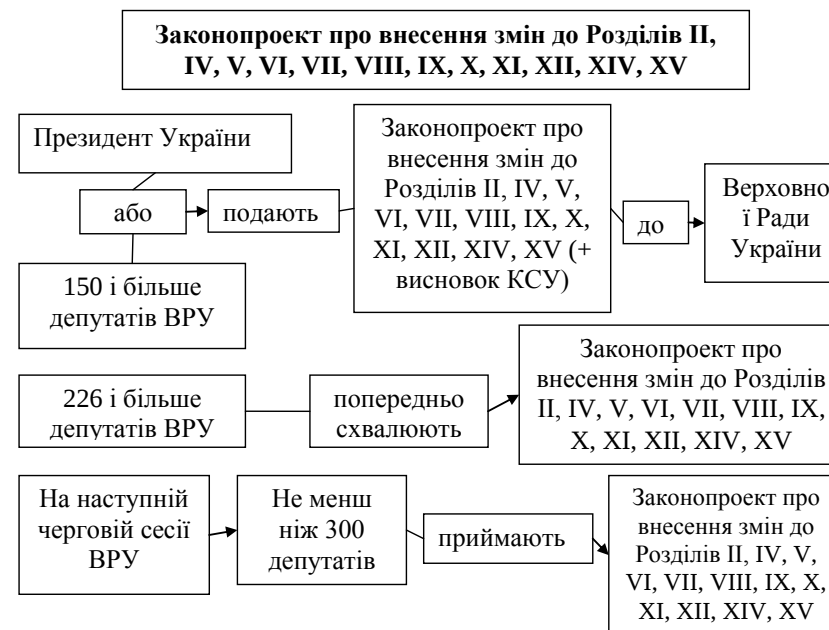


Рис. 10.13. Внесення змін до Конституції України (розділів II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIV, XV)

Конституція може бути змінена лише в особливому, закріпленому нею ж порядку, що значно відрізняється від внесення змін до поточного законодавства. Такий порядок закріплений в розділі Конституції України (ст. 154-159) і має на меті забезпечення стабільності як Основного Закону нашої держави. Водночас він спрямований і на поєднання стабільності та гнучкості (динамізму) конституції, що дає можливість своєчасно на конституційному рівні реагувати на об'єктивні потреби розвитку суспільства й удосконалення державного управління. Саме сталий процесуальний порядок внесення змін до Конституції України забезпечує стабільність правового змісту та можливість часткової зміни певних конституційних положень у разі необхідності.

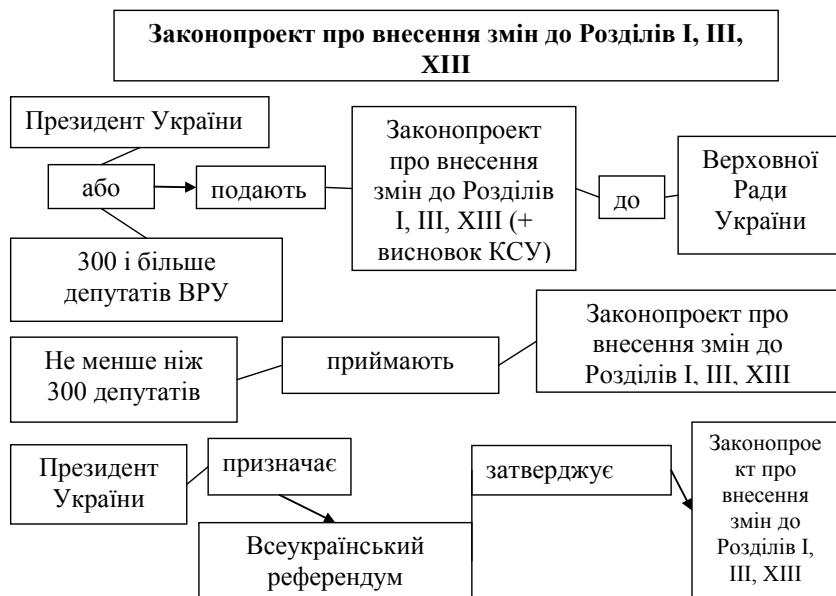


Рис. 10.14. Внесення змін до Конституції України (розділів I, III, XIII)

Із загального порядку внесення змін до Конституції України є винятки, що стосуються тих розділів, які становлять її фундаментальні засади, що повинно запобігти будь-яким спробам змінити суть Конституції України. Це розділ I – «Загальні засади», розділ III – «Вибори. Референдум» і розділ XIII – «Внесення змін до Конституції України». Суть цих винятків полягає в тому, що, по-перше, суб'єктами законодавчої ініціативи про внесення змін до цих розділів є Президент України чи не менш як дві третини депутатів від конституційного складу Верховної Ради України; по-друге, такий законопроект подається до Верховної Ради України за умови його прийняття не менш як двома третинами від її конституційного складу та затверджується всеукраїнським референдумом, що призначається Президентом України. Конституція України (ч. 2 ст. 156) встановлює також, що повторне подання законопроекту про внесення змін до її розділів I, III, XIII з одного й того ж питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання. Ця конституційна норма гарантує сталість конституційного правопорядку в країні, а також оптимально зважає на думку народу з приводу зміни Конституції України, позаяк результати виборів до Верховної Ради наступного скликання, склад її депутатів залежатиме й від оцінки громадянами запропонованих змін до принципових засад Конституції України.

обмежуватися строком повноважень Президента України, що забезпечить стабільність положення цих посадових осіб, їх повну незалежність від політичних змін.

<i>Пропоновані зміни у законодавче врегулювання питань відносно:</i>
розпорядження об'єктами державної власності, які мають особливе значення для розвитку регіонів, трансфертів з Державного бюджету України;
формування регіональної інфраструктури підтримки розвитку підприємництва;
розширення повноважень і функцій місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з питань розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва, залучення іноземних інвестицій;
забезпечення участі місцевих державних адміністрацій у керуванні державними підприємствами;
послідовного здійснення земельної реформи, формування інфраструктури ринків землі, іншого нерухомого майна;
узгодження повноважень і функцій щодо соціальної підтримки населення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування з метою підвищення якості всіх видів допомоги;
забезпечення виконання державних соціальних стандартів і надання державних соціальних гарантій, визначених Конституцією та законодавством України, з урахуванням поєднання економічних особливостей держави і місцевого самоврядування, посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування за їх виконання;
удосконалення порядку розробки регіональних соціальних програм.

Рис. 16.17. Пропоновані додаткові повноваження місцевих державних адміністрацій

мали відкрити реальний шлях до прийняття пакету законів, спрямованих на удосконалення системи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні.

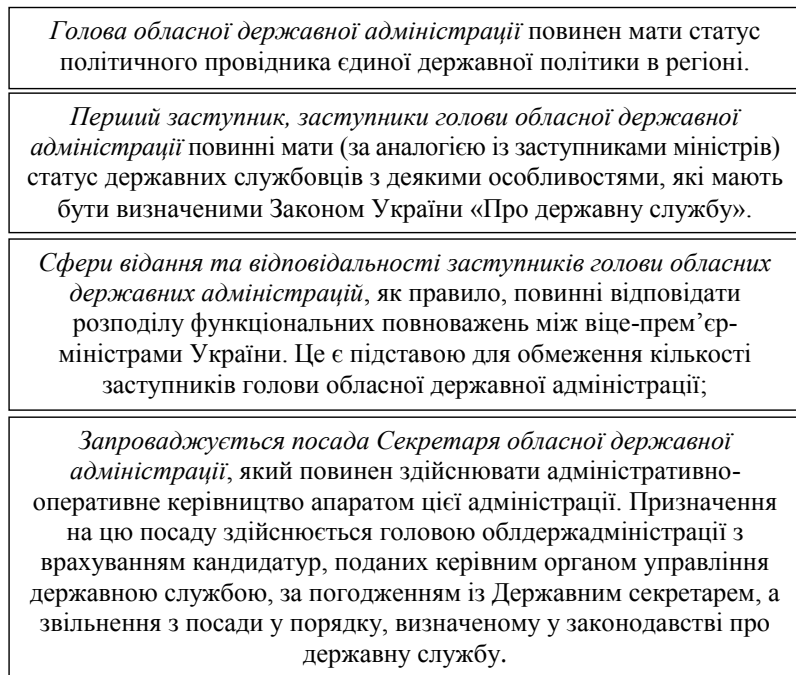


Рис. 16.16. Реформування обласних державних адміністрацій

Між посадовими особами *обласної державної адміністрації* повноваження повинні бути розмежовані таким чином, щоб голова адміністрації був максимально звільнений від вирішення поточних, оперативних питань та зосереджували увагу на проблемах розроблення і здійснення державної політики з урахуванням специфіки відповідного регіону (регіональної політики).

Районні державні адміністрації організуються з урахуванням того, що функції голів цих адміністрацій за своїм змістом не мають ознак політичної діяльності. Згідно із цим голови районних державних адміністрацій повинні мати статус державних службовців.

Концепція адміністративної реформи в Україні визначала, що надалі, з огляду на перспективи розвитку інституту державної служби, кандидатури на посади повинні пропонуватися керівним органом управління державною службою. Перебування їх на посаді не повинне



Рис. 10.15. Законодавчий процес у Верховній Раді

Законодавчий процес – це процедура ухвалення закону, яка складається з певних стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій.



Рис. 10.16. Форми парламентського контролю

Різні *форми парламентського контролю* є у більшості країн. Вони закріплені конституцією або спеціальним законом. У деяких випадках вони традиційно склалися й можуть навіть не закріплюватися нормативним актом.

Повноваження
надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра;
призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;
призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;
затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;
надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України.

Рис. 10.17. Повноваження Верховної Ради щодо формування структур виконавчої влади

До *повноважень Верховної Ради* належать також визначення відповідальності Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри, що спричиняє його відставку. З метою здійснення законодавчих робіт, підготовки і попереднього розгляду питань, що належать до повноважень Верховної Ради України, утворюються її комітети, які працюють постійно. Для розгляду питань, що мають тимчасовий характер або не належать до тих, які підлягають розгляду у вже працюючих комітетах, Верховна Рада може створювати тимчасові спеціальні комісії. За необхідності проведення розслідувань, пов'язаних із питаннями, що зачіпають інтереси усього суспільства, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії.

Однак за цей період в Україні, так і не вдалося побудувати достатньо функціональної та несуперечливої системи державного управління, яка була б покликана здійснювати державно-управлінські функції та надання якісних управлінських послуг громадянам України. *Позитивні результати* були досягнуті тільки у створенні правової бази, яка регламентувала державне управління в Україні.

Необхідні законодавчі зміни
чітко визначити, які питання відносяться до відання органів виконавчої влади, а які до органів місцевого самоврядування. При цьому до повноважень виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, результати виконання яких (у першу чергу – правові, організаційні та соціально-економічні) пов'язані з інтересами населення України в цілому, в той час як повноваження місцевого самоврядування пов'язані із забезпеченням життєдіяльності територіальної громади та з наданням управлінських послуг її членам;
переглянути статус територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування первинного рівня. Закон повинен чітко визначити предмет відання та повноваження територіальних громад, у тому числі виключні. Зокрема, для забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування (тобто розповсюдження юрисдикції територіальної громади на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці) необхідно наділити органи місцевого самоврядування функціями, які зараз охоплюються поняттям «державне управління». Тобто органи місцевого самоврядування первинного рівня перетворюються на органи публічної влади з відповідними повноваженнями для надання всього спектра управлінських послуг громадянам і юридичним особам;
переглянути повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. Повноваження, як загальні так і виключні, мають бути чітко окреслені та розмежовані за рівнями управління. Обсяг власних повноважень повинен максимально перевищувати обсяг делегованих повноважень.

Рис. 16.15. Законодавчі засади реформування місцевих органів влади

За підсумками довготривалих пошуків *оптимальної моделі регіонального управління* було визнано необхідність внесення змін до Конституції України, які б у контексті удосконалення публічної адміністрації на місцях

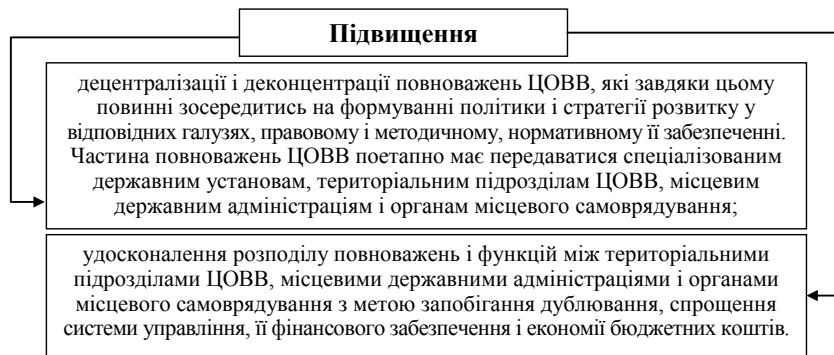


Рис. 16.13. Шляхи підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів

Формування і реалізація державної регіональної політики передбачає істотне підвищення ролі й відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад за розвиток регіонів.

Концепцією державної регіональної політики визначено, що оптимізація територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування повинна забезпечити підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів.

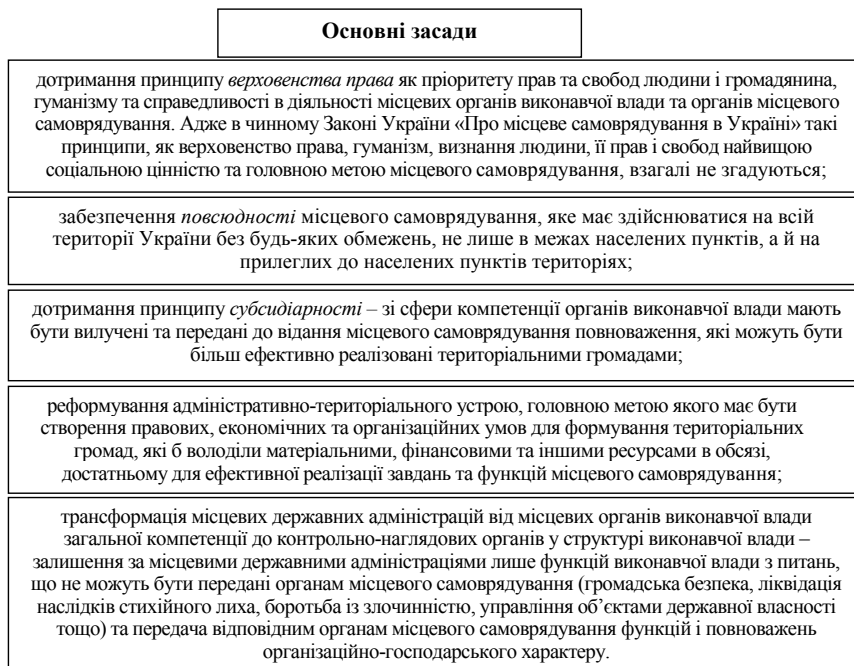


Рис. 16.14. Основні засади реформування місцевих органів влади

3. Інститут Президента та державне управління

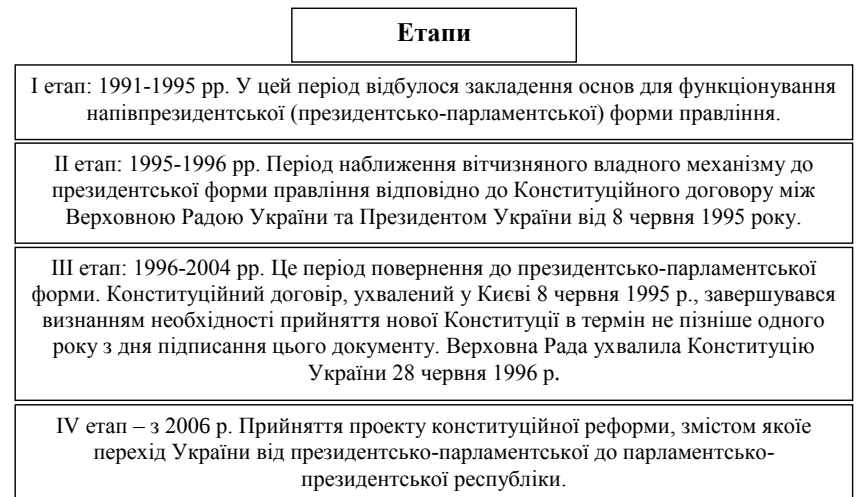


Рис. 10.18. Етапи розвитку інституту президентства в Україні

З часу заснування в Україні *інституту Президента*, правовий статус Президента зазнав значних змін. Спочатку він визначався як найвища посадова особа і глава виконавчої влади, потім – як глава держави і глава виконавчої влади і, нарешті, – тільки як глава держави.

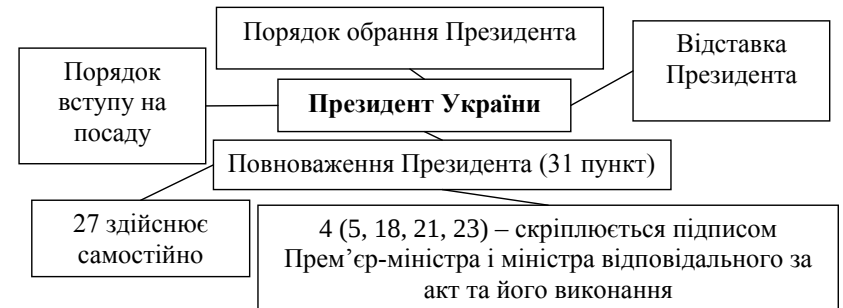


Рис. 10.19. Президент України

Центральною фігурою в *інституті президентства* є *Президент України*, який згідно зі ст. 102 Конституції України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини. Необхідно зазначити, що за Конституцією як глава держави, він уособлює державу і державну владу в цілому, а не якісь її гілки.

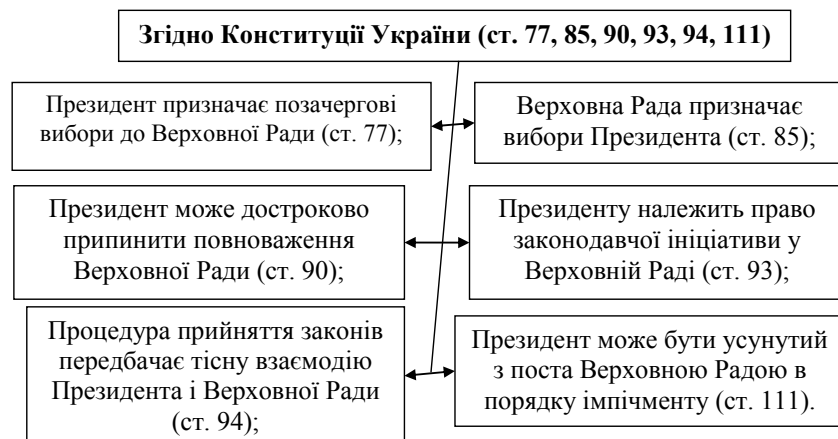


Рис. 10.20. Взаємовідносини Президента України і Верховної Ради України

Президент як глава держави має значні компетенційні преференції щодо виконавчої влади, але його посаду можна віднести до виконавчої влади лише функціонально, у зв'язку з певним обсягом повноважень. Структурно посада Президента не належить до органів виконавчої влади.

Згідно Конституції України ст. 106, 112, 113, 114, 115, 116, 118
Президент України призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів, керівників ЦОВВ, голів місцевих державних адміністрацій і припиняє їх повноваження на цих посадах (ст. 106, 114, 118);
У разі дострокового припинення повноважень Президента згідно зі ст. 108, 109, 110, 111 Конституції його обов'язки покладаються на Прем'єр-міністра України (ст. 112);
Кабінет Міністрів складає повноваження перед новообраним Президентом України (ст. 115), відповідальний перед Президентом і забезпечує виконання його актів (ст. 113, 116);
Конституція передбачає процедуру контрасигнації (від лат. contra – проти і sign – підписую) стосовно актів Президента, виданих у межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 17, 18, 21, 22, 23, 24 ст. 106. Такі акти скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Рис. 10.21. Взаємовідносини Президента України з виконавчою гілкою

Крім того, поряд з повноваженнями, які випливають зі статусу поста глави держави, *Президент має широкі повноваження* саме у сфері формування та спрямування діяльності органів виконавчої влади, які

Основні засади
дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням;
поєднання дій за рішеннями питань адміністративної і муніципальної реформ із формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних і суспільних послуг;
затвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування;
належного політико-правового, фінансово-економічного і організаційного забезпечення здійснення функцій і повноважень – делегованих і власних – у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією і законами України;
законодавчого розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня;
законодавчого закріплення інституту служби в органах місцевого самоврядування і установлення гарантій діяльності службовця;
введення механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування.

Рис. 16.12. Основні засади реформування місцевих органів влади та напрями регіональної політики

Реформуванню системи управління на зазначених засадах покликана сприяти державна регіональна політика, що тісно пов'язана зі здійсненням адміністративної реформи та благоустроєм адміністративно-територіального устрою і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним і соціальним розвитком України і її регіонів.

Отже на сьогодні функціонування інститутів публічної влади в Україні не задовольняє не тільки громадян, суспільство але й владу.

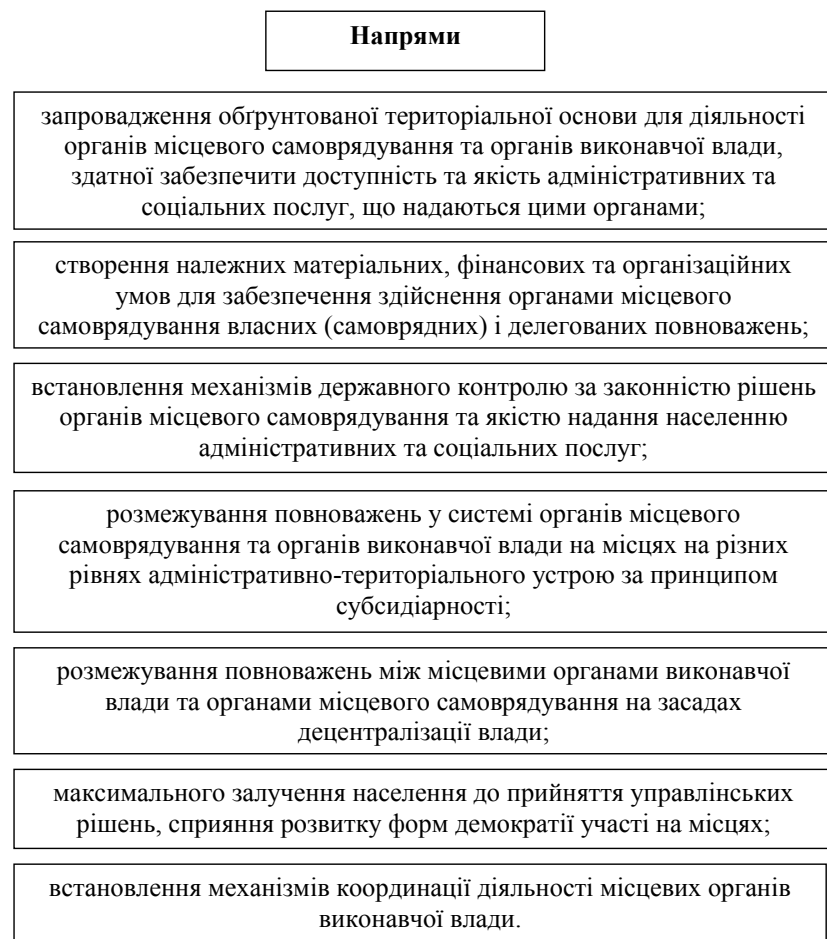


Рис. 16.11. Напрями подолання причин неефективності діяльності інститутів публічної влади на місцях

Реформування місцевих органів виконавчої влади є надзвичайно важливою проблемою, адже державне управління пронизує не лише регіональний рівень, а доходить і до найнижчого рівня органів місцевого самоврядування – виконкомів сільських і селищних рад, шляхом делегування їм державних повноважень виконавчої влади.

можна поділити на три групи: а) формування структур виконавчої влади; б) визначення змісту діяльності структур виконавчої влади; в) забезпечення законності у-сфері державного управління.

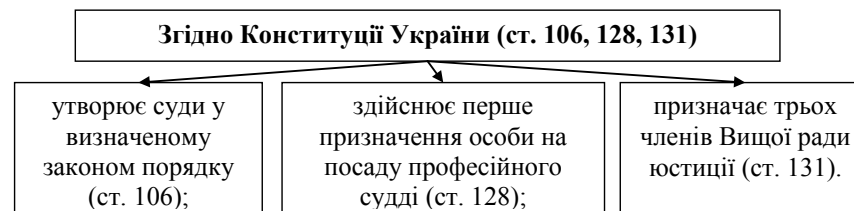


Рис. 10.22. Взаємовідносини Президента України з судовою гілкою

Конституція України визначає місце і роль Президента України в умовах здійснення державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

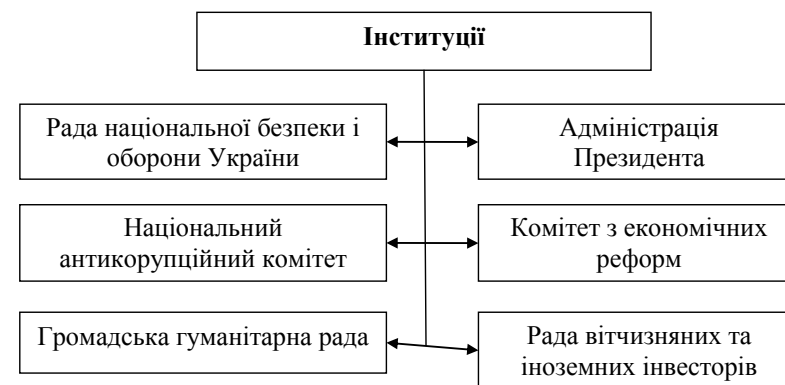


Рис. 10.23. Дорадчі, консультативні та допоміжні інституції при Президентові України

Діяльність Президента забезпечує низка дорадчих, консультативних та допоміжних інституцій. Серед найважливіших із них – *Рада національної безпеки і оборони України та Адміністрація Президента*. За рахунок коштів, передбачених Державним бюджетом, Президент України має право формувати консультативні, дорадчі та інші органи. Відповідно до указів Президента України при ньому діють консультативно-дорадчі органи: Національний антикорупційний комітет, Комітет з економічних реформ, Громадська гуманітарна рада, Рада вітчизняних та іноземних інвесторів (раніше Консультативна рада з питань іноземних інвестицій в Україні), Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства, Рада регіонів, тощо.

ТЕМА 11. СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА, УПРАВЛІНСЬКІ ЗВ'ЯЗКИ

1. Єдина система органів виконавчої влади



Рис. 11.1. Організація виконавчої влади в Україні

Призначення органів виконавчої влади – управління, що охоплює:

2. Концептуальні засади реформування місцевих органів влади та напрями регіональної політики

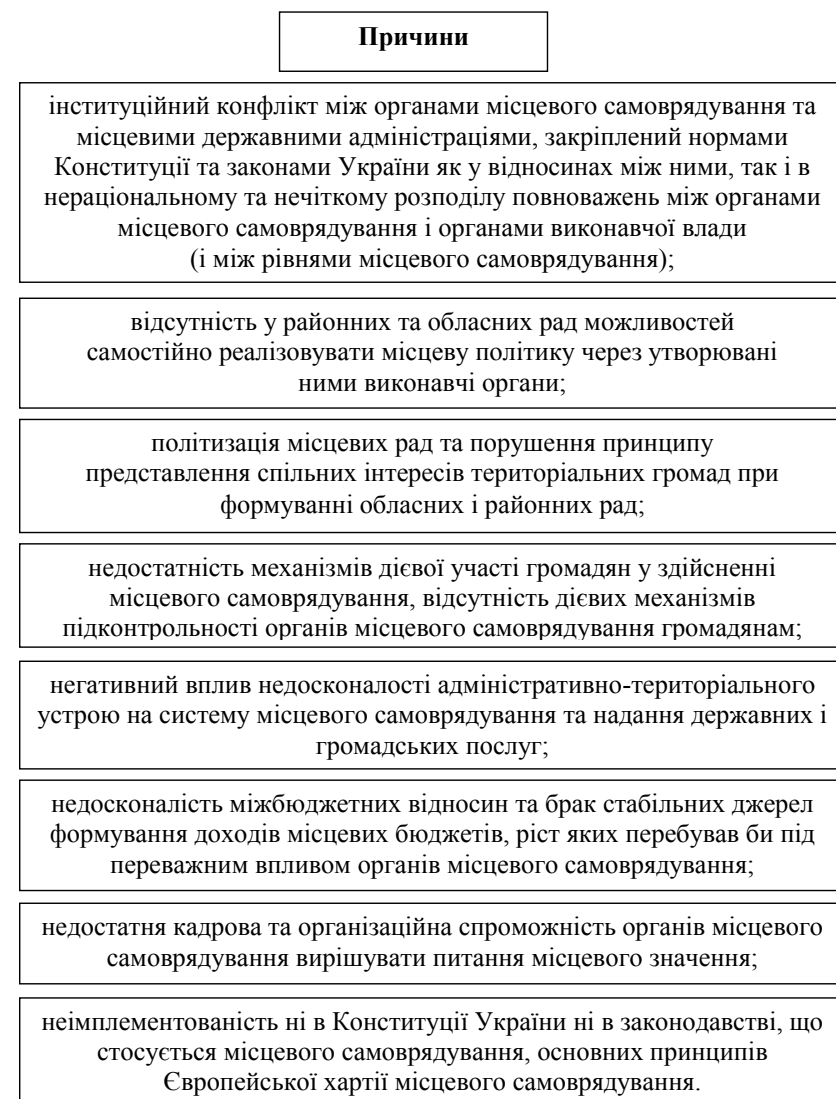


Рис. 16.10. Причини неефективності діяльності
інститутів публічної влади на місцях

Впровадження цих основ реформування ЦОВВ буде спрямоване на:

а) уточнення та зміну функцій ЦОВВ, перегляд їх статусу, і на цій основі – оптимізацію кількісного складу ЦОВВ;

б) забезпечення провідної ролі міністерств серед інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів як головних суб'єктів вироблення і реалізації урядової політики в тій чи іншій сфері;

в) підвищення ролі міністрів як політичних діячів (політиків) і відокремлення статусу міністрів від статусу державних службовців;

г) запровадження нових форм і процедур діяльності ЦОВВ та відповідних організаційних структур.

Зміна організаційних структур міністерств, інших органів виконавчої влади припускає пристосування структури державного апарата до нових функціональних особливостей і вимог, відмова від карликових управлінь і відділів, спроб мати підрозділи апарата з кожного вузького напрямку роботи.

Мета реформування

підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні;

спрямування їх діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг та підвищення їх якості;

гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку;

сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади.

Рис. 16.9. Реформування місцевих органів виконавчої влади

Щодо місцевих органів виконавчої влади, то їх *ефективне* - може здійснюватися за умови визначення і розмежування функцій і повноважень між центральними, місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, дотримання ними законодавчо визначеної компетенції, виконавської дисципліни, їх постійної взаємодії та рівноправного партнерства.

• виконавчу діяльність – здійснення тих рішень, що прийняті органами законодавчої влади;

• розпорядчу діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій.

Виконавча влада діє безупинно і скрізь на території держави (на відміну від законодавчої і судової), спирається на людські, матеріальні та інші ресурси, здійснюється чиновниками, армією, адміністрацією тощо. Це створює основу для можливої узурпації всієї повноти державної влади саме виконавчими органами.

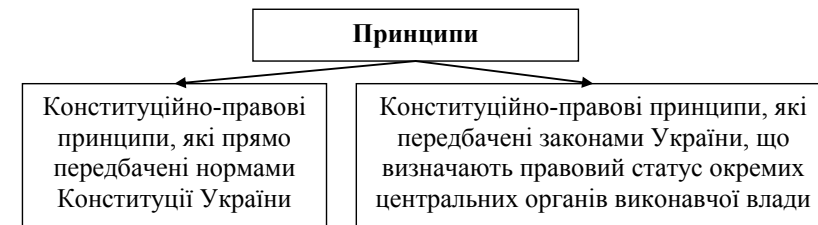


Рис. 11.2. Принципи організації системи органів виконавчої влади

Поняття «система органів» щодо гілки виконавчої влади означає: по-перше, відокремленість відповідної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від решти видів органів держави; по-друге, чітко визначений склад даної системи; по-третє, наявність у сукупності відповідних державних органів певних ознак, притаманних складним соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо.



11.3. Класифікація органів виконавчої влади

Користуючись нормами Конституції України, можемо класифікувати існуючі органи виконавчої влади за різними критеріями: а) *за статусом керівників органів виконавчої влади*: органи, створені з метою вироблення політики (Кабінет Міністрів, міністерства), оскільки Прем'єр-Міністр та міністри є державними політичними діячами; органи, створені з метою реалізації політики (державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації), оскільки голови державних комітетів, центральних органів виконавчої влади

зі спеціальним статусом, голови місцевих державних адміністрацій є державними службовцями; б) *за структурною побудовою органів виконавчої влади*: одноособові або єдиноначальні (ряд центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); колегіальні (Кабінет Міністрів); в) *за характером компетенції*: органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації); органи спеціальної компетенції (центральні органи виконавчої влади).

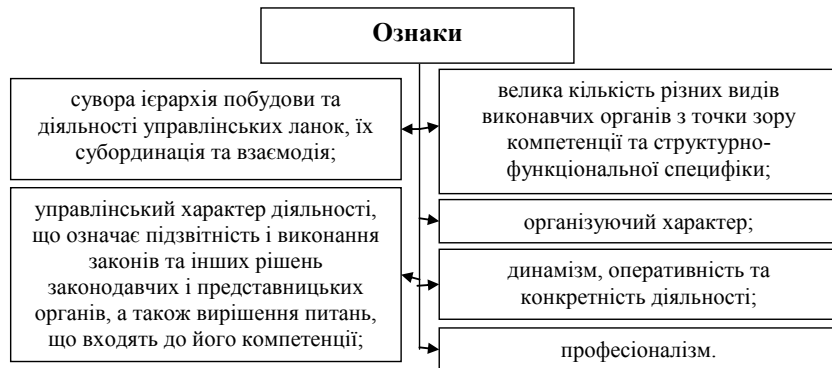


Рис. 11.4. Апарат державного управління та його ознаки

Апарат державного управління – система органів державної виконавчої влади (органів державного управління), які беруть участь у реалізації основних завдань і функцій держави повсякденним і оперативним здійсненням виконавчо-розпорядчої діяльності в економічній, соціальній та інших сферах діяльності держави. Головною метою діяльності апарату державного управління є реалізація функцій виконавчої влади. Саме тому іноді органи виконавчої влади визначають, як первинні елементи апарату державного управління, які створюються державою для здійснення від її імені завдань і функцій державної виконавчої влади.

Рівні
Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади;
центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні комітети, органи, статус яких прирівняний до державних, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;
місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Рис. 11.5. Рівні системи органів виконавчої влади

Система органів виконавчої влади в Україні складається з трьох рівнів:

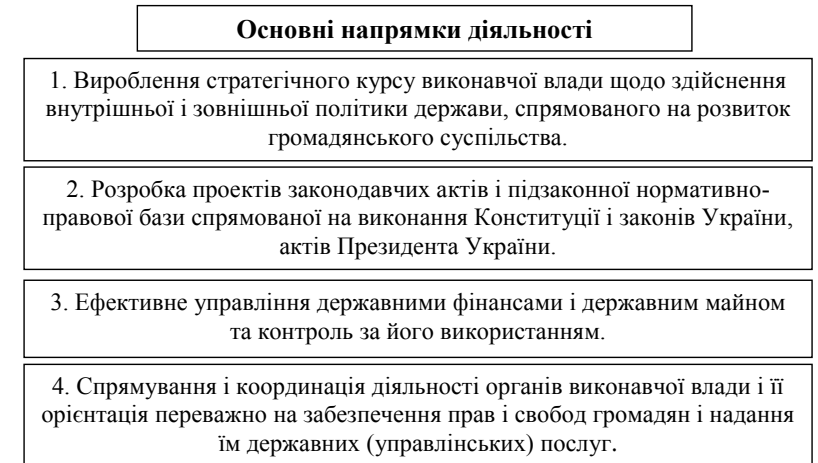


Рис. 16.7. Реформування Кабінету міністрів України

Доцільно відзначити, що перший і другий напрямки відповідають суті *політичного аспекту* державного управління, третій та четвертий – *адміністративному*.

Важливим положенням Концепції є забезпечення прямого або опосередкованого підпорядкування всіх органів виконавчої влади Кабінету Міністрів України. Відповідно до цього в межах конституційно визначеного статусу Кабінету Міністрів його повноваження повинні поширюватися на всі ланки системи органів виконавчої влади. Правовий статус центральних (ЦОВВ) і місцевих органів виконавчої влади і їх взаємини із урядом повинні регулюватися законами, які визначають повноваження й порядок діяльності цих органів.

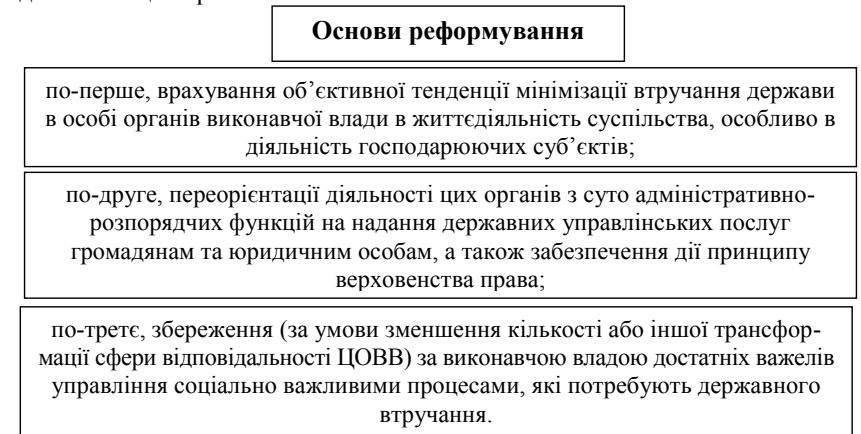


Рис. 16.8. Реформування центральних органів виконавчої влади

Вимоги
жодний орган виконавчої влади не повинен реалізовувати ті функції, між якими можливий конфлікт інтересів;
функція розроблення і коригування стратегії та функція вдосконалення процедур і організаційних структур відповідно до завдань, що змінюються, є постійними, обов'язковими, організаційно уособленими для будь-якого органу виконавчої влади;
політична та ідеологічна єдність управлінських рішень процедурно забезпечується шляхом цілеспрямованого контролю за їх виробленням і виконанням;
на всіх структурних рівнях виконавчої влади обов'язково визначаються особи (посади), що приймають рішення і персонально відповідають за них, з відповідним розподілом прав і відповідальності;
особа, яка приймає рішення, повинна нести відповідальність за невинішені проблеми, за бездіяльність щодо запобігання виникненню збитків;
процедура узгодження має носити дорадчий характер, за винятком випадків, передбачених законами;
обмеження на отримання інформації повинні бути вичерпними, обґрунтованими і формалізованими в нормативно-правових актах.

Рис. 16.6. Вимоги до процедур реформування державного управління

У цілому *структурна реорганізація державного управління та органів виконавчої влади* повинна проводитись обов'язково за умови попереднього визначення реальної необхідності та напрямів зміни функцій, компетенції або методів діяльності відповідних структур.

Вищий рівень – Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади (частина перша ст. 113) (спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади);

Центральний рівень – міністерства (забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах); центральні органи виконавчої влади (виконують окремі функції з реалізації державної політики) державні служби, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України;

Місцевий, або територіальний, рівень – місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації (ст. 118 Конституції), які здійснюють виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі та територіальні органи центральних органів виконавчої влади).

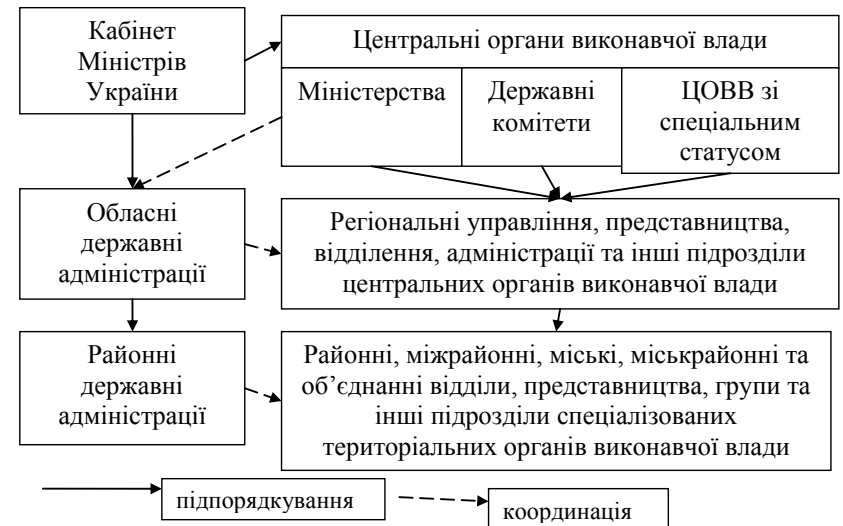


Рис. 11.6. Система органів виконавчої влади в Україні

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.

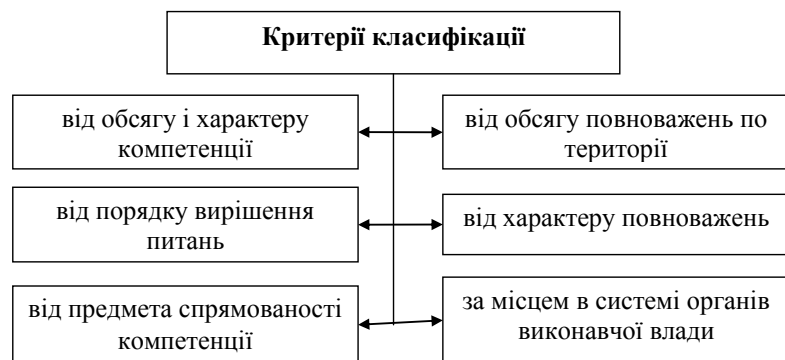


Рис. 11.7. Класифікація органів виконавчої влади

Органи державної виконавчої влади становлять найбільш численну групу державних органів. Взаємодіючи з іншими державними структурами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян, вони перебувають у складній ієрархічній підпорядкованості та взаємозв'язку. Для кращого вивчення особливостей організації їх діяльності, а також для виявлення закономірностей у взаємозв'язках окремих органів здійснюють їх класифікацію, за основу якої беруть різні критерії, а саме:

1) *від обсягу і характеру компетенції*: загальної компетенції (КМУ, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації); галузевої компетенції (Міністерство внутрішніх справ, Міністерство оборони, Міністерство науки і освіти, Міністерство промислової політики України); спеціальної компетенції (міжгалузевої) (Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, Міністерство фінансів та інші);

2) *від порядку вирішення питань*: єдиноначальні (міністерства, комітети та ін.); колегіальні (КМУ, РМ АРК);

3) *від предмета спрямованості компетенції*: органи управління економічною сферою; органи управління соціально-культурною сферою; органи управління адміністративно-політичною сферою;

4) *від обсягу повноважень по території*: центральні (КМУ, міністерства, комітети); місцеві (державні адміністрації);

5) *від характеру повноважень*: міністерства, державні комітети (державні служби), центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;

6) *за місцем в системі органів виконавчої влади*: вищі та нижчі.

Укази Президента України
«Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» (Указ Президента України від 7 липня 1997 року, № 620/97)
«Про положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» (Указ Президента України від 2 жовтня 1997 року, № 1087/97)
«Про склад Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи» (Указ Президента України від 9 січня 1999 року, № 5/99)
«Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (Указ Президента України від 22 липня 1998 року, № 810/98; із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 10 вересня 1998 року, № 1000/98, 21 вересня 1998 року, № 1048/98 та від 2 січня 1999 року, № 5/99)
«Про положення про робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби» (Указ Президента України від 10 вересня 1998 року, № 1000/98)
«Про положення про робочу групу з проведення реформи центральних органів виконавчої влади» (Указ Президента України від 6 жовтня 1998 року, № 1114/98)
«Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи» (Указ Президента України від 20 листопада 1998 року, № 1284/98)
«Про проект Концепції адміністративної реформи в Україні» (Рішення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи від 25 березня 1998 року, № 3/98)
«Про стратегію реформування системи державної служби в Україні» (Указ Президента України від 14 квітня 2000 року, № 599/2000).

Рис. 16.5. Нормативно-правова база напрацьована в Україні за період підготовки адміністративної реформи в Україні з 1997 по 2000 рік

Наведений в таблиці перелік нормативних актів свідчить, що за той час в Україні була напрацьована значна *правова база*, що регулює різні питання адміністративної реформи. Однак, серед даних актів немає жодного закону прийнятому Верховною Радою, якої згідно Конституції України належить право реформування організації державної влади і місцевого самоврядування, а також територіального устрою держави.

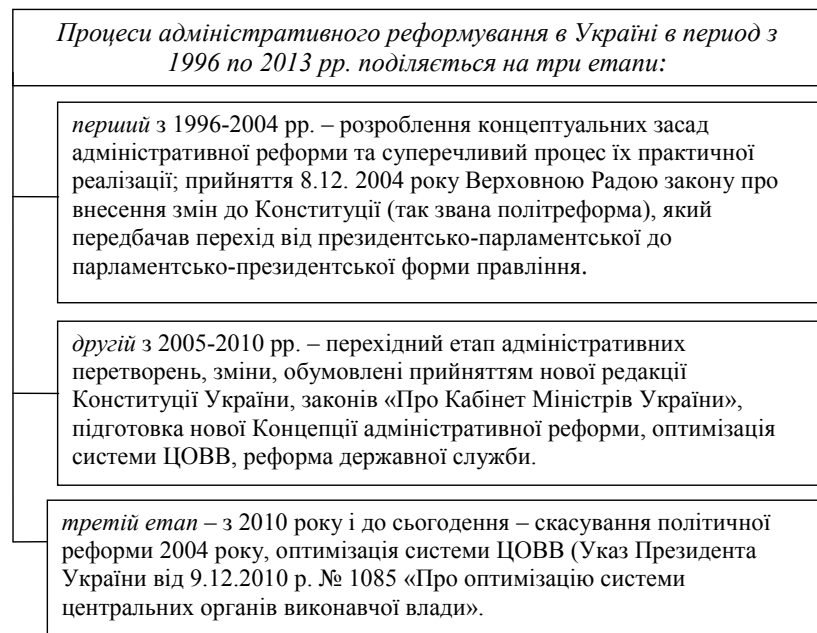


Рис. 16.4. Етапи адміністративного реформування в Україні з 1996 по 2013 рр.

Удосконалити систему державного управління можливо було лише шляхом її *реформування*. Тобто створення ефективної і демократичної системи державного управління, яка була би прозорою для громадськості, максимально наближеною до потреб людини, а витрати на її утримання відповідали би фінансово-економічному становищу держави. Зрозумілим також було те, що без повноцінної адміністративної реформи в Україні неможливе також системне і результативне проведення економічних та соціальних реформ, розбудова демократичної правової держави, розширенні прав місцевих органів виконавчої влади, проведення децентралізації державного управління.

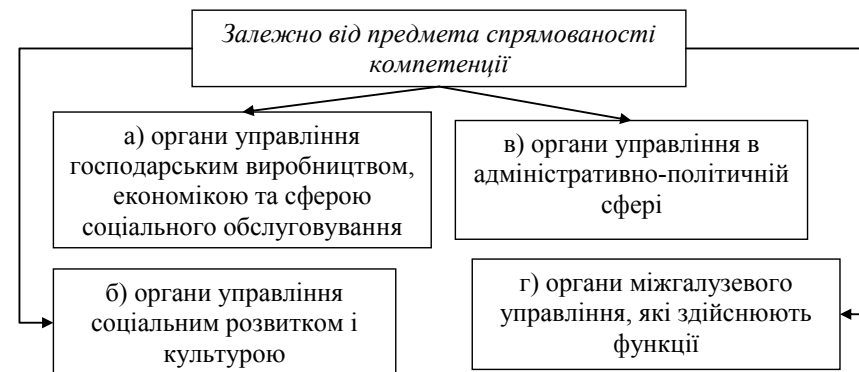


Рис. 11.8. Види органів виконавчої влади

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, що обумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо-розпорядчої діяльності. Найважливішими критеріями класифікації є територіальний масштаб діяльності, обсяг і характер компетенції, порядок розв'язання підвідомчих питань, предмет спрямованості компетенції, становище та місце в системі органів.

Залежно від *предмета спрямованості компетенції*, органи виконавчої влади поділяють на:

а) органи управління господарським виробництвом, економікою та сферою соціального обслуговування: промисловістю, сільським господарством, транспортом, зв'язком, внутрішньою торгівлею, житлово-комунальним господарством і побутовим обслуговуванням населення;

б) органи управління соціальним розвитком і культурою: освітою, охороною здоров'я, фізичною культурою та спортом, розвитком науки, культури, соціальним забезпеченням;

в) органи управління в адміністративно-політичній сфері: обороною, державною безпекою, внутрішніми справами, юстицією, зовнішніми стосунками;

г) органи міжгалузевого управління, які здійснюють функції: ціноутворення, статистики, фінансового регулювання, стандартизації, сертифікації тощо.

Якщо брати за критерій класифікації становище та місце в системі органів виконавчої влади, то їх поділяють на вищі та нижчі. Так, обласна державна адміністрація буде нижчою відносно Кабінету Міністрів України, але вищою відносно районної державної адміністрації. Звідси – підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність нижчих органів перед вищими, обов'язковість рішень вищих органів до виконання нижчими.

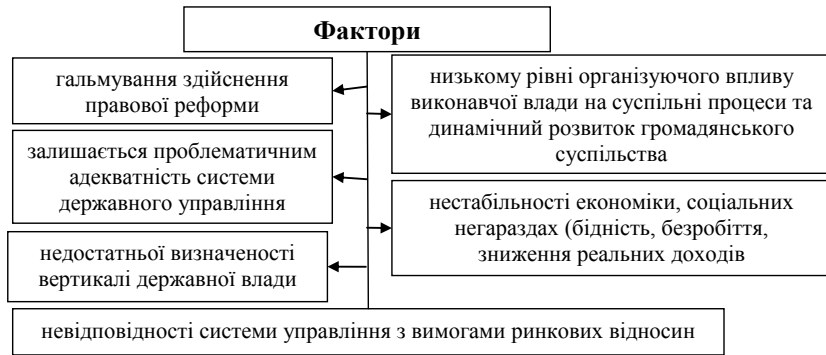


Рис. 11.9. Проблеми та протиріччя в системі органів виконавчої влади

В сучасних умовах у відповідності до потреб розбудови нового демократичного суспільства процеси, що відбуваються в економічній, соціальній, політичній сферах українського суспільства, висувають підвищені вимоги до системи органів виконавчої влади щодо вироблення дієвих механізмів управління їх розвитком. Але система органів виконавчої влади й досі залишається непрозорою для суспільства, відірваною від народу і такою, що не відповідає достатньою мірою його інтересам, тобто залишається неефективною.



Рис. 11.10. Можливі напрями реформування органів виконавчої влади

Аналізуючи об'ємність запланованих перетворень в адміністративній ланці, зважаючи на доволі широкий спектр заходів, запланованих у зміні системи управління, доводиться констатувати неефективне виконання положень згаданого документу, а також відсутність системності при прийнятті нормативних актів та вжиття заходів задля їх узгодження між собою.

Європейська практика

побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток органів місцевого самоврядування, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;

субсидіарності – коли шляхом децентралізації, уряд передає ряд функцій на нижній рівень органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, які можуть їх здійснювати більш ефективно, так як знаходяться ближче до громадянина, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

ефективності – місце держави в світовій спільноті значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;

прозорості, відкритості і підзвітності, що означало ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад;

гнучкості – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості.

Рис. 16.3. Принципи європейського реформування

Адміністративна реформа в Україні спиралася на європейський довід тому в її основу були покладені принципи, що закладені в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу.

технологічних засад механізму держави і державного апарата, що забезпечує соціально-економічний розвиток країни, сприяє відповідності суспільної системи напрямкам розвитку світової цивілізації.

Відповідно, *адміністративна реформа в Україні* покликана забезпечити посилення аналітичної, прогностичної, регулюючої, організаційної і контрольної функцій органів виконавчої влади, чіткий розподіл їх повноважень як по горизонталі, так і по вертикалі, ефективну взаємодію з органами інших гілок влади та інститутами громадянського суспільства.

Концепція

Напрямки:

1. Створення нової правової бази, що регламентуватиме організацію і здійснення державного управління в Україні;
2. Формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;
3. Кадрове забезпечення нової системи державного управління;
4. Зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;
5. Наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Етапи:

перший етап – розробка та офіційне схвалення Концепції адміністративної реформи та Програми здійснення адміністративної реформи (розв'язання першочергових питань, пов'язаних з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління);
другий етап – запровадження організаційно-правових засад реформування ключових елементів системи державного управління;
третій етап – поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління.

Рис. 16.2. Концепція адміністративної реформи в Україні

Головними проблемами при проведенні адміністративної реформи в Україні були визначені:

- *реформування системи органів виконавчої влади;*
- *розвиток державної служби;*
- *реформування органів місцевого самоврядування;*
- *розвиток адміністративної юстиції;*
- *реформування адміністративного права.*

Для того щоб забезпечити становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, запропонована *адміністративна реформа*. Її метою є формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересом.

2. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади

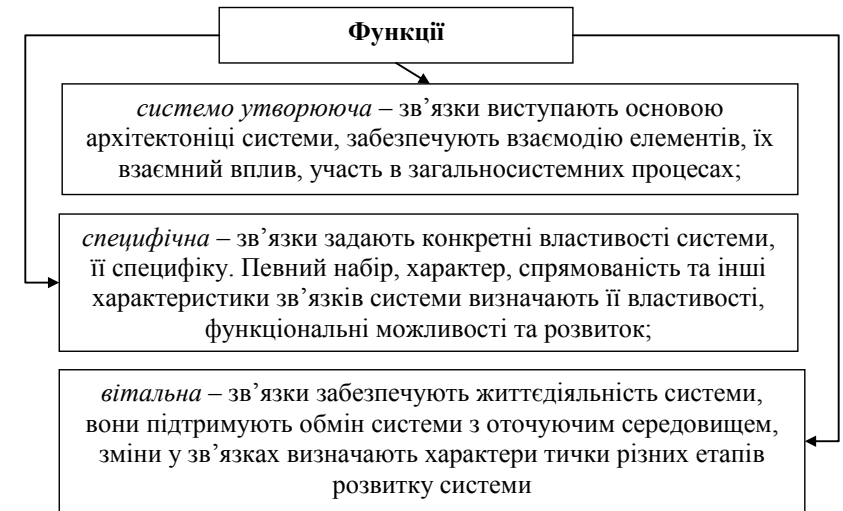


Рис. 11.11. Управлінський зв'язок та його функції

Управлінський зв'язок – це вектор, який вказує напрям управлінської дії, тобто показує, який орган є керуючим, а який – керованим.

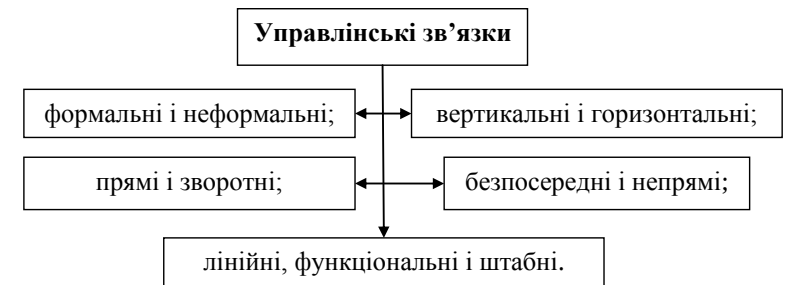


Рис. 11.12. Основні групи управлінських зв'язків

Управлінські зв'язки – прояв управлінських відносин, за яких наявність (відсутність) або зміна одних суб'єктів управління є умовою наявності (відсутності) або зміни інших суб'єктів управління. *Управлінські відносини* – це система стійких вертикальних і горизонтальних зв'язків, які виникають внаслідок субординації, співпідлеглості та співпраці в процесі управлінської діяльності.



Рис. 11.13. Принципи визначення і розподілу компетенції окремих органів

У побудові структури системи органів виконавчої влади використовуються також різні принципи визначення і розподілу компетенції окремих органів. *Найбільш поширеними у вітчизняній практиці є:*

- функціональний принцип;
- галуzeвий принцип;
- програмно-цільовий принцип.

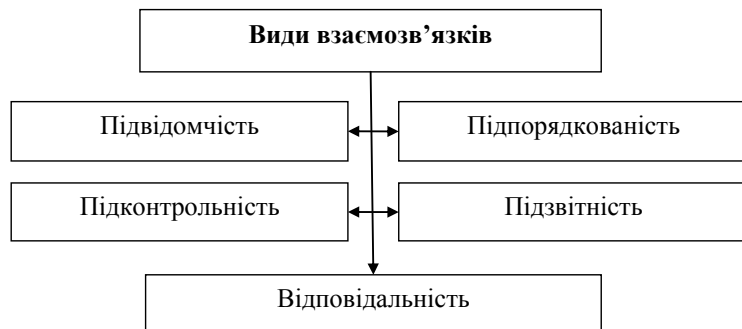


Рис. 11.14. Види взаємозв'язків у системі органів виконавчої влади

Підпорядкованість характеризує найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. У той же час підпорядкованість може мати різні ступені повноти – повну і часткову. *Повна підпорядкованість (підлеглість)* передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, включаючи вирішення щодо підлеглого органу: установчих питань; визначення правового статусу; кадрових питань; здійснення контролюючих функцій; отримання звітності; застосування заходів відповідальності. *Часткова* – це підпорядкованість, коли в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених вище важелів.

ТЕМА 16. РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

І. Реформування організаційних структур державного управління в Україні за роки незалежності

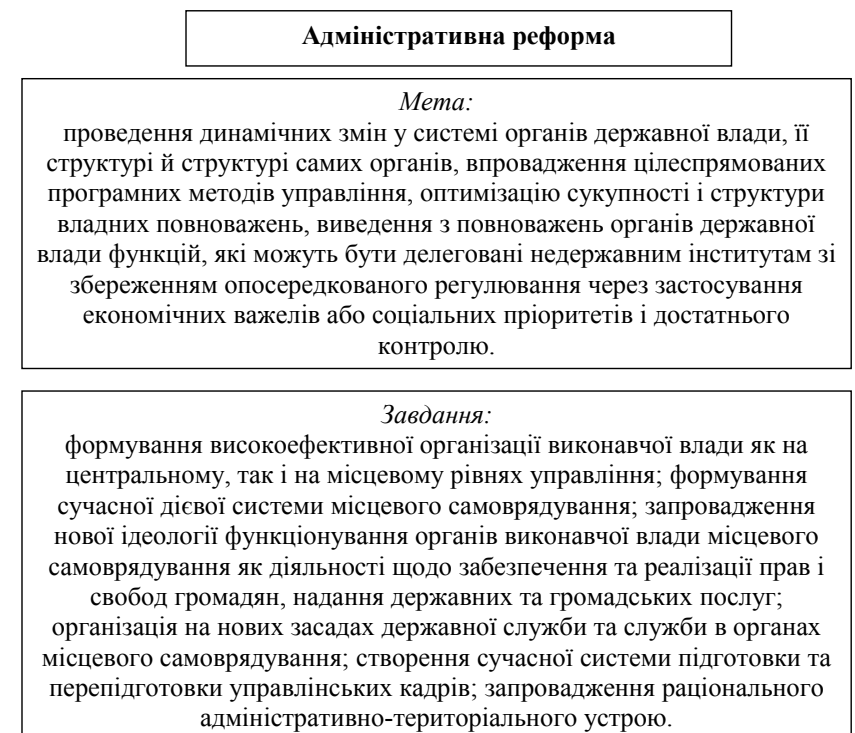


Рис. 16.1. Адміністративна реформа: мета та завдання

Адміністративну реформу можна визначити як безперервний процес удосконалення інституційних, правових, організаційних, процедурно-

Базові принципи місцевого самоврядування сформульовані в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, яка була схвалена Комітетом міністрів країн Ради Європи 1985 року і ратифікована Україною 1995 року. Цими широкими принципами є *правова, організаційна та фінансова автономії органів місцевого самоврядування*.

Європейська Хартія місцевого самоврядування зобов'язує всі країни, які її ратифікували, застосовувати у своєму законодавстві основні принципи, що гарантують самостійність місцевої влади.

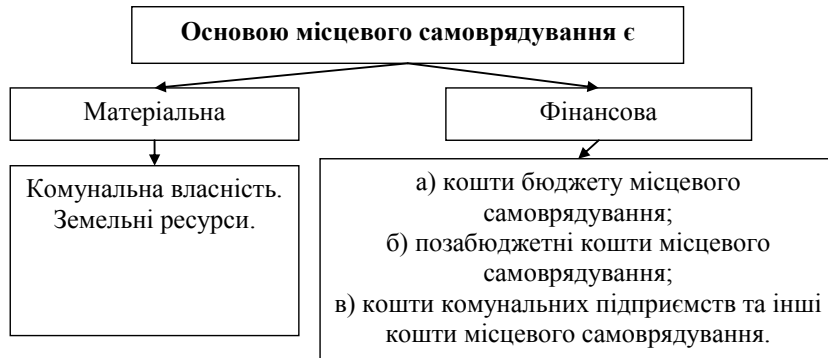


Рис. 15.25. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування

Реальність місцевого самоврядування визначається, в першу чергу, матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.



Рис. 11.15. Підвідомчість органів виконавчої влади

Підвідомчість органів виконавчої влади – це найбільш загальне визначення усіх можливих станів управлінських відносин, які існують між органами виконавчої влади. Підвідомчість може бути вертикальною або горизонтальною.

Вертикальна підвідомчість властива взаємозв'язкам органів різних – вищого і нижчого – рівнів: наприклад, усі органи виконавчої влади так чи інакше підвідомчі Кабінету Міністрів України.

Горизонтальна підвідомчість має місце у стосунках між органами одного і того ж рівня: наприклад, будь-який центральний орган виконавчої влади є підвідомчим Міністерству юстиції України в частині дотримання порядку підготовки і реєстрації нормативно-правових актів, що видаються даним центральним органом.

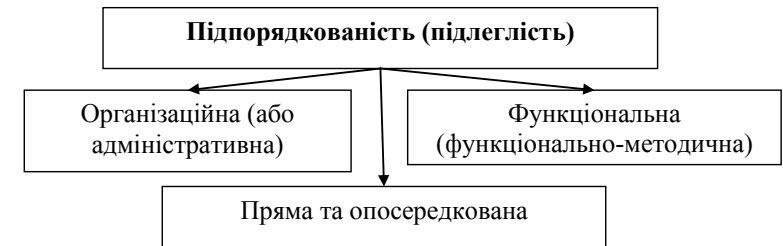


Рис. 11.16. Підпорядкованість (підлеглість) органів виконавчої влади

Підпорядкованість (підлеглість) характеризує найвищий ступінь залежності між органами, що передбачає обов'язковість виконання підпорядкованим органом адресованих йому владних рішень іншого органу. Слід розрізняти організаційну і функціональну, а також пряму і опосередковану підпорядкованість.



Рис. 11.17. Підконтрольність та підзвітність органів виконавчої влади

Підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади – певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність.

Підконтрольність означає таку залежність органу, коли його діяльність підлягає перевірці з боку іншого (інших) органу, який уповноважений здійснювати такий контроль. При цьому підконтрольний орган зобов'язаний як надавати необхідні можливості для подібних перевірок, так і звітувати про свою діяльність. Це є власне підзвітність. Підконтрольність за змістом дещо ширша підзвітності, оскільки може передбачати одержання контролюючим органом усієї потрібної інформації, включаючи звіти. Водночас режим підзвітності може застосовуватись і самотійно, тобто окремо від здійснення функції контролю.

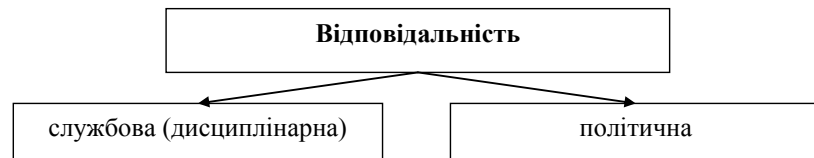
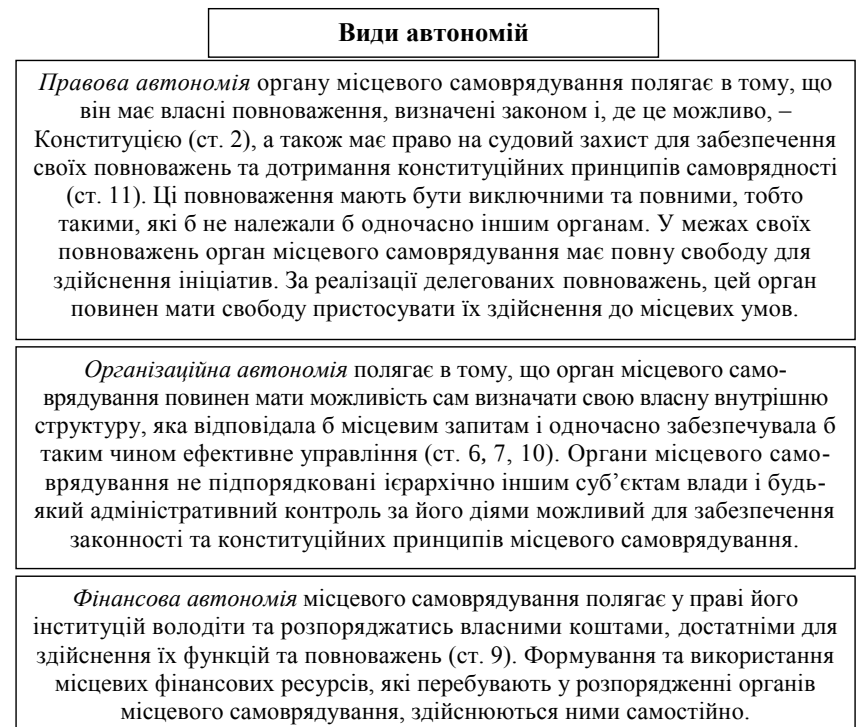


Рис. 11.18. Відповідальність органів виконавчої влади в управлінських відносинах

Відповідальність органів виконавчої влади в управлінських відносинах – це, за загальним правилом, службова (дисциплінарна) відповідальність керівників відповідних органів (а іноді їх заступників) перед органами або посадовими особами вищого рівня. Специфічне місце в інституті відповідальності органів виконавчої влади відведено так званій політичній (яку ще називають конституційно-правовою) відповідальності Кабінету Міністрів України. Вона полягає у конституційно встановленому обов'язку уряду скласти свої повноваження за умов: 1) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів (частина перша ст. 87 Конституції України); 2) прийняття Президентом України рішення про припинення повноважень Прем'єр-міністра (п. 9 частини першої ст. 106 Конституції України).

Ці акти виступають своєрідним засобом саморегуляції територіальної громади, системи місцевого самоврядування, а можливість їх прийняття прямо передбачена Конституцією України, стаття 144 якої визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 26) деталізує нормотворчі повноваження представницьких органів місцевого самоврядування. Цей Закон (ст. 7) також закріплює право територіальної громади приймати обов'язкові для виконання рішення на місцевих референдумах.

За допомогою *актів місцевого самоврядування* встановлюються норми права, які є обов'язкові для населення, органів, установ та організацій, що здійснюють діяльність в межах відповідної території. Предметом цих актів можуть бути окремі питання статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організації їх діяльності, управління комунальною власністю, участі громадян, їх об'єднань у реалізації повноважень місцевого самоврядування тощо.



Правова автономія органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні повноваження, визначені законом і, де це можливо, – Конституцією (ст. 2), а також має право на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядуності (ст. 11). Ці повноваження мають бути виключними та повними, тобто такими, які б не належали б одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу для здійснення ініціатив. За реалізації делегованих повноважень, цей орган повинен мати свободу пристосувати їх здійснення до місцевих умов.

Організаційна автономія полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначати свою власну внутрішню структуру, яка відповідала б місцевим запитам і одночасно забезпечувала б таким чином ефективне управління (ст. 6, 7, 10). Органи місцевого самоврядування не підпорядковані ієрархічно іншим суб'єктам влади і будь-який адміністративний контроль за його діями можливий для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Фінансова автономія місцевого самоврядування полягає у праві його інституцій володіти та розпоряджатись власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень (ст. 9). Формування та використання місцевих фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування, здійснюються ними самотійно.

Рис. 15.24. Види автономій місцевого самоврядування

Правові основи місцевого самоврядування в Україні

1. Норми, в яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівність всіх форм власності, гарантується місцеве самоврядування.

2. Норми, в яких регламентується діяльність місцевого самоврядування по забезпеченню прав і свобод людини і громадянина.

3. Норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування.

4. Норми, в яких закріплені правові гарантії місцевого самоврядування.

Рис. 15.22. Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні

Ця система нормативно-правових актів будується на принципах жорсткої ієрархії, що передбачає:

– *верховенство норм Конституції України* – норми всіх інших актів не можуть суперечити конституційним нормам, вони мають бути спрямовані на деталізацію і конкретизацію положень конституційних норм;

– *вищу юридичну силу норм законів України*, в першу чергу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», по відношенню до підзаконних актів – указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, рішень органів місцевого самоврядування;

– *відповідність актів місцевого самоврядування* – актів місцевих референдумів та актів органів місцевого самоврядування положенням всіх нормативно-правових актів органів державної влади, що прийняті в межах їх компетенції.

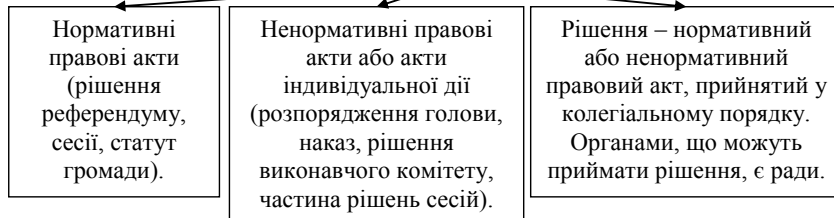
Види нормативних актів

Рис. 15.23. Нормативні акти місцевого самоврядування

ТЕМА 12. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРАВА, КОМПЕТЕНЦІЯ, ФУНКЦІЇ

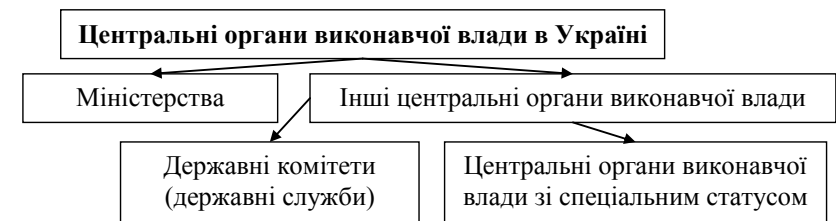
1. Кабінет Міністрів України: структура і компетенція

Рис. 12.1. Центральні органи виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) в Україні є проміжною ланкою між вищими і місцевими органами влади, що забезпечує усталену, спеціалізовану, професійну діяльність з реалізації державної політики в різних сферах політичного, економічного та соціально-культурного життя.

Ознаки

закріплення їх статусу та повноважень відповідним нормативно-правовим актом (як правило визначаються положенням, яке до останнього часу затверджувалося указом Президента України);
діяльність у межах своєї компетенції на усій території України;
підпорядкування Кабінету Міністрів України (безпосередньо або опосередковано);
єдиноначальність;
статус юридичної особи і самостійна реалізація власних повноважень у відносинах з органами законодавчої, судової влади, урядом, іншими ЦОВВ та місцевими органами влади.

Рис. 12.2. Основні ознаки центральних органів виконавчої влади

Правову основу організації та діяльності центральних органів виконавчої влади становлять норми Конституції України, законів України, що регулюють окремі аспекти діяльності цих органів, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, актів центральних органів виконавчої влади.

Матеріально-фінансову основу центральних органів виконавчої влади становлять об'єкти державної власності, майно, що перебуває в комунальній власності і передане в установленому законодавством порядку в управління органам державної влади, кошти Державного бюджету України. Центральні органи виконавчої влади здійснюють повноваження з управління державним майном підприємств, що належать до сфери їх управління, а також виступають головними розпорядниками бюджетних коштів.

Завдання
надання адміністративних послуг;
здійснення державного нагляду (контролю);
управління об'єктами державної власності;
внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Рис. 12.3. Основні завдання центральних органів виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька завдань. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів; *комітету району у місті* – в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не збігаються з межами діяльності районної у місті ради.

4. Правовий статус органів місцевого самоврядування

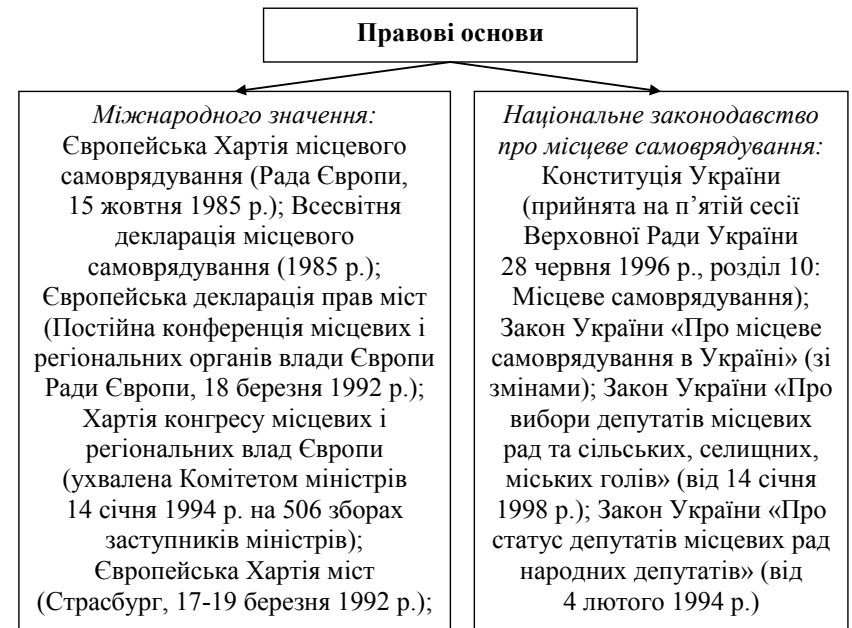


Рис. 15.21. Правові основи місцевого самоврядування

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейською Хартією місцевого самоврядування. Ця хартія визначила принципи, основні напрями місцевого самоврядування, його співвідношення з місцевим управлінням.

Виконавчі органи місцевих рад в Україні визнаються як нижчий рівень органів виконавчої влади, що є функціонально інтегрованими в її систему. На місцевому рівні створюється комплексна система органів, що здійснюють функції виконавчої влади: система органів виконавчої влади та система виконавчих органів місцевих рад. При цьому залучення виконавчих органів місцевих рад в цю систему відбувається в залежності від галузі (сфери) діяльності.

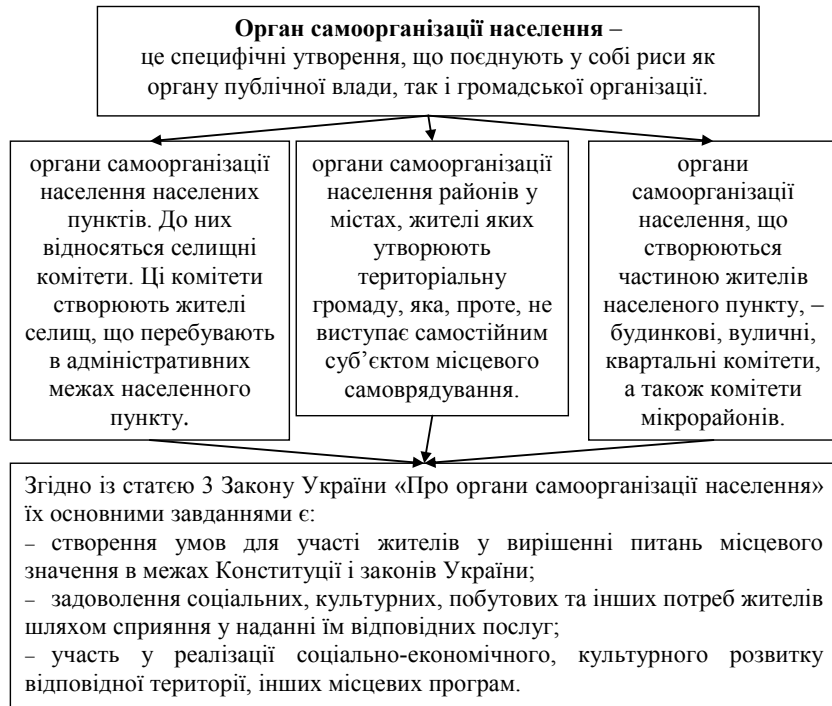


Рис. 15.20. Органи самоорганізації населення

Органи самоорганізації населення створюються за ініціативою самих жителів та з дозволу відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради на окремих частинах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а саме: *сільського, селищного комітету* – в межах території села, селища, якщо його межі не збігаються з межами діяльності сільської, селищної ради; *вуличного, квартального* – в межах території кварталу, кількох або однієї частини вулиць з прилеглими провулками у місцях індивідуальної забудови; *комітету мікрорайону* – в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах; *будинкового* – в межах будинку (кількох будинків) в

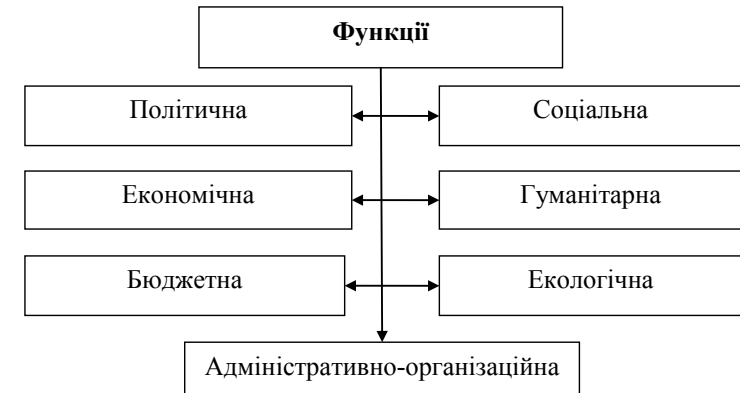


Рис. 12.4. Функції Кабінету Міністрів України та функціональні повноваження членів уряду

Кабінет Міністрів України є органом загальної компетенції, тому його функції є численними та різноманітними. Серед них виокремлюються наступні.

Політична – полягає у здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики держави, засади якої визначаються парламентом. До цієї функції слід також віднести забезпечення державного суверенітету і національної безпеки, що передбачає здійснення урядом низки заходів щодо відвернення внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці, підтримання обороноздатності держави, створення належних умов для розбудови суверенної держави. *Економічна* – полягає у забезпеченні проведення фінансової, цінової, інвестиційної і податкової політики; організації і забезпеченні здійснення зовнішньоекономічної діяльності і митної справи; управління об'єктами державної власності. *Бюджетна* – полягає в розробці проекту основних напрямів бюджетної політики на наступний рік, проекту закону про Державний бюджет України; в забезпеченні виконання затвердженого парламентом Державного бюджету України та звітності про його виконання. *Соціальна* – полягає в реалізації політики у сфері праці й зайнятості населення, соціального захисту, розробці і здійсненні загальнодержавних програм соціального розвитку України. *Гуманітарна* – полягає в реалізації політики у сфері освіти, науки, культури, розробці та здійсненні загальнодержавних програм науково-технічного і культурного розвитку. *Екологічна* – полягає у забезпеченні охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування. *Адміністративно-організаційна* – полягає у спрямуванні і координації роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій; забезпеченні виконання Конституції, законів, актів Президента і Кабінету Міністрів України; контролі за поточною діяльністю органів виконавчої влади.

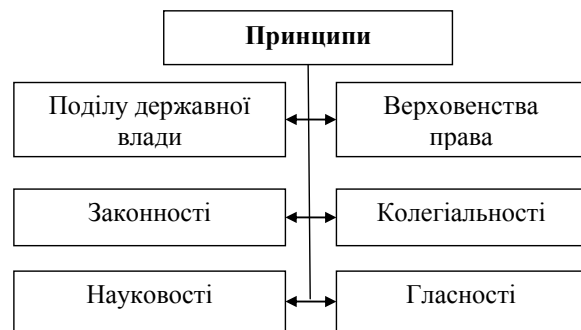


Рис. 12.5. Принципи діяльності Кабінету Міністрів України

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах:

а) *поділу державної влади*, який означає, що Кабінет Міністрів здійснює виконавчу владу у встановлених Конституцією України межах незалежно від органів законодавчої і судової влади, крім випадків, передбачених Конституцією України, недопущення неправомірного втручання будь-яких органів, посадових осіб, об'єднань громадян у вирішення питань, що віднесені до відання уряду;

б) *верховенства права* – Кабінет Міністрів у своїй діяльності дотримується вимог утвердження та гарантування прав і свобод людини, відповідальності держави перед громадянами за забезпечення їм гідних умов життя;

в) *законності* – Кабінет Міністрів здійснює свої повноваження на основі, у відповідності та на виконання Конституції, законів України, указів і розпоряджень Президента України;

г) *колегіальності* – Кабінет Міністрів є колегіальним органом, що приймає рішення після вільного демократичного обговорення питань на своїх засіданнях;

д) *науковості* – Кабінет Міністрів у своїй діяльності спирається на наукове і соціологічне обґрунтування здійснюваної ним державної політики, активно використовує новітні досягнення наукових досліджень, організаційно-технічні засоби та інформаційні технології;

е) *гласності* – Кабінет Міністрів регулярно інформує громадськість про свою діяльність. Прийняття таємних рішень можливе лише у випадках, визначених законом

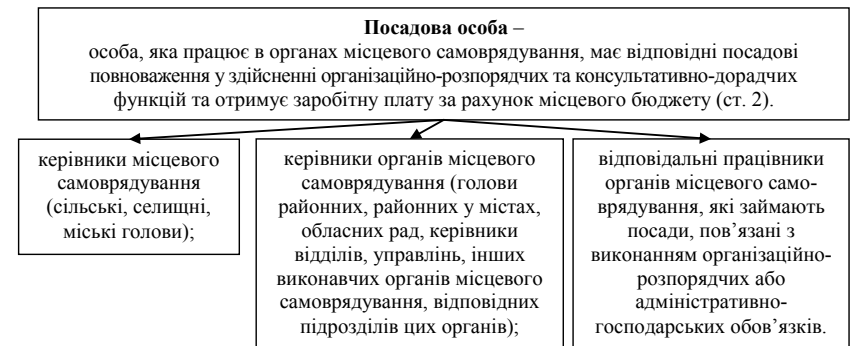


Рис. 15.18. Посадова особа органів місцевого самоврядування

Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією України і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування. На посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

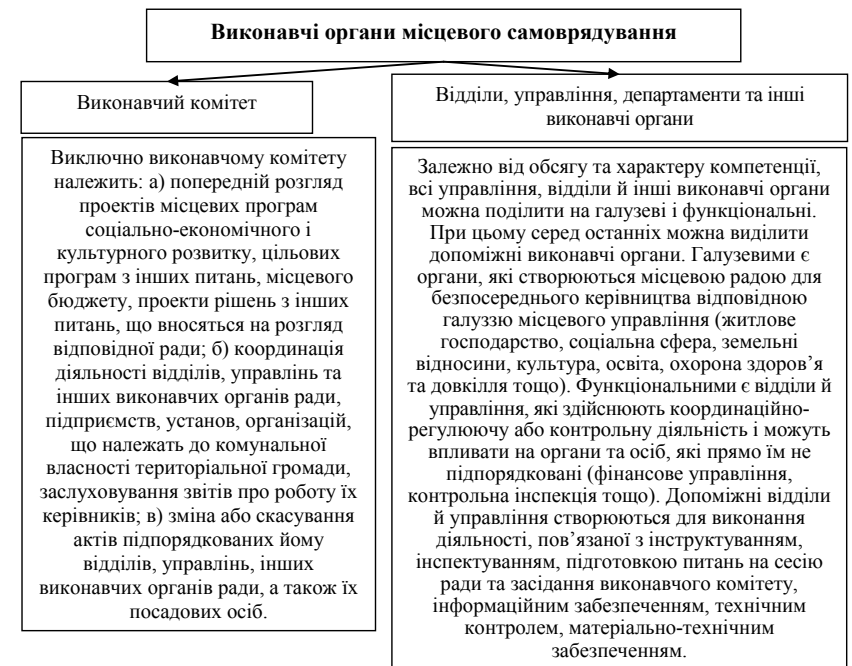


Рис. 15.19. Виконавчі органи місцевого самоврядування

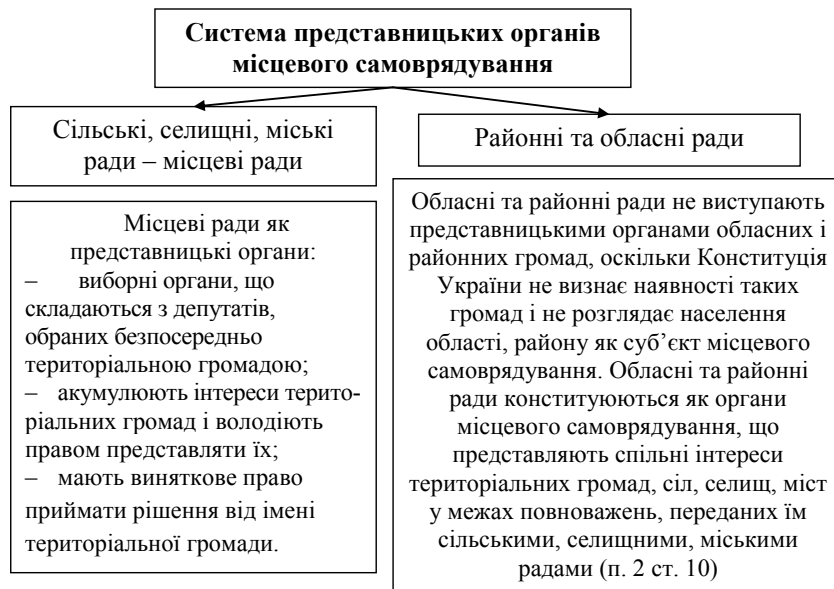


Рис. 15.17. Сільська, селищна, міська рада

Наявність таких *двох рівнів* аж ніяк не дає підстав підпорядковувати органи першого рівня другому. Відповідно до положень ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», можна зробити висновок про те, що *місцеві ради* – єдині представницькі органи територіальних громад. Саме цим радам належить провідна роль і, окрім цього, – це ті інституції, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий до громадян рівень управління.

Відповідно до п. 2 ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися *районні в місті ради*, які, відповідно, формують виконавчі органи та обирають голову ради, котрий одночасно є головою її виконавчого комітету.



Рис. 12.6. Структурна схема Кабінету Міністрів та його апарату

Кабінет Міністрів є колегіальним органом, який здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на засіданнях. Діяльність Кабінету Міністрів спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сферах, віднесених до його компетенції.

Урядові комітети 2008	Урядові комітети 2010	Урядові комітети 2014
Урядовий комітет з питань економічної політики; Урядовий комітет з питань правової політики, оборони та правоохоронної діяльності; Урядовий комітет з питань гуманітарної та соціальної політики; Урядовий комітет європейської інтеграції та міжнародного співробітництва.	Урядовий комітет з питань розвитку галузей економіки та науково-інноваційної політики; Урядовий комітет з питань економічної політики; Урядовий комітет з питань національної безпеки, правової, молодіжної політики, екології та підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу; Урядовий комітет з питань регіональної та соціальної політики, будівництва, житлово-комунального господарства і гуманітарного розвитку.	Урядовий комітет з питань соціально-економічного розвитку та європейської інтеграції; Урядовий комітет з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності; Урядовий комітет з питань регіонального розвитку; Урядовий комітет гуманітарного розвитку.

Рис. 12.7. Урядові комітети

З метою підвищення ефективності діяльності Кабінету Міністрів та координації роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики згідно з постановою Кабінету Міністрів утворюються і діють урядові комітети.

До напрямків діяльності урядових комітетів належать розгляд та схвалення концепцій проектів нормативно-правових актів та інших документів, що підлягають розробці, розгляд, врегулювання розбіжностей між проектами нормативно-правових актів і діючими актами, схвалення цих проектів та інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів, розгляд інших питань, пов'язаних із формуванням та реалізацією державної політики у відповідній сфері. Урядовий комітет формується з числа членів Кабінету Міністрів, керівників, заступників керівників Центральних органів виконавчої влади. Очолює його голова, який за посадою є Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром або віце-прем'єр-міністром.

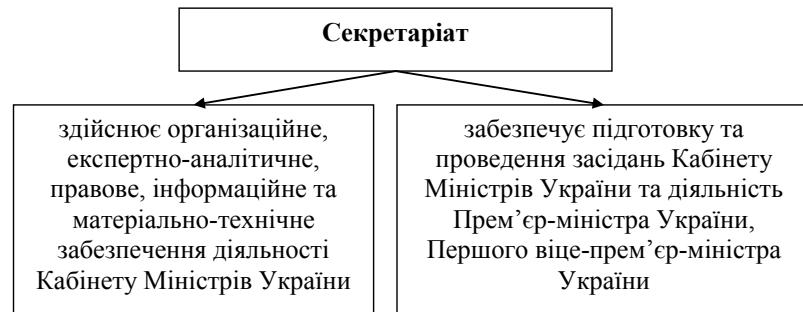


Рис. 12.8. Секретаріат Кабінету Міністрів України

Структурні підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів України в межах покладених на них функцій забезпечують діяльність уряду, урядових комітетів, працюють за дорученнями Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та його заступників. Секретаріат діє на підставі Положення, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Секретаріат очолює Міністр Кабінету Міністрів України, який є членом уряду і виконує такі основні завдання: а) організаційне забезпечення Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів; б) керівництво роботою Секретаріату; в) забезпечення взаємодії Секретаріату Кабінету Міністрів України з Секретаріатом Президента України, Апаратом Верховної Ради України, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами; г) забезпечення стабільності та наступності в роботі Секретаріату.

відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення.

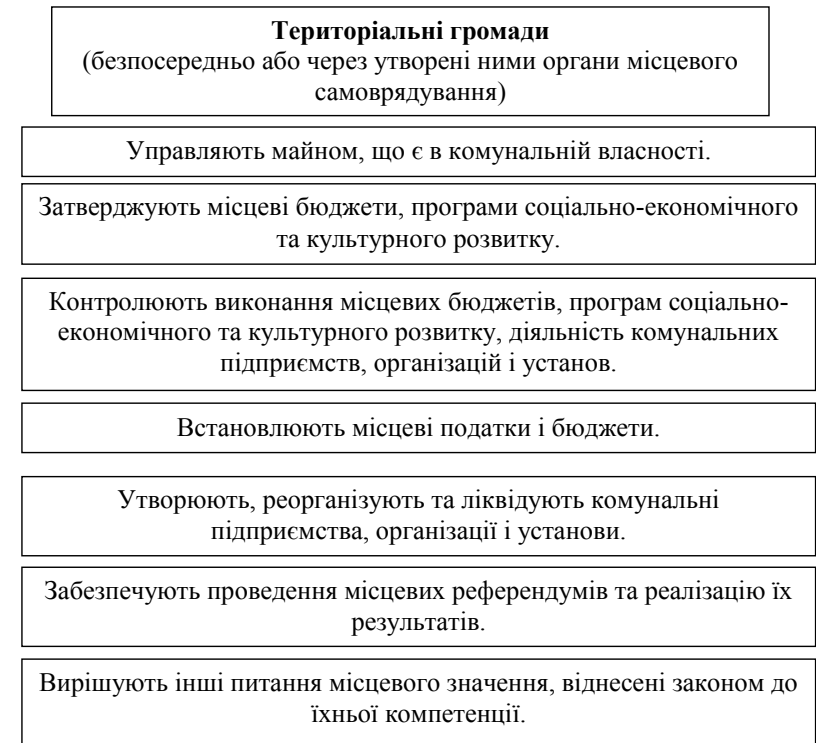


Рис. 15.16. Компетенція територіальних громад

Місцеве самоврядування як самостійна форма публічної влади характеризується власною сферою компетенції. Органи державної влади не мають права підмінити територіальні громади, органи місцевого самоврядування, втручатися у сферу їх компетенції за виключенням випадків, коли це необхідно для забезпечення законності та правопорядку і у передбачений законом спосіб.

Система місцевого самоврядування в Україні будується відповідно до адміністративно-територіального поділу (устрою) держави. *Адміністративно-територіальний устрій держави* – це сукупність відповідних територіальних одиниць, у межах яких функціонує система органів державної влади та місцевого самоврядування. В Україні існують *три основні ланки адміністративного поділу на територіальному рівні*: область, район (сільський), район (міський). До цього додаються 5 ланок на муніципальному рівні, серед яких – одна сільрада тяжіє до територіального рівня, селище – інша ланка – до муніципального. Решта ланок – міські: міста районного, обласного та державного значення. *Окреме місце займає адміністративно-територіальна одиниця у складі України – Автономна Республіка Крим.*

Отже, територіальною основою місцевого самоврядування в Україні є село, селище, місто. Обласні та райони представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

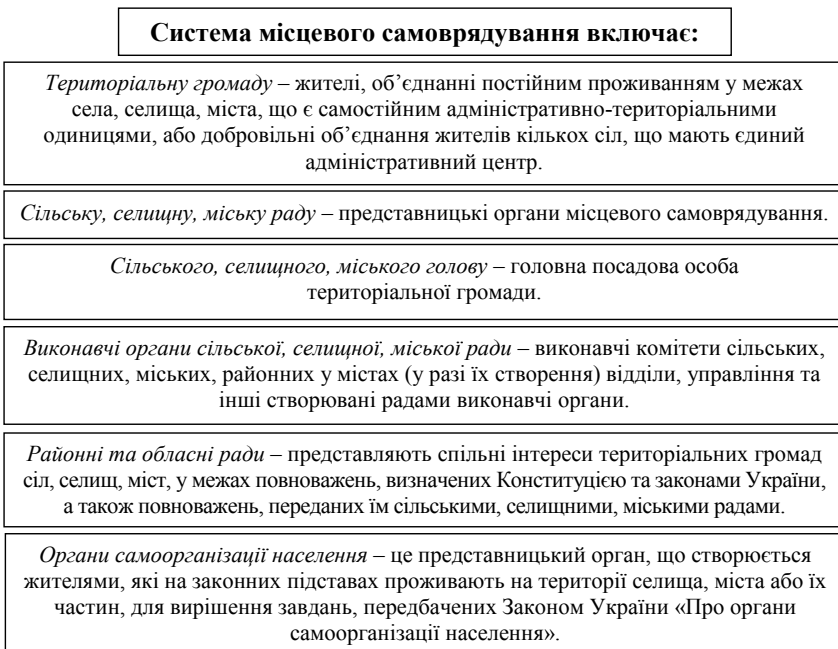


Рис. 15.15. Система місцевого самоврядування в Україні

Система місцевого самоврядування у структурно-організаційному плані становить сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких



Рис. 12.9. Органи (установи і організації), підвідомчі Кабінету Міністрів України

В розділі V (Закону України «Про Кабінет Міністрів України») перераховуються *повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з органами виконавчої влади.*

В ст. 21. вказуються *повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади*; в ст. 22. повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами; у ст. 23. повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з місцевими державними адміністраціями; у ст. 24. повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями.

2. Міністерства України та їх повноваження

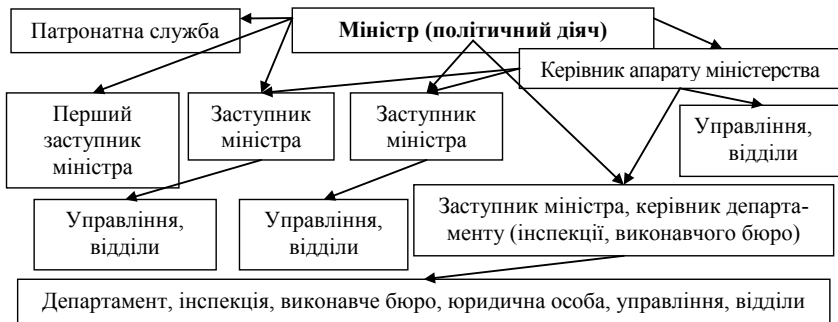


Рис. 12.10. Структурна схема міністерства

Міністерства є найбільш значними органами за обсягом залучених організаційних, матеріальних, фінансових і людських ресурсів, у складі яких можуть бути інші менш значимі центральні органи виконавчої влади – державні комітети, державні комісії, державні інспекції, державні департаменти та ін.

Завдання
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 Президентів України та Кабінету Міністрів України;
здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Рис. 12.11. Основні завдання міністерства

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабінету Міністрів України. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України, визначаються Конституцією та Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

3. Система місцевого самоврядування в Україні

Таблиця 15.2

Особливості формування системи місцевого самоврядування в Україні

Елементи системи	Етапи змін
– існуючих політичних традицій та історичного досвіду;	– перебудова або руйнація партійно-олігархічного керівництва;
– фінансово-економічної кризи;	– законодавче наближення до сучасних форм організації влади, декларованого проголошення суверенітету, запровадження принципів політичної демократії;
– особливостей політично-правового розвитку держави, нестабільного конституційного та законодавчого регулювання;	– державотворення, розбудова державного механізму в умовах проголошення й утвердження незалежності України;
– подолання психологічних стереотипів патерналістського мислення.	– дезорганізація влади й управління як наслідок політичного протистояння, політичної та економічної кризи у суспільстві.

Система місцевого самоврядування виступає організаційним підґрунтям місцевого самоврядування і становить сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування. Систему місцевого самоврядування визначають певні принципи її побудови, види суб'єктів само-врядування, їх взаємовідносини між собою та з іншими органами влади й управління.

Система місцевого самоврядування є важливим складником територіальної організації влади будь-якої демократичної країни. Сама ж система місцевого самоврядування як така в Україні де-факто ще не склалася, оскільки механізм місцевої влади ще не працює в самоврядному режимі, остаточно не сформована територіальна організація влади, не створено фінансово-економічного підґрунтя.

Таблиця 15.3

Адміністративно-територіальний устрій України (відповідно до Держкомстату України станом на 1 січня 2010 р.)

Роки	Автономна Республіка Крим	Області	Округи	Райони		Міста		Селща міського типу	Сільські ради
				сільські	у місті	усього	республік обласного значення		
1950	–	25	13	749	68	261	75	478	16357
1960	–	25	–	604	74	345	86	823	8603
1970	–	25	–	476	90	387	112	865	8592
1980	–	25	–	479	120	412	138	902	8522
1990	–	25	–	479	120	436	145	927	8996
2000	1	24	–	490	122	447	170	894	10260
2002	1	24	–	490	118	454	174	888	10263
2010	1	24	–	490	118	459	179	885	10278

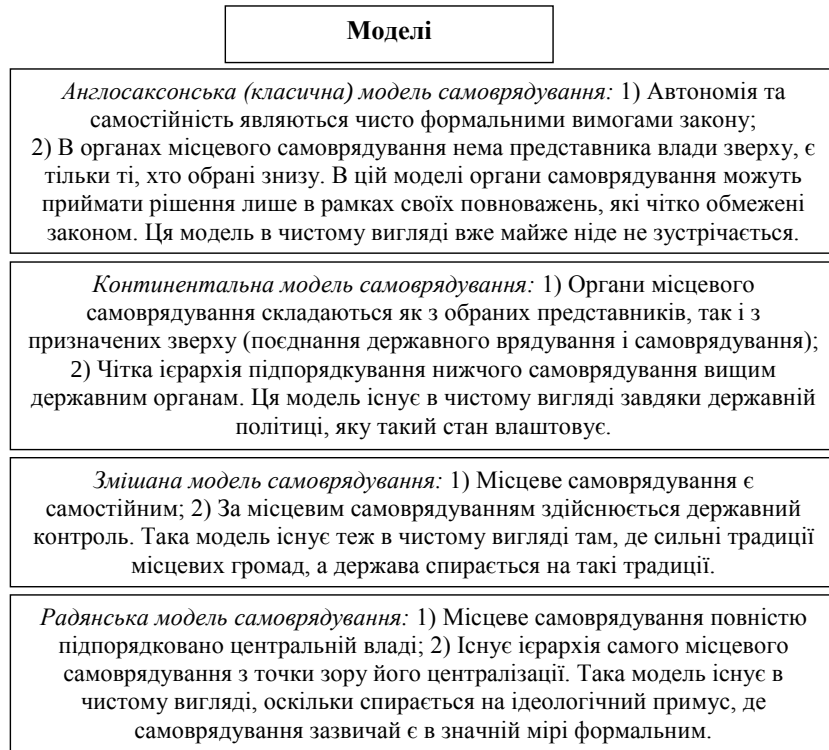


Рис. 15.14. Моделі місцевого самоврядування

Традиційно розрізняють такі моделі самоврядування: *англосаксонська (класична), континентальна, змішана та радянська*. Класична модель розповсюджена в США, Канаді, Новій Зеландії, Великобританії та колишніх її колоніях Індії та Австралії. Континентальна модель розповсюджена в Іспанії, Франції, Італії, Бельгії, на Близькому Сході, в деяких частинах Африки, в деяких країнах колишнього СРСР. Змішана модель розповсюджена в Японії, Австрії, в країнах, що розвиваються, в деяких країнах колишнього СРСР. Радянська модель досі зберігається в Китаї та на Кубі. Якщо поглянути на ці різні моделі, то можна побачити, що від моделі до моделі самостійність та повноваження місцевого самоврядування зростають у такій послідовності: радянська модель (найменше), континентальна модель (більше), змішана модель (ще більше), класична модель (найбільше).

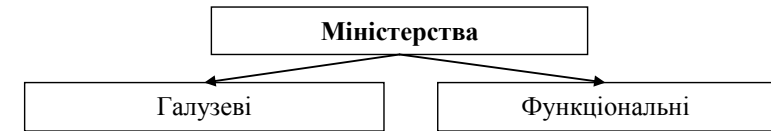


Рис. 12.12. Види міністерств

В Україні *міністерство* є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності з характером діяльності вони поділяються на галузеві, тобто ті, які керують певною галуззю (наприклад, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я та ін.) та функціональні – ті, на які покладено виконання певної і водночас основної функції (наприклад, у сфері праці та соціальної політики – Міністерство праці та соціальної політики, у сфері фінансів – Міністерство фінансів).

Функціональні міністерства здійснюють облік населення і ресурсів праці; планування та прогнозування; регулювання демографічних і міграційних процесів; загальну і професійну освіту та профорієнтацію молоді; інформаційне, кадрове і фінансове забезпечення охорони здоров'я; сприяють розвитку ринку праці та соціального партнерства; вдосконалюють державну систему охорони праці; здійснюють макроекономічне регулювання трудових доходів; контролюють дотримання законодавства з управління трудовими ресурсами та їх використання.

Галузеві міністерства і відомства за допомогою підпорядкованих підприємств і організацій беруть участь у плануванні та прогнозуванні ресурсів праці, здійснюють безпосереднє посередство їх з робочими місцями, виявляють і реалізують резерви підвищення ефективності використання трудового потенціалу.

Таблиця 12.1

Міністерства України

Міністерства України 2012	Міністерства України 2014
1) Міністерство аграрної політики та продовольства України;	1) Міністерство аграрної політики та продовольства України;
2) Міністерство внутрішніх справ України;	2) Міністерство внутрішніх справ України;
3) Міністерство доходів і зборів України;	3) ліквідовано
4) Міністерство екології та природних ресурсів України;	4) Міністерство екології та природних ресурсів України;
5) Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;	5) Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;
6) Міністерство енергетики та вугільної промисловості України;	6) Міністерство енергетики та вугільної промисловості України;
7) Міністерство закордонних справ України;	7) Міністерство закордонних справ України;
8) Міністерство інфраструктури України;	8) Міністерство інфраструктури України;
9) Міністерство культури України;	9) Міністерство культури України;

Закінчення табл. 12.1

10) Міністерство оборони України;	10) Міністерство оборони України;
11) Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України;	11) <i>Міністерство освіти і науки; Міністерство молоді та спорту України;</i>
12) Міністерство охорони здоров'я України;	12) Міністерство охорони здоров'я України;
13) Міністерство промислової політики України;	13) Міністерство промислової політики України;
14) Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;	14) Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
15) Міністерство соціальної політики України;	15) Міністерство соціальної політики України;
16) Міністерство фінансів України;	16) Міністерство фінансів України;
17) Міністерство юстиції України.	17) Міністерство юстиції України.



Рис. 12.13. Апарат міністерства

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» встановлено, що у складі апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади утворюються такі структурні підрозділи:

– *департамент* – утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов'язаної з виконанням цих завдань, за умови, що у його складі буде не менш як чотири відділи. Департамент очолює директор. Директор департаменту може мати не більш як два заступники, в тому числі одного заступника, який не очолює відділ;

– *самостійне управління (самостійний відділ)* – структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. До складу управління входять не менш як два відділи. Самостійний відділ утворюється з чисельністю не менш як 6 працівників. Самостійне управління (самостійний відділ) очолює начальник. Начальник управління може мати не більш як одного заступника – начальника відділу;

– *самостійний сектор* – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої

Теорії та підходи

Ж. Прудон, ототожнюючи *місцеве самоврядування і анархію*, розглядав федерацію як договір, союз, завдяки якому група глав сімей, об'єднання кількох громад або держав зобов'язуються одне перед одним провадити спільний курс.

Р. Моль, О. Васильчиков, В. Лешков, насамперед, висувають не державну, переважно *господарську природу діяльності муніципалітетів*.

з погляду теорії самоврядних одиниць, як юридичних осіб, місцеве самоврядування є *«продуктом самообмеження держави»* (Г. Єллінек), муніципалітети виконують функції державного управління, але залишаються органами не держави, а територіальної громади

прихильники органічної теорії (Г. Спенсер, П. Лілієнфельд, Г. Арєнс) розглядають *громаду як низовий соціальний організм*, що має низку публічно-правових повноважень, які не делеговані державою, а належать громаді за власним правом;

концепція муніципального соціалізму (М. Загряцков, М. Курчинський) ґрунтується на можливості соціалістичної еволюції буржуазного місцевого самоврядування як одного із шляхів без революційної трансформації буржуазного суспільства

за соціальною класовою теорією (Л. Веліхов, П. Стучка, М. Рейснер) місцеве *самоврядування* – це форма державного управління певним колом справ на місцях, *один із публічних інститутів держави*, завдяки якому правлячий клас забезпечує на місцях дотримання своїх інтересів;

у теорії *соціального обслуговування* акцент робиться на здійсненні муніципалітетами функцій сприяння добробуту мешканців комун.

Рис. 15.13. Теорії та підходи до вивчення місцевого самоврядування

Розвиток поглядів на місцеве самоврядування, його інститути пов'язаний з *еволюцією самоврядування* як децентралізованої форми управління, формуванням правового ставлення громади до держави, законодавства, що регулює діяльність відповідних органів, їх відносини з державою.

Певною модифікацією громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування є *громадівсько-державна теорія або ж теорія муніципального дуалізму*. Це досить поширена теорія у світовій літературі, яка має також прихильників і в Україні.

Відповідно до основних постулатів цієї теорії:

- інституції місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній – розглядаються як інституції держави, що виконують її функції та повноваження;
- ті справи, які мають здійснювати інституції місцевого самоврядування, мають також поділитись на «власні» та «делеговані»;
- у здійсненні власних справ органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно та самостійно від державницьких органів, дотримуючись лише законів;
- у виконанні ж делегованих повноважень, органи місцевого самоврядування діють під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів;
- поєднання в особі органів місцевого самоврядування функцій місцевого самоврядування з функціями державного керівництва на місцях визначається як «подвійною» або «двоєдиною» політико-правовою природою місцевого самоврядування.

Рис. 15.12. Громадівсько-державна теорія або теорія муніципального дуалізму

Теорія муніципального дуалізму (громадівсько-державницька) акцентує увагу на подвійній природі влади місцевого самоврядування. Прихильники цієї концепції вважають, що місцеве самоврядування не залежить від держави лише при розв'язанні суто господарських і громадських справ, а в політичній сфері воно розглядається як агент держави, що виконує державні функції. На їх думку, синтез державного й недержавного в місцевому самоврядуванні значущий для суспільства.

влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з чисельністю не менш як 2 працівники. Сектор очолює завідуючий;

– *відділ у складі департаменту (самостійного управління)* – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з чисельністю не менш як 5 працівників. Відділ очолює начальник. Начальник відділу (як самостійного, так і у складі управління чи департаменту) може мати не більш як одного заступника. Така посада може вводитись у разі, коли чисельність працівників у відділі не менш як 7 одиниць.

Віце-прем'єр-міністр України –
Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-
комунального господарства України

Перший заступник Міністра

Заступник Міністра – керівник апарату

Заступник Міністра з питань євроінтеграції

Заступники Міністра

Рис. 12.14. Організаційна структура Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну житлову політику і політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України очолює Міністр, якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняє з посади Верховна Рада України.

Міністр має першого заступника, заступників та заступника Міністра – керівника апарату, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра.

3. Державні комітети (державні служби) України та інші центральні органи виконавчої влади: їх статус, функції

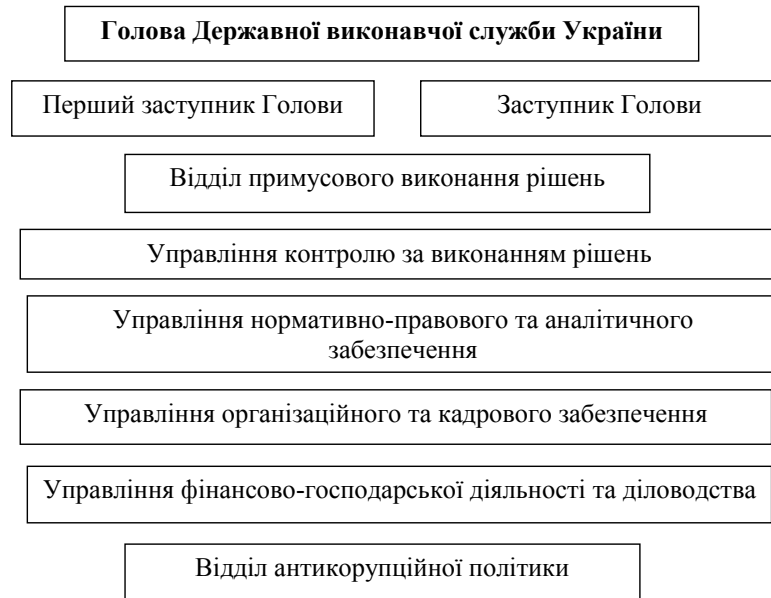


Рис. 12.15. Структура центрального апарату Державної виконавчої служби України

Головна функція служб – надання державних послуг громадянам та юридичним особам. Виокремлення цієї функції мусить якісно покращити систему державного управління та створити сприятливі умови для подолання корупційної діяльності. Система органів ДВС побудована за вертикальним принципом, відповідно до якого державна виконавча служба України має таку структуру: Департамент державної виконавчої служби, регіональні органи ДВС, територіальні органи ДВС. Органи ДВС вищого рівня здійснюють по відношенню до органів ДВС нижчого рівня такі функції: контрольну функцію, що полягає у праві цих органів здійснювати перевірки законності, повноти і своєчасності виконання рішень, правильності оформлення службових документів, дотримання державними виконавцями трудової й службової дисципліни тощо; функцію кадрового забезпечення, що виражається в організації добору, розстановки кадрів та підвищення професійного рівня державних виконавців; методичну функцію, яка полягає у наданні вищими органами ДВС відповідних роз'яснень та рекомендацій з окремих питань виконання державними виконавцями рішень у порядку, встановленому законом; функцію фінансування та матеріально-технічного забезпечення.

Громадівська теорія місцевого самоврядування

О. Васильчиков, М. Драгоманов, П. Корф, В. Лешков, О. Лабанд, Є. Мейер, П. Подлігайлов, О. Ресслер, Ю. Самарін – виходили з протиставлення держави й суспільства, визнання свободи місцевих співтовариств у здійсненні своїх завдань. Ряд концептуальних положень цієї теорії збігаються з положеннями теорії вільної громади, однак пріоритетною є господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування та їх недержавний характер.

Основні положення даної теорії: держава є федерацією громад і виводить свої права від громади, а не навпаки. Держава не може створити справжньої громади, яка могла б мати власну сферу самостійного розвитку. Отже, держава існує для громади, а не громада для держави, оскільки, відповідно до теорії природних прав, право могло бути визнане державою, а не створеною нею; як і людина, громада володіє наданими їй природними та невід'ємними правами. Така громада не має підкорятись державі у вирішенні питань місцевого значення, а повинна мати власну компетенцію; органи місцевого самоврядування незалежні та самостійні у своїй діяльності й керуються лише законом відповідно до принципу: «дозволено все, що не заборонено законом».

Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування вважають, що: первинні суб'єкти місцевого самоврядування – громади – є самостійним джерелом такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, «муніципальною»; право на місцеве самоврядування є невід'ємним від самої громади, а тому держава тільки його визнає та гарантує; місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там ще збереглися умови для відтворення громад; місцеве самоврядування, його інституції мають вирішувати тільки питання місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має покладатись на місцеві органи державної виконавчої влади.

Рис. 15.11. Громадівська теорія місцевого самоврядування

Громадівська теорія має свої недоліки. Одним з її «вбудованих» недоліків вважається діяльність саме на основі закону, що безпосередньо походить від держави, у той час як первинний вплив громади на державу є набагато сумнівніший. З іншого боку, покладені на самоврядні органи завдання вимагають здебільшого застосування примусу, що є безперечною прерогативою держави, і надається громаді знову ж через закони.

про можливість існування в демократичній державі поруч із трьома класичними гілками влади – законодавчою, виконавчою та судовою, влади четвертої – громадянської.

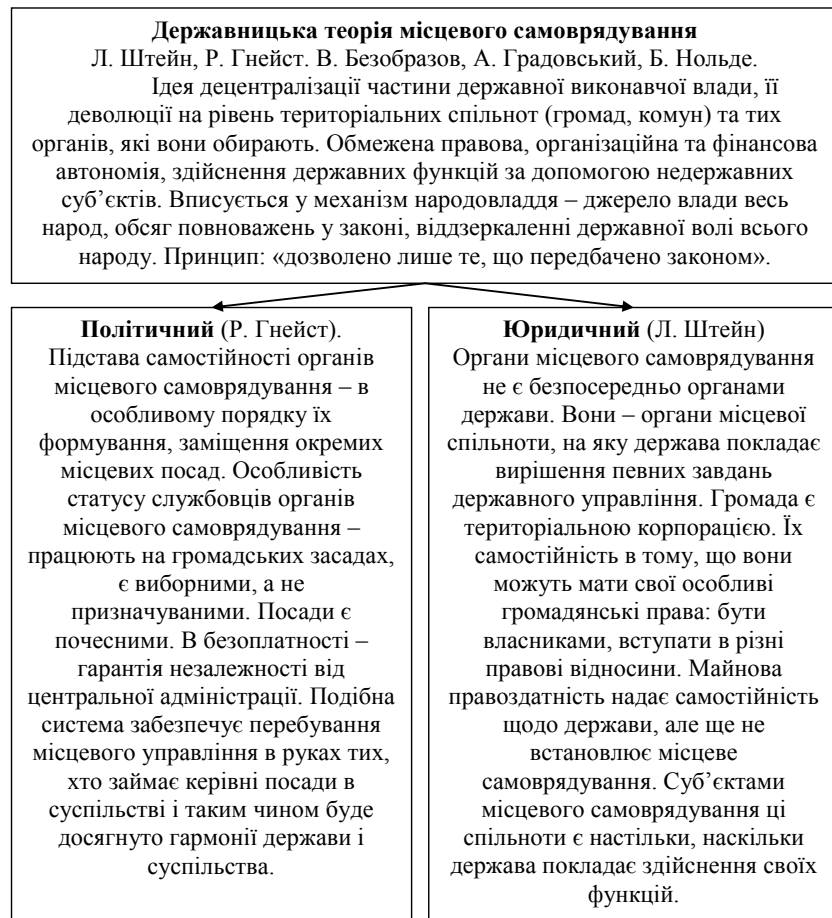


Рис. 15.10. Державна (державницька) теорія місцевого самоврядування

Суть державницької теорії полягала у визнанні місцевого самоврядування ланкою державної влади, яка не має власних прав та компетенції. Отже, на думку авторів цієї теорії, місцеве самоврядування – це лише одна з форм організації місцевого державного управління, що має певну автономію у вирішенні місцевих питань. Воно має здійснюватися не урядовими чиновниками, а безпосередньо місцевим населенням або його представниками.



Рис. 12.16. Державне агентство з питань електронного урядування України

Державне агентство з питань електронного урядування України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства і який реалізує державну політику у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства.

На це агентство покладені функції з реалізації державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства.

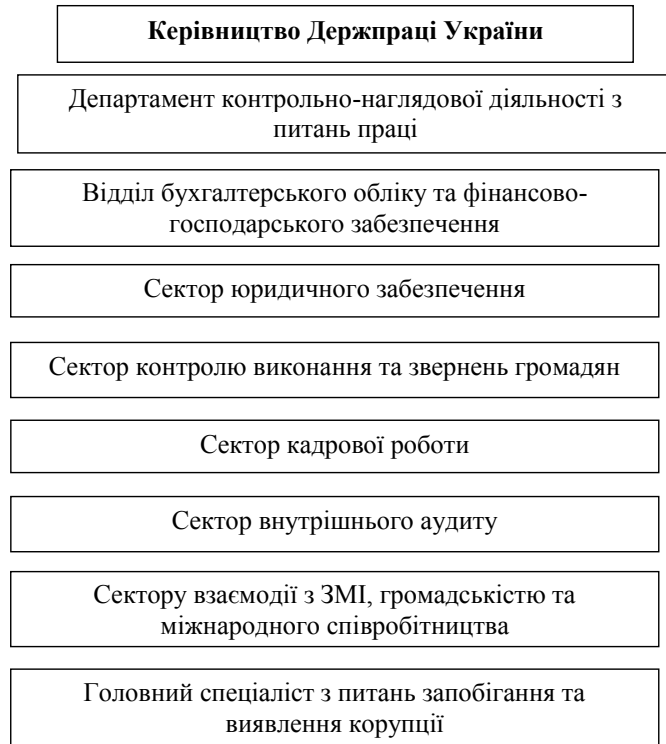


Рис. 12.17. Державна інспекція України з питань праці

Державна інспекція України з питань праці є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України.

Держпраці України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, на випадок безробіття в частині призначення нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

органів і посадових осіб місцевого самоврядування у встановлених законодавством і статутом формах; г) об'єднання з іншими територіальними громадами і вихід із таких об'єднань.

2. Теорії та моделі місцевого самоврядування

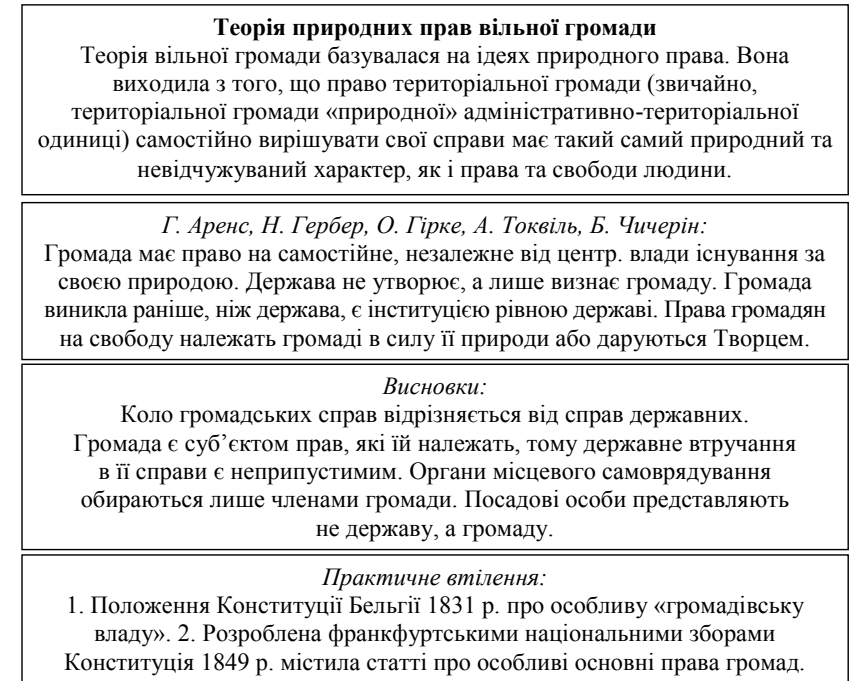


Рис. 15.9. Теорія природних прав вільної громади

Першою в науковій літературі була *теорія вільних громад, або теорія природних прав громади*. Її «коріння» сягає часів пізнього середньовіччя, а батьківщиною є Франція, Англія, Бельгія. Зміст (сутність) цієї теорії полягає в тому, що її прихильники бачать у «громаді» (жителях села, міста) категорію рівну «державі». Вони говорили, що «громада» є старшою від «держави», вона швидше виникла від держави, а отже є первинним, а держава – вторинним явищем. Спочатку виникають громади, пізніше громади разом творять державу. Громада має свої невідчужувані (за аналогією з правами людини) права, які охоплюють майже весь спектр суспільного життя (в тому числі і політичні питання). Виходячи з такого розуміння сутності «громади» і «держави», окремі вчені висунули думку

Деталізуються та конкретизуються *повноваження місцевого самоврядування* в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших правових актах. Одночасно необхідно зазначити, що переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. При цьому Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» згідно з принципом розподілу повноважень окремо визначає компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.



Рис. 15.8. Територіальна громада як суб'єкт і основний носій функцій в системі місцевого самоврядування

Територіальна громада виступає як специфічний первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з громадян України, іноземних громадян й осіб без громадянства, об'єднаних фактом постійного проживання на території населеного пункту (села, селища або міста) та спільністю місцевих інтересів, який наділений гарантованим державою правом самостійно на підставі власної матеріально-фінансової основи в межах Конституції і законів України вирішувати питання місцевого значення в різноманітних формах реалізації компетенції.

Функції територіальних громад являють собою основні напрямки діяльності цих соціальних спільнот щодо реалізації місцевих інтересів шляхом вирішення в межах Конституції і законів України питань місцевого значення. Систему функцій громад становлять об'єкти – соціальна, політична, економічна, екологічна функції, та управлінські – установча, нормотворча, контрольна. Забезпечення ефективної реалізації функцій територіальної громади вимагає нормативного встановлення її компетенції. До виключної компетенції територіальної громади належать питання: а) формування місцевої ради, обрання місцевого голови й ухвалення рішення про дострокове припинення їх повноважень; б) заслуховування звітів депутатів та місцевого голови; в) здійснення контролю за діяльністю

Органи
Антимонопольний комітет України
Державний комітет телебачення і радіомовлення України
Фонд державного майна України
Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України
Національне агентство України з питань державної служби

Рис. 12.18. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

Щодо *центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом* – це відносно новий вид центрального органу виконавчої влади, утворений згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні. Особливість центрального органу зі спеціальним статусом полягає у тому, що вони мають визначені законодавством України специфічні завдання та повноваження; щодо них може встановлюватися специфічний порядок утворення, реорганізації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників, вирішення інших питань.

Структура агентства
Управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника та кадрової роботи
Департамент персоналу державних органів та органів місцевого самоврядування
Департамент модернізації державної служби
Юридичний департамент
Управління організації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування
Адміністративно-фінансовий департамент

Рис. 12.19. Національне агентство України з питань державної служби

Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба України) є центральним органом виконавчої влади зі

спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою.

Основними функціями Агенства є:

- формування єдиної державної політики;
- функціональне управління;
- методичне керівництво діяльністю кадрових служб;
- контроль за дотриманням законів про державну службу;
- дотримання єдиних вимог до професійної відповідності кандидатів на зайняття вакантної посади;
- підготовка та професійний розвиток державних службовців.



Рис. 15.6. Основні принципи місцевого самоврядування

Принципи місцевого самоврядування – це вихідні начала, що покладені в основу організації і функціонування місцевого самоврядування та які визначають його властивості, риси та ознаки.

За ступенем узагальнення їх можна поділити на дві групи:

- а) загальні принципи організації та здійснення публічної влади (всіх її форм) в Україні;
- б) принципи місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади.

Повноваження
безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності;
затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання
встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Рис. 15.7. Повноваження місцевого самоврядування

Такий підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, проблеми якого вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи) – вождів, старійшин, ради тощо. Таким чином формувалася *громада*, відмінною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система отримала назву *громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування*. Стосовно інших адміністративно-територіальних одиниць, то вони були створені неприродним шляхом – «згори» актами державної влади, за допомогою яких здійснювалося районування території держави, і в силу цього вони носять «штучний» характер.

Таблиця 15.1

Функції місцевого самоврядування

Критерії	Види функцій
За сферами діяльності	політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні
За суб'єктами	функції сільських, селищних рад, міських рад, районних та обласних рад.
За сукупністю способів, засобів, методів муніципальної діяльності	бюджетно-фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, планування та програмування розвитку відповідних територій, нормотворчі, функції соціального контролю.
Відповідно, до вирішення питань місцевого значення та в інтересах місцевого населення	забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення; управління комунальною власністю, фінансовими засобами місцевого самоврядування; забезпечення комплексного розвитку територій; забезпечення потреб населення в соціальнокультурних, комунально-побутових та інших життєво необхідних послугах; охорона громадського порядку; захист інтересів і прав місцевого самоврядування, гарантованих Конституцією України.

Функції органів місцевого самоврядування мають децентралізований характер, відбувається перенесення частини державної виконавчої влади на рівень територіальної громади. Більшість функцій органів самоврядування мають недержавну природу, оскільки основним критерієм визначення функцій є муніципальна природа питань місцевого значення.

ТЕМА 13. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ПІДРОЗДІЛИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРАВА, КОМПЕТЕНЦІЯ, ФУНКЦІЇ

1. Централізація та децентралізація в структурній організації державного управління



Рис. 13.1. Чинники централізації (децентралізації) управлінських повноважень

Досвід реформ у постсоціалістичних країнах свідчить, що саме децентралізація, як реальна зміна практики управління державою відіграє важливу роль у демократизації та трансформації суспільства. По суті *децентралізація* є необхідним компонентом процесу демократизації в

країні. Що стосується *централізації* в управлінні, то вона підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку «зверху вниз» з дотриманням строгих принципів єдності та чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

Таблиця 13.1

Переваги та недоліки централізованої та децентралізованої організації

Централізована організація	Децентралізована організація
підвищенню контролю й координації спеціалізованих функцій;	більшу кількість рішень приймати на нижчих рівнях управлінської ієрархії;
зменшенню кількості помилкових рішень, які приймаються керівниками;	стимулювати ініціативу працівників;
забезпеченню збалансованого розвитку всіх структурних підрозділів;	підвищення відповідальності підрозділів за їхню прибутковість чи збитковість;
ефективності використання ресурсів.	зменшувати централізований контроль за рішеннями, прийнятими управлінським персоналом.

Цілоком *централізованих* чи *децентралізованих* підприємств не буває. Ці поняття не виключають одне одного. Ступінь централізації або децентралізації залежить від таких змінних як: кількість рішень, що приймаються на кожному рівні управління, важливість рішення для підприємства в цілому, наслідки прийнятого рішення, ступінь контролю за виконанням прийнятого рішення.

Таблиця 13.2

Переваги та недоліки централізації та децентралізації

Переваги та недоліки централізації	
Переваги	Недоліки
1. Рішення приймає особа, яка добре знає роботу всієї організації	1. Рішення приймає особа, яка погано обізнана з конкретними обставинами
2. Особи, які приймають рішення на вищих рівнях управління, мають зазвичай великий досвід	2. Особи, які приймають рішення на вищих рівнях, рідко спілкуються з виконавцями
3. Усувається дублювання робіт, отже зменшуються витрати	3. Довгі лінії комунікації потребують більших затрат часу на передачу інформації, її великих втрат.
4. Централізація управління забезпечує можливість зростання кваліфікації менеджерів	4. Менеджери нижнього рівня управління практично усуваються від процедури прийняття рішень
5. Полегшення контролю і координації діяльності в масштабах організації, підтримання дисципліни і порядку, стабілізація робочого стану, відхилення від якого вважається шкідливим	

Визнання *місцевого самоврядування* як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування
1) має особливого суб'єкта – територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування;
2) займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою). Місцеве самоврядування, його органи, згідно Конституції України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади.
3) має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

Рис. 15.4. Місцеве самоврядування як специфічна форма народовладдя

Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у тому, що, по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ (ч.1 ст. 5 Конституції України); по-друге, органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

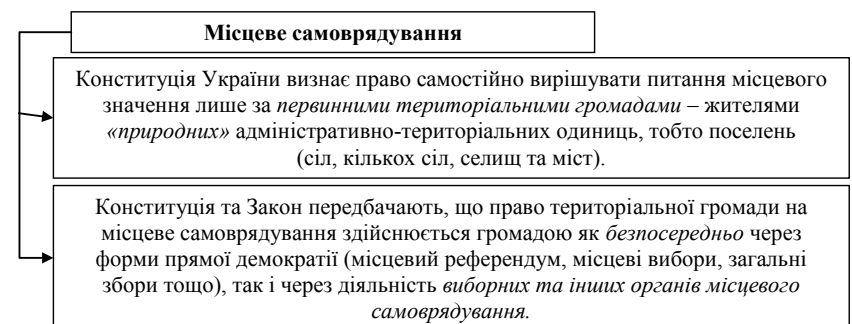


Рис. 15.5. Місцеве самоврядування як право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення

Переваги та недоліки децентралізації	
Переваги	Недоліки
1. Швидко розробляються і приймаються рішення	1. Рішення можуть прийматися на основі неповної інформації
2. Менеджери схильні до ініціативної поведінки	2. Іноді ініціатива затримує розум менеджера
3. Активність менеджерів середньої ланки під час прийняття рішень підвищується	3. Слабкий облік або ігнорування інтересів інших підрозділів і організації в цілому
4. Відсутність необхідності в розробці детальних планів	4. Перешкода уніфікації правил та процедур
5. Орієнтація виконавців на конкретні результати, а не на показники.	5. Тактичний характер більшості рішень і низька їх ефективність
6. Швидке навчання персоналу	

Організації ніколи не є повністю *децентралізованими* або *централізованими*: деякі підприємства вибирають позицію, ближчу до першого стану, інші – до другого.

Таблиця 13.3

Тлумачення поняття «децентралізації»

Поняття	Визначення	Джерело
Децентралізація	передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищих	Сучасний енциклопедичний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // http://www.eknigka.org.ua/2007/05/28/sovremennyyj_jenciklopediches_kij_slovar.html .
Децентралізація	процес передачі із центра на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави	Великий енциклопедичний юридичний словник. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.
Децентралізація	передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем	Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
Децентралізація	процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування)	Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. – Вид. 2-ге, доп. і виправл. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

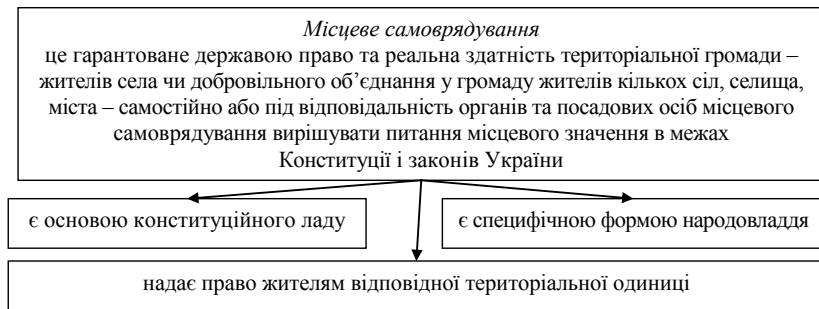


Рис. 15.2. Поняття місцевого самоврядування

Отже місцеве самоврядування – багатогранне політико-правове явище, і як об'єкт конституційно-правового регулювання:

- є *основою конституційного ладу* в Україні, тобто є одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади у суспільстві загалом і в державі зокрема, а також *необхідним атрибутом* будь-якого демократичного ладу (ст. 7 Конституції України встановлює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування);
- є специфічною *формою народовладдя* (ст. 5 Конституції України);
- *надає право жителям відповідної територіальної одиниці* (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування
виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у конституції країни».
вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана П. Орлика – 1710 р., а пізніше в Конституції УНР 1918 р., положення яких так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався, він суперечив централізованому характеру радянської держави.
Конституція України у повній відповідності до вимог Європейської Хартії (поряд з такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділу державної влади тощо), в окремій статті (ст. 7) фіксує принцип <i>визнання та гарантованості місцевого самоврядування</i> .

Рис. 15.3. Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу

Закінчення табл. 13.3

Децентралізація	предоставление местным органам самостоятельности в управлении местными делами	Французско-русский юридический словарь. – М., 1995. – С. 132.
Децентралізація	система, при которой нецентральные (выборные) органы имеют в отношении дел, рассматриваемых как местные, право принятия решений без подчинения в своих взаимоотношениях с центральной властью вышестоящему органу	Франция: Общие сведения об административном праве во Франции // Российско-Французская Серия Информационные и Учебные Материалы. – 1995. – №. 9. – С. 6.
Децентралізація	це форма організації публічного керування, при якій, поряд з державою, існують інші юридичні особи публічного права, що виконують частину управлінських завдань	Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М., 1982. – С. 130.
Децентралізація	це передача прав на прийняття рішень не представникам центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які найчастіше обираються зацікавленими громадянами»	Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М., 1973. – С. 392.

Децентралізація державного управління – це процес передачі відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу й інших компонентів соціального управління від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.



Рис. 13.2. Форми децентралізації

ТЕМА 15. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1. Поняття та суть місцевого самоврядування. Територіальна громада як суб'єкт і основний носій функцій у системі місцевого самоврядування

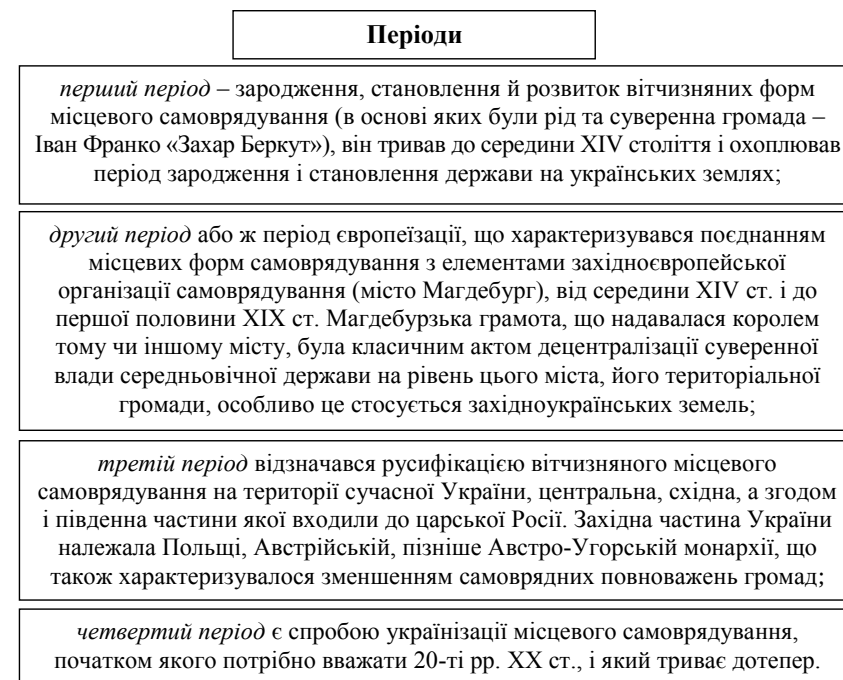


Рис. 15.1. Історичні періоди становлення національного місцевого самоврядування

В Україні інститут місцевого самоврядування започаткований ще в період Київської Русі, Упродовж століть на різні частини країни постійно відчувався вплив різних політичних культур, зумовлений особливим геополітичним положенням нашої держави.

забезпечення; сектор роботи зі зверненнями громадян; сектор контролю, сектор з питань внутрішньої політики, зв'язків з громадськими організаціями та засобами масової інформації; сектор взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи, сектор мобілізаційної та режимно-секретної роботи, державний реєстратор.

II. Управління, відділи та інші структурні підрозділи райдержадміністрації: агропромислового розвитку (крім районної у м. Києві та Севастополі державних адміністрацій); архівний (крім районної у м. Києві державної адміністрації); економічного розвитку і торгівлі; житлово-комунального господарства та будівництва; інфраструктури; культури; містобудування та архітектури; освіти, молоді та спорту; охорони здоров'я; соціального захисту населення; фінансів.

При демократичній децентралізації здійснюється делегування, передача частини повноважень державної виконавчої влади на місцевий рівень відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, регіонів, об'єднань) та органам, які населення цих одиниць обирає (місцеве самоврядування). Специфічними рисами є високий ступінь фінансової автономії та виборність вищих службовців місцевого рівня. Прикладом політично децентралізованої держави є США.

Економічна децентралізація означає перенесення відповідальності за здійснення функцій від держави до приватних підприємств та недержавних організацій (через приватизацію та делегування). Фінансова – чітке закріплення відповідних джерел надходжень або трансфертів з державного бюджету за місцевими бюджетами для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Територіально-просторова децентралізація належить до регіонального і місцевого планування з урахуванням географічних показників і застосовується у визначенні та формулюванні цільових програм деконцентрації промислових і житлових комплексів у великих містах шляхом сприяння появі регіональних і локальних полюсів розвитку.

Адміністративна децентралізація передбачає розширення компетенції місцевих адміністрацій органів влади, що діють у межах компетенції самостійно й незалежно (до певної міри) від центральної влади, хоча й призначаються центральним урядом. Вони не є повністю залежними й отримують часткову фінансову і структурну автономію. Однак цей тип вказує не на децентралізацію, а на деконцентрацію. Під деконцентрацією слід розуміти передачу функцій локальним представникам центральної влади.

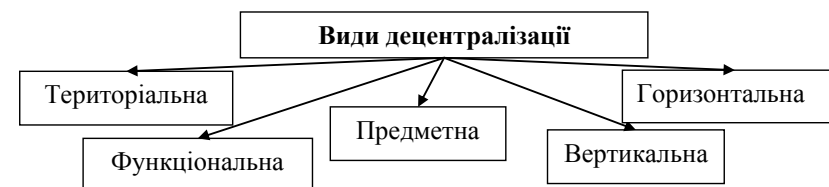


Рис. 13.3. Види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу

Територіальна децентралізація – означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування.

Функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком.

Предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади. Децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі.

Вертикальна децентралізація означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому важливо розуміти, що йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.).

Горизонтальна децентралізація – означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу.



Рис. 13.4. Види децентралізації з позиції ступеня її втілення

Децентралізація може розглядатися з позиції ступеня її втілення, а саме:

- *деволуція* – найбільш сильний рівень децентралізації, коли всі рішення щодо фінансових, адміністративних та регулятивних повноважень приймаються на місцевому рівні,
- *делеговані повноваження* – помірна ступінь децентралізації, коли органи влади на місцях отримують право приймати рішення, які певною мірою контролюються із центру,
- *деконцентрація* – найбільш слабка ступінь децентралізації, коли місцева влада тільки виконує певні задачі (в основному адміністративні), що поставлені перед нею центральною владою.



Рис. 13.5. Причини проведення децентралізації у системі державного управління

міністерством, іншими центральними органами виконавчої влади. Зазвичай вони керуються при внесенні таких змін необхідністю врахування таких чинників, як галузева структура господарства області (району), інституціональні перетворення, що відбуваються на їх території.

Таблиця 14.2

Структурні підрозділи Миколаївської обласної державної адміністрації

Департамент фінансів	Департамент агропромислового розвитку
Департамент економічного розвитку, торгівлі та туризму	Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю
Департамент соціального захисту населення	Департамент освіти, науки та молоді
Управління інфраструктури	Управління охорони здоров'я
Управління з питань надзвичайних ситуацій	Відділ з питань фізичної культури і спорту
Управління культури, національностей та релігій	Управління житлово-комунального господарства
Управління капітального будівництва	Управління містобудування та архітектури
Управління з питань майна комунальної власності	Управління екології і природних ресурсів
Відділ державних адміністраторів та забезпечення їх діяльності	Служба у справах дітей
Державний архів Миколаївської області	

Апарат місцевих державних адміністрацій очолює керівник, який призначається на посаду головою місцевої держадміністрації. Голова місцевої державної адміністрації затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

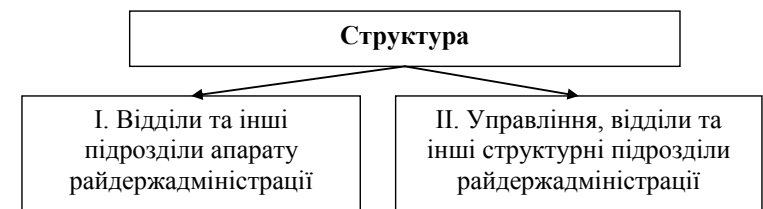


Рис. 14.18. Структура районних державних адміністрацій

Структура районних державних адміністрацій формується з урахуванням примірного переліку управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації.

І. Відділи та інші підрозділи апарату райдержадміністрації: відділ організаційно-кадрової роботи; загальний відділ; відділ ведення Державного реєстру виборців, юридичний відділ; відділ фінансово-господарського

Ефективність відносин місцевих державних адміністрацій визначається їх організаційним, правовим, кадровим та інформаційним забезпеченням. Як і будь-які органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації структурно упорядковані. *Формування структур місцевих державних адміністрацій* визначається постановою Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» та від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій».

Таблиця 14.1

**Перелік і чисельність структурних підрозділів
обласної державної адміністрації**

Департамент фінансів	67.5	*
Департамент освіти, науки та молоді	34	
Департамент економічного розвитку, торгівлі та туризму	55	
Департамент соціального захисту населення	64	
Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю	35	
Департамент агропромислового розвитку	39	
Управління інфраструктури	15	
Управління культури, національностей та релігій	26	
Управління житлово-комунального господарства	27	
Управління містобудування та архітектури	15	
Управління охорони здоров'я	24	
Управління з питань надзвичайних ситуацій	36	
Управління капітального будівництва	35	**
Управління з питань майна комунальної власності	12	
Відділ державних адміністраторів та забезпечення їх діяльності	9	
Відділ з питань фізичної культури і спорту	8	
Служба у справах дітей	11	
Державний архів області	43	

Зразковий перелік і чисельність структурних підрозділів обласної державної адміністрації

* гранична чисельність департаменту фінансів обласної державної адміністрації встановлюється Міністерством фінансів України як головним розпорядником бюджетних коштів і не включається до граничної чисельності працівників обласної державної адміністрації;

** гранична чисельність, фонд оплати праці та видатки на утримання управління капітального будівництва обласної державної адміністрації встановлюються відповідно до обсягів виконуваних робіт у межах коштів, передбачених вартістю будівництва на утримання служб замовника та врахованих у спеціальному фонді державного бюджету.

Голови місцевих державних адміністрацій можуть утворювати управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій, не передбачені примірним переліком, у межах граничної чисельності, встановленого фонду оплати праці працівників і видатків на утримання відповідної державної адміністрації за погодженням з відповідним

Децентралізація державного управління в Україні зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. Її роль постійно зростає, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. Серед причин проведення децентралізації у системі державного управління визначають: *ефективність*: підвищення адміністративної й економічної ефективності розподілу обмежених ресурсів у зв'язку із кращим розумінням місцевих потреб; *прозорість*: чітко простежується зв'язок між коштами, виплаченими платниками податків, і рівнем послуг, забезпечених на місцевому рівні; *субсидіарність*: ретельність підвищується, якщо забезпечувати підлеглість демократично обраних посадових осіб своїм виборцям; *мобілізація*: широка колективна участь місцевого населення в діяльності місцевих установ повинна зміцнювати процеси прийняття рішень і розвитку демократії.

Завдання
чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади;
виділення відповідних фінансових ресурсів та узгодження процедур бюджетного процесу для ефективного надання державних послуг;
вдосконалення прозорості процедури прийняття рішень органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із залученням громадян до управління державою;
визначення послуг, які надає кожен із рівнів влади, чіткий розподіл власних і делегованих повноважень, усунення невідповідності між повноваженнями щодо прийняття рішень і відповідальністю за надання послуг;
розробка комунікаційних та інформаційних стратегій взаємодії різних рівнів влади з громадськістю

Рис. 13.6. Основні завдання та очікувані результати проведення політики децентралізації державного управління в Україні

Таким чином, *централізація і децентралізація* позначають явище, дії, форму організації чи характеристику дій з управління. Як явище – це певний стан відносин між суб'єктом і об'єктом управління, що відбиває розподіл повноважень та відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх стосунків і зовнішніх зносин системи. *Децентралізація державного управління* в широкому розумінні характеризує відносини

держави з громадянським суспільством та людиною, а у вузькому – між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Децентралізацію в державному управлінні необхідно здійснювати комплексно у відносинах «держава – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування».

2. Місцеві (територіальні) органи міністерств. Їх функції та відносини з місцевими державними адміністраціями

Завдання
надають адміністративні послуги;
здійснюють державний нагляд (контроль);
управляють об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством;
узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, готують та вносять в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення;
здійснюють інші повноваження, визначені законами України.

Рис. 13.7. Завдання територіальних органів міністерств

Завданням територіальних органів є реалізація повноважень міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Місцеві державні адміністрації
МДА здійснюють функцію управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління.
Керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначаються та звільняються та звільняються з посад за погодженням з головою відповідної МДА, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України.
МДА не втручаються у господарську діяльність підприємств, установ, організацій, крім випадків, визначених законом.
МДА мають право звернутися до власника підприємства, установи, організації чи повноваженої ним особи з вмотивованим поданням про притягнення до відповідальності їх керівників у разі порушення ними законів.
Керівники підприємств, установ, організацій мають право звернутися до органів виконавчої влади вищого рівня або до суду про скасування розпорядження голови МДА, що суперечить законодавству в питаннях, що стосуються їх діяльності.
Керівники підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності зобов'язані у десятиденний термін надавати на вимогу голові МДА необхідну інформацію у межах, визначених законом.

Рис. 14.16. Відносини з підприємствами, установами та організаціями

Відносини міської влади з підприємствами, установами і організаціями, що розташовані на території міста, ґрунтуються на суворому дотриманні законодавства і визначаються формою їх власності.

4. Структура місцевих державних адміністрацій

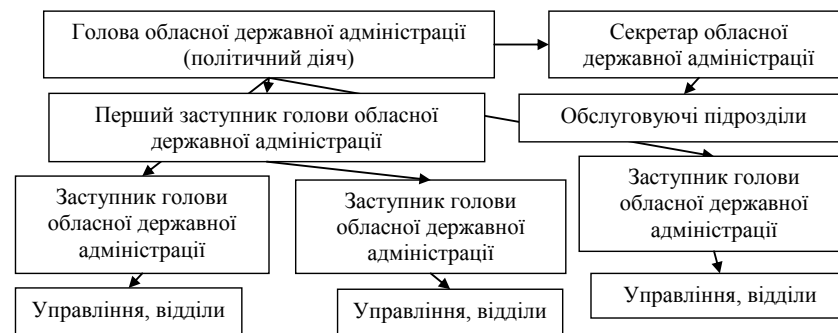


Рис. 14.17. Схема організаційної структури обласної державної адміністрації

Місцеві державні адміністрації
Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.
У разі розгляду місцевими державними адміністраціями питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування.
Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, інші посадові особи мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції.
Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.
Для здійснення спільних програм місцевими державними адміністраціями та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Рис. 14.15. Відносини з органами місцевого самоврядування територіальних громад і їх посадовими особами

Узгоджені дії органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій є запорукою сталого розвитку території. На даний момент серйозною проблемою є *чітке законодавче розмежування компетенцій органів місцевого управління*, її відсутність призводить до певного двовладдя і безвідповідальності на місцях. На особливу увагу заслуговує питання делегування повноважень місцевих рад місцевим державним адміністраціям і навпаки. Слід зазначити, що законодавче поле з цього питання не є досконалим. Є потреба і в законодавчому визначенні принципів делегування повноважень, в тому числі таких, як законність, субсидарність, добровільність, підконтрольність, підзвітність.

Напрями
1) забезпечують здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням;
2) забезпечують ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів;
3) організовують планово-фінансову роботу, здійснюють контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечують організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку;
4) організовують розгляд звернень громадян з питань, що належать до їх компетенції, виявляють та усувають причини, що призводять до подання громадянами скарг;
5) забезпечують доступ до публічної інформації, що перебуває у їх володінні;
6) забезпечують у межах своїх повноважень реалізацію державної політики стосовно захисту інформації з обмеженим доступом;
7) забезпечують у межах своїх повноважень виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізації;
8) організовують роботу з укомплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів.

Рис. 13.8. Основні напрями діяльності територіальних органів влади

Територіальні органи у своїй діяльності керуються Конституцією та законами України, указами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України, наказами міністерства, дорученнями міністра, його першого заступника та заступників, наказами центрального органу виконавчої влади, дорученнями керівника центрального органу виконавчої влади, актами Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування та наказами територіальних органів вищого рівня.



Рис. 13.9. Види територіальних органів міністерств

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України. Пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів центрального органу виконавчої влади на розгляд міністрові вносить керівник центрального органу виконавчої влади.

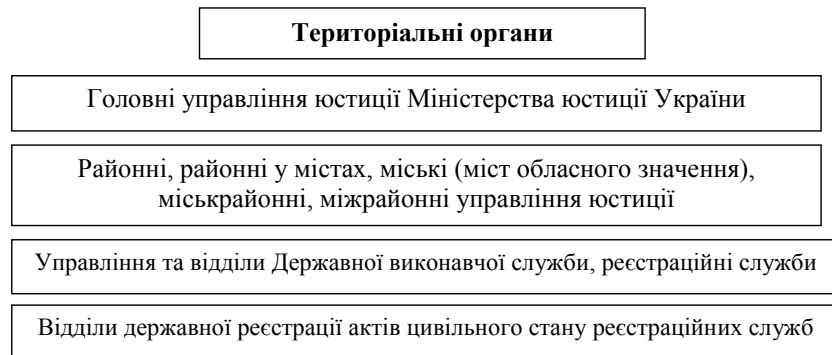


Рис. 13.10. Територіальні органи Міністерства юстиції України (станом на 2014 рік)

Згідно з *Наказами Міністерства юстиції* районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції є територіальними органами Міністерства юстиції України (Мін'юст). Управління юстиції підпорядковуються Мін'юсту та безпосередньо Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України. У складі управлінь юстиції діють реєстраційні служби, які є структурними підрозділами управлінь юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби України (Укрдержреєстр), та підпорядковані реєстраційним службам головних управлінь юстиції та безпосередньо Укрдержреєстру.

Місцеві державні адміністрації
Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень.
Голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції.
Голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад. Голови районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях районних рад.
Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.
Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Рис. 14.14. Відносини місцевих державних адміністрацій з обласними та районними радами

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами. Так, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» стаття 34, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами. Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Відносини місцевих державних адміністрацій з органами виконавчої влади базуються на тому, що серед місцевих органів виконавчої влади є органи двох типів: 1) що підпорядковані голові відповідної державної адміністрації, але водночас реалізують вимоги і завдання відповідного міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади; 2) що підпорядковані міністерствам чи іншим ЦОВВ, але мають управлінські зв'язки з місцевими державними адміністраціями.

Обласна державна адміністрація
В межах своїх повноважень спрямовує діяльність районних державних адміністрацій та здійснює контроль за їх діяльністю
Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать чинному законодавству
Керівники структурних підрозділів облдержадміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних структурних підрозділів райдержадміністрацій, що суперечать чинному законодавству
Голова облдержадміністрацій може порушувати питання перед Президентом України і Кабінетом міністрів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів райдержадміністрацій
Голова облдержадміністрації може застосовувати встановлені законодавством заохочення до посадових осіб райдержадміністрації
Голова облдержадміністрацій вносить подання Кабінету Міністрів України про призначення голів райдержадміністрацій

Рис. 14.13. Відносини обласної та районних місцевих державних адміністрацій

У рамках структур виконавчої влади важливими є відносини між обласними та районними місцевими держадміністраціями (ст. 33). Так, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

Завдання:
реалізація державної правової політики, а також забезпечення реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб);
експертне забезпечення правосуддя;
забезпечення роботи нотаріату;
здійснення в межах повноважень міжнародно-правового співробітництва.

Рис. 13.11. Основні завдання управління юстиції

Управління юстиції у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства юстиції України та іншими актами законодавства України, а також наказами головних управлінь юстиції.

Функції
підтримує тексти актів законодавства у контрольному стані, веде їх облік та здійснює зберігання; доводить інформацію про збірники актів законодавства, що видаються Мін'юстом, та про доступ до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів до відома органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадян;
координує діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій з питань систематизації законодавства, перевіряє стан такої діяльності, надає рекомендації щодо її поліпшення і вносить пропозиції про усунення виявлених недоліків;
здійснює методичне керівництво правовою роботою в територіальних органах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органах виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністраціях, а також на державних підприємствах, в установах, організаціях та державних господарських об'єднаннях.

Рис. 13.12. Основні функції управління юстиції

Органи юстиції традиційно належать до правозастосовних органів нашої держави. Основні функції органів юстиції полягають у: а) діяльності з юридичної допомоги; б) діяльності з виконання рішень (вироків), постанов судових органів.

3. Територіальні органи державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади

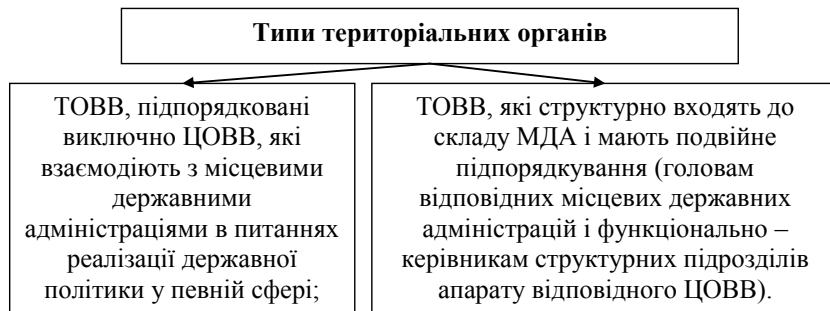


Рис. 13.13. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади

Територіальні органи (підрозділи) державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) є державними органами, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах, містах Києві та Севастополі. Разом з власне апаратом відповідного центрального органу (державного комітету) вони утворюють так звану виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості, яка отримала визначення як система міністерства або система державного комітету.

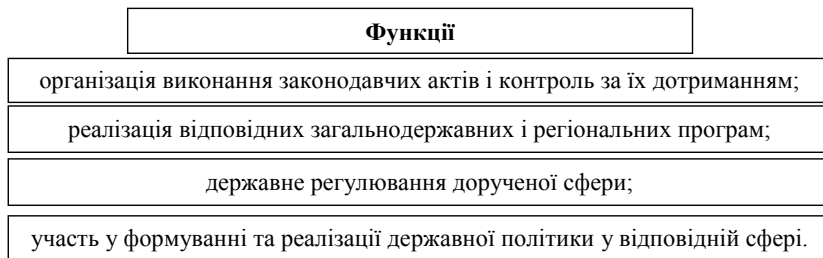


Рис. 13.14. Функції територіальних органів центральних органів виконавчої влади

учасників державно-управлінських відносин. Чинним законодавством визначено відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування.

Місцеві державні адміністрації
Відповідальні, підзвітні та підконтрольні Президенту України, Кабінету Міністрів України
Інформують та звітують Президенту України та Кабінету Міністрів України про виконання наданих повноважень
Виконують акти Президента України та Кабінету Міністрів України
Голови місцевих державних адміністрацій призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України

Рис. 14.11. Відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України та Кабінетом міністрів України

Відповідно Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. відносини з Президентом ґрунтуються на відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх голів під час здійснення своїх повноважень перед ним. Відносини з Кабінетом Міністрів України (ст. 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») передбачають відповідальність місцевих адміністрацій перед ним, їх підконтрольність і підзвітність.

Місцеві державні адміністрації
Взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади
Структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади
Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань, погоджують кандидатури на призначення їх керівників
Керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій з питань здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями

Рис. 14.12. Відносини місцевих державних адміністрацій з органами виконавчої влади

Держадміністрації є єдиначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, повноваження яких реалізуються одноособово їх керівниками – головами держадміністрацій і які формують склад держадміністрації та визначають її структуру в межах виділених бюджетних асигнувань.

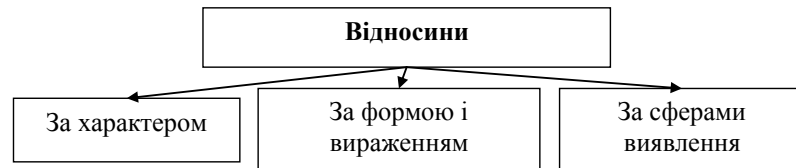


Рис. 14.9. Види відносин місцевих державних адміністрацій

Складовою державно-управлінських відносин є відносини місцевих державних адміністрацій, які виникають між органами державної влади у горизонтальних та вертикальних проекціях. Відносини місцевих державних адміністрацій поділяються:

- *за характером* – на адміністративні (субординаційні), функціональні (координаційні), дисциплінарні, відносини ініціативи;
- *за формою і вираженням* – на правові й неправові;
- *за сферами виявлення* – галузеві, територіальні, міжрегіональні, територіально-галузеві.



Рис. 14.10. Типологія відносин місцевих державних адміністрацій

Для забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень місцевих адміністрацій суттєвою є *типологія, заснована на виділенні*

ТОВВ реалізують на відповідній території економічну і соціальну політику держави та функції державного управління в галузевих питаннях – охорона здоров'я, освіта, соціальний захист населення, охорона навколишнього середовища, пожежна безпека тощо.



Рис. 13.15. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади на рівні області, що входять структурно до складу обласних державних адміністрацій

Зазвичай на місцевому рівні органами державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій як підзвітні й підконтрольні відповідним центральним органам. Ці підрозділи реалізують на відповідній території політику держави та функції державного управління в питаннях охорони здоров'я, праці та зайнятості, соціального захисту населення тощо, що фактично відповідає галузевим повноваженням місцевих адміністрацій.

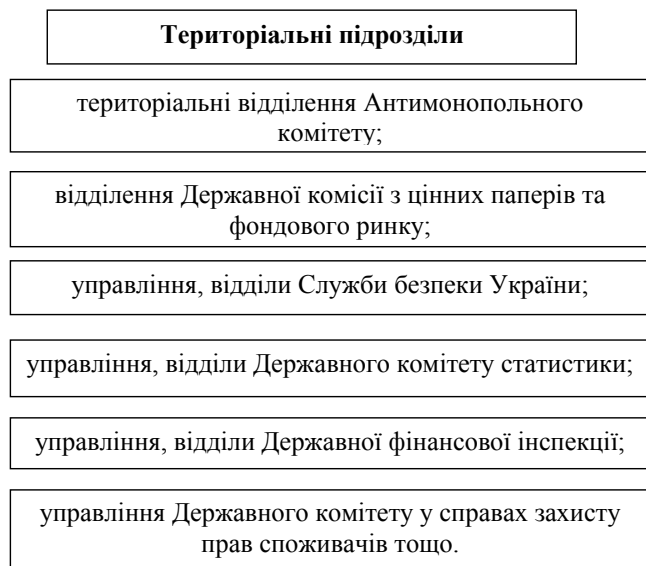


Рис. 13.16. Місцеві органи (територіальні підрозділи) державних комітетів, які не входять структурно до складу обласних державних адміністрацій

Особливу групу становлять *місцеві органи (територіальні підрозділи)* державних комітетів, які не входять структурно до складу обласних державних адміністрацій, але взаємодіють з ними в питаннях реалізації державної політики в регіонах і є по суті «продовженням» центральних органів виконавчої влади, їх представництвом на місцях. Більшість цих органів беруть участь у реалізації економічної і соціальної політики держави на території регіону (області, адміністративного району, міста). Крім загальних, вони виконують на відповідній території і спеціальні функції. Так, територіальне відділення Антимонопольного комітету України контролює дотримання антимонопольного законодавства, накладає стягнення за його порушення, розробляє заходи з демонополізації економіки.

Повноваження місцевих держадміністрацій доцільно розподіляти на власні, делеговані та договірні. До *власної компетенції* (статті 13-28 Закону «Про місцеві державні адміністрації») віднесено вирішення питань загальнодержавного значення, представництво і захист інтересів держави на місцевому рівні. Другим різновидом компетенції місцевих державних адміністрацій є *делегована*. Делегування районними та обласними радами повноважень місцевого самоврядування місцевим держадміністраціям викликане тим, що зазначені ради не мають власних виконавчих органів. *Договірна компетенція місцевих держадміністрацій* – це компетенція, що отримується за договором, як правило, адміністративним. На сьогоднішній практиці укладення таких договорів перебуває на стадії становлення.

3. Відносини місцевих державних адміністрацій у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків



Рис. 14.8. Місце і роль місцевих державних адміністрацій у системі управлінських зв'язків

підзаконних актів глави держави та органів виконавчої влади вищого рівня. Регулятивно-управлінська підфункція виглядає як діяльність з керівництва економікою, фінансами, культурою, освітою, охороною здоров'я та іншими сферами суспільного життя на відповідній території.

Юрисдикційна підфункція передбачає діяльність по застосуванню адміністративних, дисциплінарних, матеріальних та фінансових санкцій щодо громадян та працівників апарату державного управління, які скоїли правопорушення. Здійснення цієї підфункції забезпечує швидке, своєчасне та ефективне покарання порушників громадського порядку, службової дисципліни, а також осіб, що порушують права та свободи інших громадян. Юрисдикційна діяльність місцевих державних адміністрацій має розглядатися в нерозривному зв'язку з такою функцією, як захист громадського порядку, прав та свобод громадян.

2. Компетенція та повноваження місцевих державних адміністрацій



Рис. 14.6. Компетенція місцевих державних адміністрацій

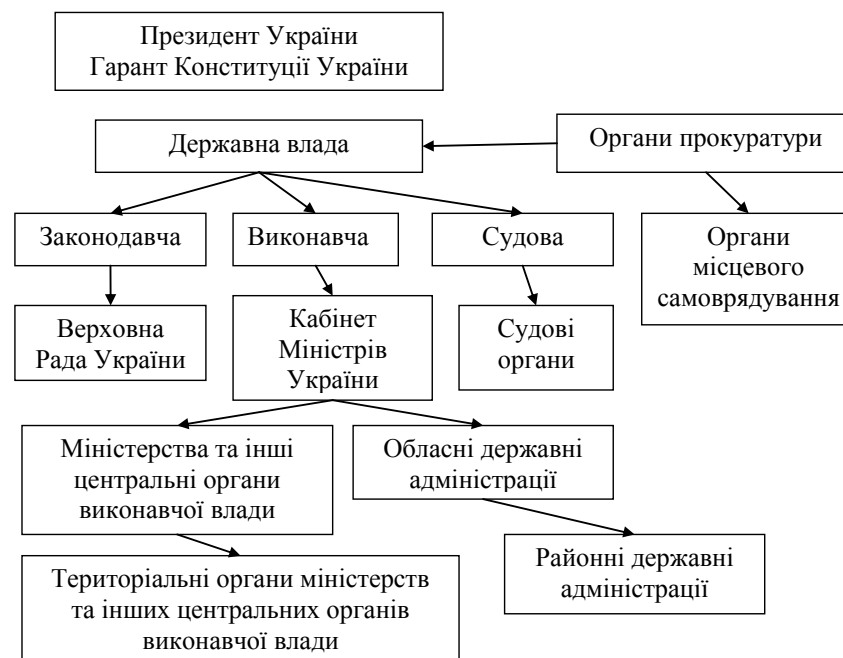
Закон наділяє місцеві державні адміністрації відповідною компетенцією, яка є правовим засобом реалізації покладених на них функцій. При цьому визначається *загальна і галузева компетенція*. В межах загальної компетенції місцеві державні адміністрації вирішують питання забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, соціально-економічного розвитку відповідних територій, бюджету та фінансів, управління майном, приватизації та розвитку підприємництва тощо. Основні галузеві повноваження визначені у главі 2 Закону «Про місцеві державні адміністрації», яка відтворює повноваження місцевих державних адміністрацій, надані їм іншими законодавчими актами України. При цьому зазначені органи можуть вирішувати й інші питання, віднесені до їх повноважень.



Рис. 14.7. Повноваження місцевих державних адміністрацій

ТЕМА 14. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Основні завдання, правовий статус, функції місцевих державних адміністрацій



14.1. Місцеві державні адміністрації в системі державної влади

Місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Тобто місцеві державні адміністрації перебувають у системі

подвійного підпорядкування. Вони в цілому підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами.



Рис. 14.2. Види державних адміністрацій

Місцева державна адміністрація – місцевий орган державної виконавчої влади в Україні. У межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці країни (область, район, райони Автономної Республіки Крим, міста Київ і Севастополь), а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

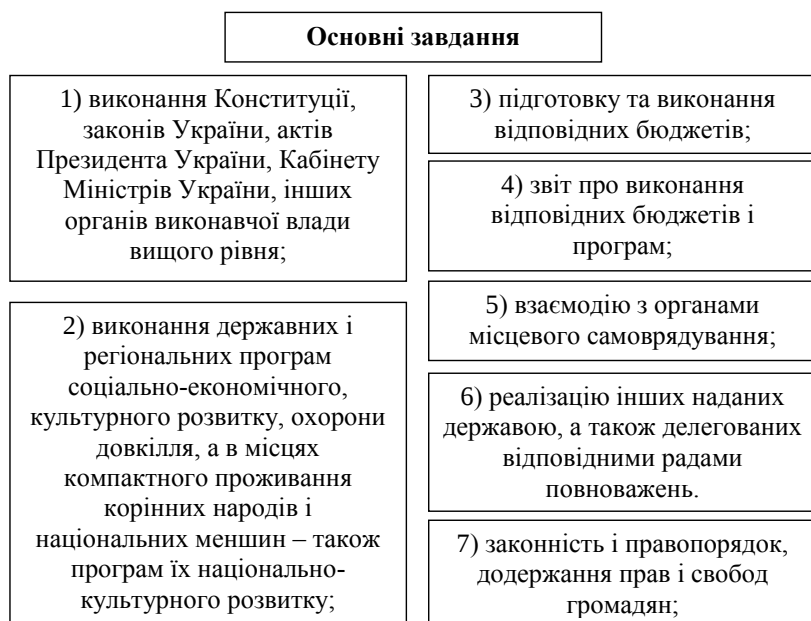


Рис. 14.3. Основні завдання місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації – це єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

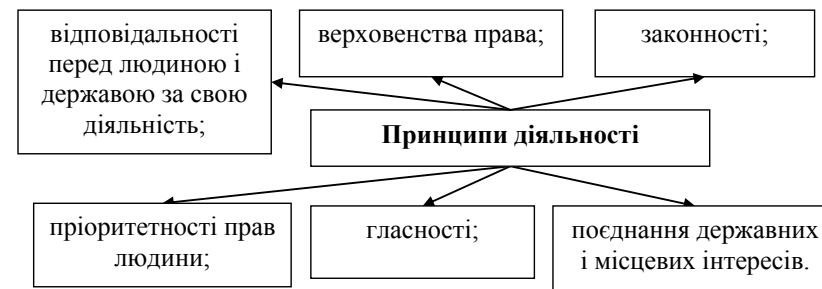


Рис. 14.4. Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій

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.*

Зазначимо, що наведені принципи діяльності місцевої державної адміністрації є невід'ємною частиною і базуються на узагальненні, діючих у державі юридичних правил або на принципах державного управління, як на позитивних закономірностях, пізнаних наукою і практикою та закріплених у правових нормах.



Рис. 14.5. Функції місцевих державних адміністрацій

За формами діяльності можна виділити нормотворчу, установчу, правозастосовчу (виконавчо-розпорядчу), контрольну функції місцевих держадміністрацій.

Основною функцією місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади є правозастосовча, оскільки мова йде про органи виконавчої влади на місцях, які повинні забезпечувати виконання Конституції, законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів України, а також інших органів виконавчої влади вищого рівня в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої вирізняються три підфункції: організаційно-виконавча, регулятивно-управлінська та юрисдикційна. *Організаційно-виконавча підфункція* передбачає організацію виконання Конституції, законів України, а також