



**ВІДКРИТИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
РОЗВИТКУ ЛЮДИНИ «УКРАЇНА»**

**В. П. РУБЦОВ, Н. І. ПЕРИНСЬКА**

# **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНІ УСТАНОВИ**

Навчальний посібник для дистанційного навчання

Київ 2008



УДК 351(477)(075.4)  
ББК 67.9(4Укр)401я73  
Р82

*Рекомендовано до друку Методичною радою  
Університету «Україна»  
(Протокол № 6 від 14 червня 2007 р.)*

За науковою редакцією *Ю. П. Сурміна*, доктора соціологічних наук, професора, першого заступника директора Інституту проблем державного управління та самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України

Рецензенти: *В. В. Токовенко*, доктор державного управління, професор Київського міжнародного університету  
*С. Ю. Римаренко*, доктор політологічних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України  
*М. О. Пухтинський*, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, Голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України

**Рубцов В. П.**

Р82 Державне управління та державні установи: Навч. посіб. для дистанційного навчання / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська; За ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. — К.: Університет «Україна», 2008. — 440 с.

ISBN 978-966-388-225-3.

У посібнику розглянуто сучасні підходи до явища державного управління в його дещо ширшій інтерпретації як публічного управління, що включає як, власне, державне управління у традиційному значенні, так і управління в місцевому самоврядуванні. При цьому виклад чиниться з урахуванням зміни парадигми влади і управління від володарювання та панування до служіння суспільству і надання послуг громадянам. Показано роль публічної влади у втіленні української конституційної мети — правової, демократичної соціальної держави. Описано пошуки конституційного утвердження Української Держави у новій і новітній історії, систему органів публічного управління та аспекти менеджменту на рівні суб'єктів публічного сектора: органів влади й управління, організацій і установ.

Розрахований на студентів, викладачів, консультантів університету та на широкий загал читачів, які цікавляться діяльністю центральних і місцевих органів публічної влади. Може використовуватися студентами різних форм навчання.

УДК 351(477)(075.4)  
ББК 67.9(4Укр)401я73

ISBN 978-966-388-225-3

© Рубцов В. П., Перинська Н. І., 2008  
© Університет «Україна», 2008



**РУБЦОВ Валерій Павлович**, кандидат технічних наук, магістр ділового адміністрування, академік Української муніципальної академії. Автор понад 200 публікацій (статті, брошури, книги) з питань фізики, прикладної кібернетики, місцевого самоврядування та регіонального розвитку, розробник першого проекту Закону «Про столицю України» (1990) та першого проекту Статуту територіальної громади Києва (1998). Директор Інституту місцевої демократії (Київ), член Центральної виборчої комісії

(1990–1994), депутат Київської міської ради народних депутатів (1990–1998), член Координаційної ради Фонду сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України.

У полі зору його зацікавлень — тематика становлення громадянського суспільства. У цьому напрямі видано два наукових альманахи «Кроки до громадянського суспільства» та підготовлено громадську концепцію становлення громадянського суспільства в Україні — «Дороговкази становлення українського громадянського суспільства». Брав активну участь у підготовці урядової Концепції взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства.

Автор кількох навчальних посібників, зокрема для Університету «Україна» — «Державне будівництво та місцеве самоврядування», «Актуальне виборче право».



**ПЕРИНСЬКА Наталія Іванівна**, здобувач Академії державного управління при Президентові України (кафедра «Управління містом»), головний редактор видавничо-друкарського комплексу Університет «Україна».

Народилась в с. Кримка на Миколаївщині в родині сільських інтелігентів. Закінчила Одеський державний університет ім. І. М. Мечнікова, факультет романо-германської філології.

Викладала німецьку мову в СШ № 5 м. Первомайська Первомайського району Миколаївської області. Обиралась депутатом Первомайської міської ради двох скликань, секретарем Первомайської міської ради — заступником міського голови. Стажування за кордоном за програмами «Соціальна політика» (Данія, 1998 р), «Партнерство громад», (США, 2000 р), участь в роботі численних всеукраїнських та міжнародних конференцій з питань державного управління та місцевого самоврядування, робота в експертній групі при Фонді сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України.

Після переїзду до Києва в 2000 році — начальник організаційних зв'язків з громадськістю та ЗМІ відділу Київського обласного центру зайнятості, ст. викладач німецької мови кафедри іноземної філології Університету «Україна».

Автор низки наукових публікацій з проблематики місцевого самоврядування в Україні та за кордоном (в Швейцарії), публіцистичних статей.

## ЗМІСТ

<i>Вступ</i> .....	12
<i>Як користуватися навчальним посібником</i> .....	16
<i>Тематичний план</i> .....	18
<b>Заліковий модуль 1. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ДЕРЖАВИ ТА ВЛАДИ</b> .....	21
<b>Тема 1. ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ І ОСНОВНІ ОЗНАКИ   ДЕРЖАВИ</b> .....	21
1.1. Інститут держави .....	21
1.2. Інститут права .....	27
1.3. Держава як суспільно-правове явище .....	28
<b>Тема 2. ТВОРЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ   В НОВІЙ І НОВІТНІЙ ІСТОРІЇ</b> .....	30
2.1. Конституційний проект М. Драгоманова .....	31
2.2. Конституційний проект М. Грушевського .....	35
2.3. Конституція Української Народної Республіки ...	36
2.4. Конституція Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР) .....	40
2.5. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР) 1919 року .....	42
2.6. Конституція УСРР 1929 року .....	44
2.7. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР) 1937 року ...	45
2.8. Конституція УРСР 1978 року .....	47
2.9. Конституційний процес періоду відновлення незалежності .....	47
<b>Тема 3. КОНСТИТУЦІЙНА МЕТА УКРАЇНСЬКОГО   ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ. ГРОМАДЯНСЬКЕ   СУСПІЛЬСТВО</b> .....	51
3.1. Правова держава .....	52
3.2. Демократична держава .....	53
3.3. Соціальна держава .....	56
3.4. Громадянське суспільство .....	58
3.5. Сучасна українська конституційна мета .....	61
<b>Тема 4. ВЛАДА ТА ДЕРЖАВА В УКРАЇНІ</b> .....	63
4.1. Визначення і зміст влади .....	63
4.2. Політична влада .....	65
4.3. Роль держави в політичній організації суспільства .....	65

<b>Тема 5. УПРАВЛІННЯ — ФУНКЦІЯ ВЛАДИ В ДЕРЖАВІ</b>	<b>67</b>
5.1. Влада в державі як складова державно-владного механізму	67
5.2. Адміністративні аспекти управління в державі	70
5.3. Суб'єктивні фактори в публічному управлінні	72
5.4. Об'єкти управління з боку влади в державі	73
<b>Тема 6. ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА</b>	<b>75</b>
6.1. Відносини держави та людини	75
6.2. Політична система	76
6.3. Державна політика як фактор формування цілей	78
6.4. Соціальне та політичне партнерство	80
6.5. Засоби та напрями державної політики	81
Запитання та завдання для самоконтролю	85
Контрольні тести	86
Тематика рефератів	89
Завдання до модульної контрольної роботи № 1	90
Список використаної та рекомендованої літератури	90
<b>Заліковий модуль 2. УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВІ</b>	<b>93</b>
<b>Тема 7. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ</b>	<b>93</b>
7.1. Основні теорії та школи управління	93
7.2. Управління як суспільне явище	104
7.3. Сутність і зміст державного управління	111
7.4. Принципи державного управління	118
7.5. Адміністративний аспект державного управління	121
7.6. Об'єкти управлінської діяльності виконавчої влади	124
<b>Тема 8. ЦІЛІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b>	<b>126</b>
8.1. Цілі державного управління	126
8.2. Поняття й види функцій державного управління	129
8.3. Функціональна структура державного управління	130
<b>Тема 9. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b>	<b>132</b>
9.1. Поняття структури управління	132

9.2. Характерні риси організаційної структури державного управління . . . . .	134
9.3. Основи побудови організаційних структур публічного управління . . . . .	135
9.4. Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління . . . . .	144
9.5. Унітарна та федеративна організації державного управління . . . . .	147
Запитання та завдання для самоконтролю . . . . .	150
Контрольні тести . . . . .	151
Тематика рефератів . . . . .	154
Завдання до модульної контрольної роботи № 2 . . . . .	155
Список використаної та рекомендованої літератури . . . . .	155

### **Заліковий модуль 3. ЗМІСТ І ТЕХНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ . . . . .157**

Тема 10. ЗМІСТ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ . . . . .	157
10.1. Поняття та загальні риси управлінської діяльності . . . . .	157
10.2. Форми управлінської діяльності . . . . .	158
10.3. Методи управлінської діяльності . . . . .	160
10.4. Стадії управлінської діяльності . . . . .	162
10.5. Управлінські технології: поняття та види . . . . .	164
Тема 11. ПІДГОТОВКА ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ . . . . .	165
11.1. Поняття та суть управлінського рішення . . . . .	165
11.2. Процес підготовки управлінського рішення . . . . .	169
11.3. Технологія процедури прийняття рішень у державному управлінні . . . . .	173
Тема 12. ЗАКОННІСТЬ І ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ . . . . .	176
12.1. Зміст законності в державному управлінні . . . . .	176
12.2. Забезпечення законності в державному управлінні . . . . .	178
12.3. Дисципліна та відповідальність у забезпеченні законності . . . . .	180
12.4. Відповідальність державних службовців . . . . .	182
Тема 13. КОНТРОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ . . . . .	187
13.1. Поняття та види контролю . . . . .	187
13.2. Контроль, інституціалізований за гілками державної влади . . . . .	190
13.3. Громадський контроль . . . . .	196

<b>Тема 14. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	198
14.1. Загальна соціальна ефективність державного управління .....	198
14.2. Ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління .....	200
14.3. Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб .....	202
14.4. Економічна оцінка ефективності функціонування органу державної влади .....	205
14.5. Засоби підвищення ефективності діяльності державної організації .....	213
Запитання та завдання для самоконтролю .....	216
Контрольні тести .....	217
Завдання до модульної контрольної роботи № 3 .....	221
Список використаної та рекомендованої літератури ...	221
<b>Заліковий модуль 4. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ</b> .....	223
<b>Тема 15. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОВУДОВИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ЦЕНТРАЛЬНІ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	223
15.1. Реалізація концепції поділу влади в Україні ...	223
15.2. Поняття, система і види державних органів в Україні .....	227
15.3. Місце Верховної Ради України в системі державного управління .....	231
15.4. Інститут Президента у системі державного управління України .....	232
<b>Тема 16. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ</b> ...	234
16.1. Єдина система органів виконавчої влади .....	234
16.2. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади .....	237
16.3. Кабінет Міністрів України .....	238
16.4. Міністерства України .....	239
16.5. Державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади .....	243
16.6. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади .....	246



Тема 17. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ . . . . .	248
17.1. Конституційно-правовий статус і організація діяльності місцевих державних адміністрацій . . . . .	248
17.2. Повноваження місцевих державних адміністрацій . . . . .	249
17.3. Взаємодія місцевих державних адміністрацій по горизонталі та вертикалі . . . . .	250
17.4. Структура місцевих державних адміністрацій . . . . .	253
17.5. Деякі недоліки чинної організації виконавчої влади . . . . .	255
Тема 18. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО РОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ . . . . .	256
18.1. Сутність і правовий статус місцевого самоврядування в Україні . . . . .	256
18.2. Система, органи та посадові особи місцевого самоврядування в Україні . . . . .	260
18.3. Про недоліки української моделі місцевого самоврядування . . . . .	265
Тема 19. СУДОВА ВЛАДА ТА ПРОКУРАТУРА ЯК ОРГАНИ КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ . . . . .	267
19.1. Засади правосуддя в Україні . . . . .	267
19.2. Система судоустрою . . . . .	269
19.3. Система прокуратури та її завдання . . . . .	271
Запитання та завдання для самоконтролю . . . . .	273
Контрольні тести . . . . .	275
Тематика рефератів . . . . .	278
Завдання до модульної контрольної роботи № 4 . . . . .	278
Список використаної та рекомендованої літератури . . . . .	279
<b>Заліковий модуль 5. УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ ТА ІНШИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУРАХ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРА . . . . .</b>	<b>281</b>
Тема 20. ОРГАНИ ВЛАДИ ТА ІНШІ СТРУКТУРИ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРА, ЇХ МЕНЕДЖМЕНТ . . . . .	281
20.1. Організаційні структури публічного сектора . . . . .	281
20.2. Суть, мета і завдання публічного менеджменту . . . . .	283

20.3.	Служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування .....	288
20.4.	Складові загального менеджменту .....	293
Тема 21.	<b>УПРАВЛІНСЬКИЙ ПРОЦЕС В ОРГАНАХ ТА УСТАНОВАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ .....</b>	<b>295</b>
21.1.	Особливості управлінського процесу в публічному секторі .....	295
21.2.	Функції менеджменту .....	296
21.3.	Складові процесу управління .....	301
21.4.	Функціональний аналіз діяльності органу публічної влади .....	305
Тема 22.	<b>СТРУКТУРНІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ .....</b>	<b>308</b>
22.1.	Підходи до формування організаційної структури ..	308
22.2.	Система організаційних повноважень в органах публічної влади .....	311
22.3.	Повноваження та складові апарату органів публічного управління .....	315
22.4.	Складові апарату органів публічного управління ..	316
Тема 23.	<b>СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ У СТРУКТУРАХ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРА .....</b>	<b>317</b>
23.1.	Основні поняття стратегічного управління ..	318
23.2.	Організація як об'єкт стратегічного управління .....	324
23.3.	Планування як функція управління .....	330
	Запитання та завдання для самоконтролю .....	337
	Контрольні тести .....	338
	Завдання до модульної контрольної роботи № 5 .....	341
	Список використаної та рекомендованої літератури ..	341
<b>Заліковий модуль 6.</b>	<b>ІНСТРУМЕНТАЛЬНІ ТА ІНФОРМАЦІЙНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ УСТАНОВОЮ .....</b>	<b>343</b>
Тема 24.	<b>УПРАВЛІНСЬКИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДЕРЖАВНОЇ УСТАНОВИ .....</b>	<b>343</b>
24.1.	Суть управлінського інструментарію .....	343
24.2.	Економічні методи управління .....	346
24.3.	Організаційно-розпорядчі методи управління ..	346
24.4.	Соціально-психологічні методи управління ..	347

24.5. Методи управління об'єктами державної та комунальної форм власності . . . . .	348
24.6. Мотивування як управлінський інструмент . . .	349
<b>Тема 25. ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ . . . . .</b>	<b>350</b>
25.1. Інформація, її властивості та роль у менеджменті . . . . .	351
25.2. Класифікація інформації системи менеджменту органу публічної влади . . . . .	353
25.3. Джерела та методи збирання й опрацювання інформації системи менеджменту державної організації . . . . .	357
25.4. Інформаційні системи органів публічного управління . . . . .	365
25.5. Виявлення потреб користувачів інформаційних систем . . . . .	368
25.6. Комунікаційні процеси . . . . .	370
25.7. Застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у публічному менеджменті . . . . .	372
<b>Тема 26. ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ . . . . .</b>	<b>379</b>
26.1. Суть «паблік рілейшнз» . . . . .	379
26.2. Засоби та інші аспекти PR . . . . .	382
26.3. Правові основи відносин із громадськістю . . .	386
26.4. Організація служб «паблік рілейшнз» в установах публічної влади . . . . .	386
26.5. Про урядову Концепцію взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства . . . . .	389
<b>Тема 27. ДЕЯКІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ . . . .</b>	<b>391</b>
Запитання та завдання для самоконтролю . . . . .	395
Контрольні тести . . . . .	396
Завдання до модульної контрольної роботи № 6 . . . . .	399
Список використаної та рекомендованої літератури . . .	400
Таблиця правильних варіантів відповідей на контрольні тести . . . . .	402
<i>Орієнтовний перелік запитань до іспиту . . . . .</i>	<i>403</i>
<i>Термінологічний словник . . . . .</i>	<i>407</i>

## ВСТУП

Сильна та дієздатна влада є найпершою умовою успішних демократичних перетворень у кожній країні. Саме вони є найактуальнішими для молоді демократії нашої держави. Без потужної влади неможливо створити передумови економічного розвитку, становлення реальної демократії, відродження національної культури та духовності.

Із дієздатною владою громадяни України пов'язують сподівання на безпеку життя, забезпечення охорони здоров'я, розвиток освіти, захист державності та безпеку кордонів, соціальну справедливість у майнових відносинах і соціальний захист незахищених верств населення. Для забезпечення цих сподівань народу України потрібні: сучасна система державного управління, високий професіоналізм державної служби, надійна оборона держави та не менш надійна правозахисна система, успішне функціонування органів місцевого самоврядування, які забезпечують реальну владу територіальних громад. Чисельно кількість органів влади місцевого самоврядування, яких в Україні понад 12 000, значно переважає кількість органів державної влади.

Кожне покоління людей має обирати своє майбутнє і визначати шляхи розвитку. Цивілізовані нації роблять це без великих потрясінь і не відмовляються від уроків минулого, проходять усі етапи розвитку цивілізації з урахуванням національних особливостей і традицій, ураховуючи досвід більш ранніх і успішних демократій світу. Свій вибір у 1991 р. зробив і народ України, розпочавши розбудову правової, демократичної, соціальної держави із ринковою економікою.

Держава може мати всі необхідні державницькі атрибути, однак утворені управлінські структури діятимуть малоефективно і навіть безрезультатно.

Україна просувається шляхом зміцнення державності, але низка політичних, економічних і соціальних проблем полишаються невирішеними з причини недосконалості системи управління: з одного боку — внаслідок усе ще сильних позицій тоталітарного сприйняття реалій суспільного розвитку, з другого боку — поспішними і непродуманими спробами реформування

конституційних засад у державі на рівні політичних амбіцій. Незалежній Україні потрібні сильна державна влада та результативна й ефективна система державного управління.

Сучасна концепція розвитку передбачає єдину сукупність вимог до інститутів держави: відкритість правової та фінансової систем; прозорість механізму державного регулювання; наявність чесного уряду, який керується у своїй роботі інтересами своєї держави; професійно підготовлений та кваліфікований персонал державної служби з високим рівнем соціального статусу державних службовців; непримиренність лідерів нації до проявів корупції; захист історичного, культурного надбання як основного джерела самопізнання та гідності народу, патріотизм найвищого ґатунку, який виявляється в щоденній самовідданій праці для суспільного блага.

Державне управління та державні установи — навчальна дисципліна, що вивчає формування, організацію, функціонування, оцінювання результативності й ефективності державного управління економічними та соціальними процесами в суспільстві. Цільова спрямованість державного управління зумовлює вивчення та аналіз політичних процесів формування і юридичного визнання мети розвитку суспільства та похідних від них цілей діяльності суспільства.

Державне управління як наукова дисципліна ґрунтується на певних закономірностях, принципах, правилах, що складають відповідні засади методології державного управління, методів управління, прийомів, способів вирішення управлінських завдань.

Набуття вмінь застосовувати теоретичні і практичні знання з державного управління є невід’ємною складовою підготовки фахівців спеціальності «Документознавство та інформаційна діяльність». Теоретичні положення дисципліни орієнтовані на формування, запровадження та аналіз результативності й ефективності цільових, функціональних та організаційних структур системи державного управління.

**Навчальні цілі** дисципліни «Державне управління і державні установи» надають можливість:

- подати студентам систематизовані знання з питань теорії, методології та історії державного управління, ознайомити із зарубіжним досвідом організації публічної влади й управління;
- визначити актуальні проблеми державного управління в Україні, зміст і технологічні аспекти управлінської діяльності;
- розкрити зміст української конституційної мети, місця та ролі громадянського суспільства у державі, його впливу на процес сучасного державотворення;

- сформувати інноваційний підхід до оцінювання та вирішення проблем, які постають у процесі управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоуправління.

**Навчальні результати.** Після опанування навчальної дисципліни «Державне управління та державні установи» *студенти повинні вміти:*

- виявляти високий рівень обізнаності щодо загального напрямку і тенденцій становлення нової системи державного управління в Україні, історичної зумовленості форм і методів державно-управлінської діяльності;

- застосовувати сучасний теоретико-методологічний інструментарій для аналізування комплексу проблем, що виникають у процесі вирішення управлінських проблем і розроблення заходів щодо їх розв'язання;

- узагальнювати вітчизняний і зарубіжний досвід адміністрування з метою його використання у процесі розбудови нової системи державного управління в Україні;

- прогнозувати та об'єктивно оцінювати результати здійснюваних у процесі управлінської діяльності конкретних заходів і на основі інноваційних підходів визначати шляхи оптимізації виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їхніх підрозділів і посадових осіб.

Виклад матеріалу навчального посібника опирається, перш за все, на раніше апробовані вітчизняні навчальні матеріали та найновіші наукові джерела. Більшість з них вказані у списках літератури, що супроводжують тексти кожного з модулів. З-поміж них особливо слід відзначити вітчизняні навчальні посібники «Державне управління» (автори А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко) та «Державне управління» (автор В. Я. Малиновський), а також видання «Державне управління: теорія і практика» за редакцією В. Б. Авер'янова та «Менеджмент державної установи» за авторством Л. Ю. Гордієнко. Навчальний посібник першої з названих груп авторів і посібник Л. Ю. Гордієнко були взяті нами як опорні при підготовці текстів деяких модулів і тем. При створенні тексту навчального посібника були використані також і інші навчальні, наукові та правові матеріали, перелік яких подано у списках літератури. При цьому автори намагались адаптувати опорні матеріали до рівня і вимог створюваного навчального посібника та врахувати сучасні погляди на роль держави, на призначення публічної влади та публічного управління, зміну парадигми влади й управління від володарювання і панування до служіння суспільству

і надання послуг громадянам; донести до читача зміст української конституційної мети «правова демократична соціальна держава» (стаття 1 Конституції України), явища «громадянське суспільство» в контексті його впливу на становлення держави і публічне управління та новітньої інформаційної технології «електронне урядування».

Автори висловлюють щиру подяку всім ученим і фахівцям, матеріали яких були застосовані при підготовці цього посібника.

## ЯК КОРИСТУВАТИСЯ НАВЧАЛЬНИМ ПОСІБНИКОМ

Любий друже! Дистанційна форма навчання передбачає саможиттєве вивчення запропонованих залікових модулів дисципліни з консультуванням та складанням іспиту (заліку) під керівництвом викладача-консультанта відповідно до графіка організації навчального процесу (його індивідуально розробляє кожен центр дистанційного навчання (ЦДН)) та робочої програми курсу. Автори рекомендують такий порядок роботи з навчальним посібником.

Після ознайомлення у «Вступі» з метою та завданнями, які переслідує навчальна дисципліна «Державне управління та державні установи», слід звернутися до тематичного плану, що дасть змогу найраціональнішим чином спланувати час для засвоєння навчального матеріалу. Подальше знайомство зі структурою посібника передбачає групування навчального матеріалу в шість залікових модулів, а саме:

Модуль 1. Поняття і сутність держави та влади.

Модуль 2. Управління в державі.

Модуль 3. Зміст і технологічні аспекти управлінської діяльності.

Модуль 4. Система органів державної влади в Україні.

Модуль 5. Управління в державних установах та інших організаційних структурах публічного сектора.

Модуль 6. Інструментальні та інформаційні аспекти управління державною установою.

Модулі поділяються на теми і підтеми. Кожен заліковий модуль завершується запитаннями для самоконтролю, тестовими запитаннями та завданнями для модульних контрольних робіт (МКР), після кожного залікового модуля — одна МКР з варіантами. Наприкінці посібника Ви знайдете невеликий термінологічний словник, у якому подаються терміни, тлумачення яких відсутні в лекційному матеріалі посібника. Список використаної та додаткової літератури є достатньо вичерпним і містить, на наш погляд, найважливіші наукові та навчальні розробки з питань, що стосуються змісту посібника та навчальної програми курсу. Зазначені сайти передбачають можливість ознайомлення з переліком необхідних нормативних документів та інших навчальних матеріалів в електронному вигляді. Такий підхід до побудови навчального посібника забезпечує послідовне та цілісне сприйняття викладеного в ньому матеріалу.



Оскільки дистанційна форма навчання передбачає, насамперед, самостійне вивчення дисципліни, студент має змогу скористатися консультаціями викладача за відповідним графіком, розробленим центром дистанційного навчання.

Результати виконання самостійної роботи за кожним заліковим модулем студент повинен фіксувати в конспекті (зошиті).

Самостійну роботу студента оцінюють за певними критеріями. Кожне завдання оцінюється за п'ятибальною системою, утворюючи сукупність одержаних балів за окремих навчальний модуль. На підставі суми набраних балів вирішується питання про допуск студента до проміжного контролю знань шляхом тестування. Завдання, в якому допущено не більш як одну неточність у кожному модулі, що істотно не впливає на виконання завдання загалом, оцінюється 100 балами (оцінка «відмінно»). Завдання, що виконане не в повному обсязі, за наявності грубих помилок у роботі, при недостатньому володінні поняттями та спеціальною термінологією оцінюється 40 балами (оцінка «незадовільно»). За наявності 80 балів робота студента оцінюється на «добре», а при 60 — на «задовільно».

Особливості дистанційного навчання враховані й у підсумковому контролі, до якого студент допускається після виконання всіх завдань за кожним навчальним модулем на позитивну оцінку. Остаточна оцінка підсумкового контролю визначається за результатами тестування за всіма заліковими модулями навчального курсу.

Таким чином, Ваша сумлінна самостійна робота над всіма тестовими питаннями в посібнику є запорукою Вашого успіху для отримання позитивної підсумкової оцінки з предмета.

Після вивчення матеріалу залікового модуля слід виконати модульну контрольну роботу (МКР). Перше завдання МКР полягає в написанні реферату, друге — тлумачення кількох термінів із зазначених в переліку (з використанням тлумачного словника). На титульному аркуші пишуть назву роботи («Модульна контрольна робота № 1, 2...»), відомості про виконавця (номер групи, номер залікової книжки, прізвище та ініціали студента), прізвище та ініціали викладача, якому надсилають роботу. Виконану і належно оформлену (за стандартними вимогами) модульну контрольну роботу надсилають викладачеві електронною поштою. Варто також зазначити, що контрольні тестові завдання студенту доцільно подавати на *WEB*-сайті університету за наявності необхідного програмного забезпечення.

Тож, успішної Вам роботи в отриманні життєво важливих для кожного громадянина і майбутнього фахівця знань!

## ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН

Назва	Розподіл за видами занять			
	усього	лекції	практичні заняття	само-стійна робота
1	2	3	4	5
<b>Заліковий модуль 1. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ДЕРЖАВИ ТА ВЛАДИ</b>				
Тема 1. Поняття, сутність і основні ознаки держави	3			3
Тема 2. Творення Української Держави в новій і новітній історії	5	1		4
Тема 3. Конституційна мета українського державотворення. Громадянське суспільство	6		2	4
Тема 4. Влада та держава в Україні	4			4
Тема 5. Управління — функція влади в державі	4			4
Тема 6. Політична система та державна політика	5	1		4
Проміжний контроль — модульна контрольна робота № 1				
<b>Заліковий модуль 2. УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВІ</b>				
Тема 7. Публічне управління як системне суспільне явище	9	1		8
Тема 8. Цілі та функціональна структура державного управління	9	1		8
Тема 9. Організаційна структура державного управління	8			8
Проміжний контроль — модульна контрольна робота № 2				
<b>Заліковий модуль 3. ЗМІСТ І ТЕХНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b>				
Тема 10. Зміст управлінської діяльності	5	1		4
Тема 11. Підготовка та прийняття рішень у державному управлінні	6	1		5
Тема 12. Законність і відповідальність у державному управлінні	5			4

1	2	3	4	5
Тема 13. Контроль у державному управлінні	4			4
Тема 14. Ефективність державного управління	8	1	2	6
Проміжний контроль — модульна контрольна робота № 3				
<b>Заліковий модуль 4. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ</b>				
Тема 15. Конституційні засади побудови публічної влади в Україні та центральні структури державного управління	6		2	4
Тема 16. Загальна характеристика системи органів виконавчої влади України	6	1		5
Тема 17. Місцеві державні адміністрації в системі виконавчої влади	5			4
Тема 18. Місцеве самоврядування та його роль у публічному управлінні	6	1	1	5
Тема 19. Судова влада та прокуратура як органи контролю в публічному управлінні	4			4
Проміжний контроль — модульна контрольна робота № 4				
<b>Заліковий модуль 5. УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ ТА ІНШИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУРАХ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРА</b>				
Тема 20. Органи влади та інші структури публічного сектора, їх менеджмент	9	1	2	6
Тема 21. Управлінський процес в органах та установах публічної влади	6			6
Тема 22. Структурні та функціональні аспекти управління в публічному секторі	7	1		6
Тема 23. Стратегічне управління та планування у структурах публічного сектора	5			5
Проміжний контроль — модульна контрольна робота № 5				

1	2	3	4	5
<b>Заліковий модуль 6. ІНСТРУМЕНТАЛЬНІ ТА ІНФОРМАЦІЙНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ УСТАНОВОЮ</b>				
Тема 24. Управлінський інструментарій державної установи	6	1		5
Тема 25. Інформаційно-комунікаційне забезпечення публічного менеджменту	5			5
Тема 26. Взаємодія органів публічної влади із громадськістю	7		1	6
Тема 27. Деякі напрями вдосконалення системи публічної влади в Україні	9		2	7
Проміжний контроль — модульна контрольна робота № 6				
Підсумковий контроль — іспит				
Разом	162	12	12	138

# Заліковий модуль 1

## ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ДЕРЖАВИ ТА ВЛАДИ

### Тема 1. ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ І ОСНОВНІ ОЗНАКИ ДЕРЖАВИ

#### 1.1. Інститут держави

Розглядаючи сутність суспільного управління, неможливо обминути такий суспільний інститут, таку категорію, як «держава». Це той інститут, що супроводжує людство протягом майже всієї його історії та відіграє найважливішу роль у забезпеченні життєдіяльності людини і суспільства. Суспільне явище «держава» впродовж свого існування пройшло свою історичну еволюцію. Починаючи з давніх часів, кожна історична епоха, філософська течія, політична чи наукова доктрина пропонують визначення поняття держави, наголошуючи на тих чи інших аспектах цього явища. Визначення загального поняття, єдиного «для всіх часів і народів», є принципово неможливим. Це пов'язано із суб'єктивністю поглядів та низкою об'єктивних обставин — таких, як неоднаковість умов існування держав на різних етапах розвитку суспільства, особливості та специфічні риси, властиві окремим державам, складність самої держави як явища. Принагідно наведемо деякі визначення держави, що належать діячам різних епох.

Отже, держава — це:

- *Справа, що варта народу, — об'єднання багатьох, пов'язаних згодою в питаннях права та спільним інтересом (Ціцерон).*

- *Політичний стан суспільства, що виявляється у встановленні та підтриманні відносин між владарюючими та підлеглими, у наявності органів юстиції та законів. Загальне благо, яке повинно створюватися від додержання реальних державних інтересів (Макіавеллі).*

- *Правове управління сім'ями та тим, що є в них спільного з верховною владою, яка повинна керуватися одвічними засадами добра та справедливості. Ці засади мають давати загальне благо, яке й повинно становити мету державного устрою (Боден).*

- *Єдина особа, верховний владика, суверен, воля якого внаслідок договору багатьох осіб вважається волею всіх. Таким*

*чином, держава може використовувати можливості кожного для загального миру та захисту (Гобс).*

• *Держава — загальна воля людей, що є вираженням визначальної мети. Тобто більшості громадян, які входять у державу. Держава — сукупність людей, які об'єдналися в єдине ціле під керівництвом ними ж установленого загального закону (Локк).*

Термін «держава» використовують як у широкому, так і у вузькому розумінні. Держава в широкому розумінні — це — політично організоване суспільство (усе суспільство або особлива форма його прояву). Держава у вузькому розумінні — це — сукупність органів, які здійснюють управління суспільством (окремий орган або група органів).

Сутність держави виявляється у формах її функціонування. Вирізняють національний, расовий, релігійний підходи до визначення сутності держави. У розмаїтті підходів до визначення сутності держави внаслідок історичних особливостей вітчизняного державотворення виокремлюють два основних — класовий і загальнолюдський. У першому підході державу, насамперед, розглядають як апарат насильства, яким користується панівний клас для пригнічення інших класів. У багатьох теоріях походження держави цей підхід не визнається, оскільки, за історичними даними, перші державні інституції діяли ще за умов відсутності класової диференціації суспільства, яка, згідно з класовою теорією, вважається джерелом виникнення держави. Відмінність класового і загальнолюдського поглядів на державу оформилась у несумісні системи ідеологій — лібералізм та комунізм і полягає у протилежних підходах до природи «недержавного», а саме у наголошуванні на колективістській природі людини у першому випадку і в другому — на первинності особи та її свобод. Потрібно зауважити, що різні погляди на походження державної влади існують не лише тому, що в кожній із теорій наголошується на окремих аспектах багатогранного явища держави, але й тому, що існує суттєва відмінність між народами та культурами і, відповідно, державним утворенням можуть бути притаманні ті чи інші специфічні риси. Але за будь-яких умов існує певна низка суттєвих положень, які є інваріантними ознаками держави.

Класовий підхід є характерним для радянського періоду вітчизняної історії та науки. У цьому підході національним, етнічним та іншим проявам сутності держави не приділялося належної уваги. При класовому підході держава розуміється як:

• особлива організація сили, організація насильства для придушення певного класу;

- політична організація економічно панівного класу, апарат влади, за допомогою якого цей клас здійснює свою диктатуру;

- класова організація політичної суверенної влади, що виокремилась із суспільства, обумовлена його економічним ладом, змінюється історично і слугує для забезпечення загальних інтересів власників основних засобів виробництва.

Загальнолюдський підхід може бути іншою крайністю. Останнім часом на передній план виходять загальнолюдські цінності, тому класова тональність поступово щезає з визначень держави. При загальнолюдському підході держава розуміється як:

- організація політичної влади, що створює умови для суспільного компромісу, держава є засобом соціального компромісу;

- єдина суверенна політична організація суспільства, яка поширює владу на всю територію країни та її населення, має спеціальний апарат управління і опікується загальносуспільними справами.

Класове, або марксистське розуміння держави, що виникло півтора століття тому і яке понад 70 років сприймалося ще донедавна радянським суспільством як єдино правильне та незмінне, з урахуванням історичного досвіду і сучасного рівня наукових знань потребує критичного переосмислення й уточнення.

«Власне політична влада, — писали К. Маркс і Ф. Енгельс, — це організоване насильство одного класу для пригноблення іншого». «Держава, — стверджував Ф. Енгельс, — є не що інше, як машина для пригноблення одного класу іншим». Наведені та інші подібні положення, що визначають сутність марксистського розуміння держави в суспільстві з антагоністичними класами, починаючи з другої половини 40-х років XIX ст. і до жовтневого перевороту 1917 р. та початку побудови соціалізму, мали прогресивну роль у поясненні походження, сутності, функціонування та розвитку держави. Марксистський підхід орієнтував на пріоритет примусу та насилля з боку держави, на загострення класових суперечностей і боротьбу всередині окремих країн та на міжнародній арені. Тому зрозуміло, що у зв'язку з докорінними змінами, які відбулись у світі після Другої світової війни, трактування держави винятково з класових позицій вступило в суперечність з ходом розвитку держав не тільки в капіталістичних країнах Заходу, а й у Радянському

Союзі. Доцільно зауважити, що марксистське трактування держави ігнорувало інші вчення про державу, зокрема в західно-європейській соціал-демократії та сучасних буржуазних теоріях, для яких характерним є розгляд держави як інституту соціального компромісу і досягнення загального блага.

У співвідношенні загальносоціальних і класових засад держави в сучасних умовах пріоритет віддається загальнолюдським цінностям. Така гуманістична тенденція особливо виразно простежується в останні десятиліття в розвинутих країнах Європи й Америки.

У реальному житті в чистому вигляді класові або загальнолюдські підходи до діяльності держави не можуть бути втілені. Будь-яка держава поряд із вирішенням винятково класових завдань, виконує й функції загальнолюдського призначення, без яких не може існувати жодне суспільство. До таких функцій належить, насамперед, забезпечення суспільних потреб: організація охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, захисту навколишнього середовища, організація функціонування транспорту та зв'язку, боротьба з епідеміями, злочинністю, заходи щодо запобігання війні та забезпечення миру тощо.

Поєднуючи в собі таким чином і класове, і загальнолюдське, держава виступає водночас і як організація політичної влади суспільства, і як його єдиний офіційний представник. Відповідно до цього вона (держава) покликана забезпечити виконання як загальних завдань, що випливають із природи будь-якого суспільства, так і специфічних класових завдань. Класова сутність є характерною для недемократичних, тоталітарних держав, в яких загальнолюдська спрямованість якщо й існує, то є другорядною. І навпаки, в умовах вирішення суспільних суперечностей на основі діалогу та політичного компромісу класові прояви сутності держави відступають на другий план.

Одним із підходів до визначення та тлумачення поняття держави є її ідентифікація за основними ознаками, під якими розуміють притаманні лише цьому суспільному явищу характеристики, що дають змогу зрозуміти проблематику держави та відрізнити її від додержавних чи недержавних суспільних інститутів. Важливими, з огляду на предмет нашого викладу, ознаками держави є: *апарат держави, територіальний розподіл населення, право*. Розглянемо докорінно ці ознаки.

**Апарат держави**, публічний за характером, відокремлений від населення країни, стоїть над ним і видає державно-правові



приписи, обов'язкові для всіх представників суспільства, незалежно від того, чи брали вони участь у їх розробленні та прийнятті. Незгода суб'єктів із правилами поведінки, встановленими державою, не має суттєвого значення. Дієвість цих правил забезпечується діяльністю всього апарату влади, насамперед механізмами примусу, санкціонованого державою. Апарат влади складається з двох самостійних частин: апарату управління та апарату примусу.

*Апарат управління* — відокремлена від суспільства ланка, до якої входить особлива група людей, які виконують владні й управлінські функції. Вони не виробляють матеріальні чи духовні блага, лише управляють суспільними справами. Посади вони отримують шляхом призначення, виборів, успадкування. Основними складовими цього апарату є органи державної влади, органи управління, суду. Найменшою ланкою державного апарату є державний орган.

*Апарат примусу* — спеціалізовані загони озброєних людей, наділених повноваженнями в разі необхідності від імені держави застосовувати силу для забезпечення виконання велінь і розпоряджень держави, що містяться у приписах правових норм. Він складається з армії, поліції, служби безпеки, пенітенціарних установ (тюрми, установи позбавлення волі, установи виконання покарань тощо).

**Територіальний розподіл населення.** Держава як суспільний інститут передбачає розподіл населення за територіальними одиницями. На відміну від додержавного суспільного (родового) устрою, де влада поширювалася відповідно до кровно-родинних зв'язків, чи підприємства, де влада поширюється за виробничою ознакою, у державі влада поширюється залежно від території проживання. Усталена держава має свою чітко локалізовану територію, на яку поширюється її суверенна влада, а населення, що на ній проживає, незалежно від кровно-родинних зв'язків перетворюється на підданих (у монархіях), громадян (у республіках). Головними складовими частинами цієї ознаки є територія та населення.

*Територія* — природна умова існування та функціонування держави, її матеріальна база. У найширшому розумінні територія — це простір, у межах якого здійснюється державна влада. Цей простір складається з фактичної та юрисдикційної територій.

Фактична територія — це територія в межах державних кордонів, частина земної кулі, на яку поширюється державна влада. Фактична територія збігається з географічним розумінням

терміна «держава»: 1) земля та її надра (земельний простір); 2) річки, озера, штучні водосховища, морські внутрішні і територіальні води, що омивають територію даної держави (водний простір); 3) атмосфера або повітряний простір над земельною та водною територією.

Юрисдикційна територія — це територія, на яку поширюється суверенітет держави (закони діють на території, яку у географічному розумінні не відносять до держави). Серед них об'єкти, прирівняні до території держави: 1) морські та повітряні судна, морські кораблі, космічні кораблі та станції, на яких піднято прапор даної держави; 2) закордонні дипломатичні представництва, консульства.

Зрозуміло, що територія, будучи важливою ознакою держави, сама державу не породжує. Вона лише створює простір, в межах якого держава поширює свою владу на населення. Сучасні держави беруть на себе обов'язок піклуватися не лише про територію, а й про людей, що її населяють, тобто населення. Як правило, усі держави обмежують частину абсолютних свобод індивідів (необмежену свободу пересування та вибору місця проживання). Натомість індивіди отримують можливість вимагати від держави захисту своїх суб'єктивних прав.

Факт належності індивіда до певної території означає виникнення в нього особливої групи прав і обов'язків (обов'язок підпорядковуватися державно-владним велінням, право на захист з боку держави). При цьому ті, хто населяють територію постійно, отримують статус громадянина, інші є іноземцями або особами без громадянства. *Громадянство* — це постійний політико-правовий зв'язок між державою та особою, який виражається в їхніх взаємних правах та обов'язках. Наявність громадянства передбачає виникнення у громадянина (підданого) громадянської прерогативи — групи громадянських прав, якими не в повному обсязі наділені негромадяни держави. До виняткових прав, зумовлених громадянським зв'язком між державою та особою, належать: право обирати та бути обраним у представницькі органи влади відповідної держави, право займатися певними видами діяльності, обіймати посади в органах державної влади, обов'язок служити у збройних силах тощо.

У суспільстві є багато видів влади: релігійна, сімейна, партійна, виробнича тощо. Але вищою владою, рішення якої є обов'язковими для всіх громадян, підприємств, установ, є влада держави. Держава самостійно визначає засади здійснення влади в межах власних кордонів і вирішує, якими будуть

відносини з іншими державами. Жоден із суб'єктів не має права втручатись у справи держави. Незалежно від розміру території, чисельності населення, інших характеристик держава володіє верховенством і повнотою влади у своїх межах та незалежністю у зовнішніх відносинах. Усі ці особливості влади держави об'єднує поняття: державний суверенітет, суверенітет держави на її території.

У міжнародній практиці взаємовідносини держав будуються на принципах цілісності та недоторканності території, які означають заборону насильницького розподілу або захоплення території та відокремлення її частин. Територіальний розподіл влади і поширення її лише на власне населення передбачають розподіл на адміністративно-територіальні одиниці, призначенням яких є забезпечення територіальної зручності здійснення державної влади. Адміністративно-територіальний устрій України, що визначає стаття 133 Конституції України, зокрема, включає області, райони та міста.

Конституція та законодавство кожної держави деталізує положення власного суверенітету. Так, «Декларація про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 року тлумачить державний суверенітет України як «верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах».

## **1.2. Інститут права**

Із відокремленням інституту влади від суспільства право стає головним регулятором суспільних відносин — невід'ємним атрибутом державної влади. Держава не може існувати без права. Влада в державі має юридичне оформлення. Юридичні межі і форми здійснення функцій держави визначаються правом. Державно-владні повноваження представників апарату управління та апарату примусу ґрунтуються на можливості видавати загальнообов'язкові правила поведінки — норми права. Право є державним регулятором суспільних відносин, дотримання норм права забезпечується не лише авторитетом, а й усією потужною вагою спеціально створеного апарату примусу. Через право держава виражає волю суспільства, зумовлену економічними, політичними та соціальними інтересами представників різних суспільних прошарків та соціальних груп на певному етапі суспільного розвитку.

Взаємозв'язок і взаємовплив явищ держави та права є змістом спеціального курсу «Теорія держави і права». Тут і в подальшому викладі буде подано загальне уявлення про взаємодію, взаємовплив і сутність цих суспільних явищ. Зазначимо лише, що в науці традиційно точиться дискусія щодо того, чи право передує державі, чи ні, а чи, можливо, їхня поява та розвиток є паралельними. У цьому теоретичному пошуку «первородства» можна лише вбачати спробу обґрунтування ідеї про пріоритетність та вагоміше місце в суспільній системі тієї чи іншої інституції.

### **1.3. Держава як суспільно-правове явище**

Наведемо розширене визначення поняття «держава» через те типове, що характеризує державу як суспільне явище, її функції й управлінські взаємодії із суспільством у сучасному історичному і правовому контексті.

1. Держава розглядається як юридичний взаємозв'язок людей, які проживають на певній території. Вона належить усім її громадянам, а не тим, хто в той або інший момент очолює її органи влади. Тим самим держава не ототожнюється з державною владою та її апаратом. Владу можна відчужувати і протиставляти людям, але це не можна зробити з державою.

У демократичних правових державах народ вважають джерелом і носієм державності, який володіє правом на зміну будь-якої влади та її конкретних осіб. Збереження і зміцнення держави є щонайпершою умовою забезпечення вільної раціональної життєдіяльності відповідного співтовариства людей. І навпаки, її занепад і руйнування є втратою або обмеженням свободи та раціональності.

2. Держава є формою суспільства, за допомогою якої воно стає впорядкованим, сталим і, як наслідок, розвивається. Значення держави полягає в тому, що вона за допомогою (в тому числі) юридичних засобів надає рівні права, свободи та можливості для своїх громадян. Тим самим держава за напрямками своєї діяльності надає соціальні послуги всьому суспільству.

3. Держава має керуватися правовими нормами сама та запроваджувати у суспільстві принципи справедливості, гуманізму, правди і порядку.

Особливого значення набуває чіткий поділ влади по горизонталі та вертикалі, за якого ніхто б не міг узурпувати владу,

що належить усім громадянам спільно, а не комусь окремо. У цьому аспекті призначення держави полягає в тому, щоб забезпечити правове регулювання суспільних процесів і необхідний людям режим законності.

4. Держава являє собою механізм віддзеркалення та забезпечення спільних для всіх, інтегрованих потреб, інтересів і цілей життєдіяльності людей, які мають єдине громадянство. З огляду на це, держава виступає механізмом збереження та розвитку цілісності, організованості й упорядкованості суспільства.

5. Держава має не тільки сприяти, а й забезпечувати взаємодію суспільних процесів в інтересах як суспільства загалом, так і окремої людини, тобто як у приватній, так і в публічній суспільних сферах. Тут і приватна сфера, де, власне, і відбувається самореалізація індивідуума (підприємництво, вільний обмін результатами діяльності), діяльність на рівні громадянського суспільства; і публічна сфера (державно-правова), за допомогою якої підтримуються цілісність і гармонійність суспільства.

6. Держава через власні механізми та апарат забезпечує здійснення своїх конституційно визначених завдань і функцій.

7. Держава виступає як система репрезентування спільноти людей на світовій арені у взаємовідносинах з іншими країнами та народами.

Держава, виступаючи суб'єктом управління та особливою інституцією суспільства, об'єктивно покликана виражати цілі й інтереси життєдіяльності всієї спільноти людей, інтегровані потреби. На кожному етапі розвитку суспільства держава має відшукувати ту «золоту середину», яка б, з одного боку, забезпечувала права і свободи людини, давала простір її активності й творчості, а з іншого — впроваджувала б у суспільство певні організаційні засади, впорядковувала б діяльність індивідумів. Через механізм держави формується і закріплюється загальна воля, яка надає державним настановам обов'язковий характер.

Держава через свої органи приймає закони та інші нормативні акти і забезпечує їх утілення в життя всіма доступними їй методами. Можна стверджувати, що державі належить легітимна монополія на законотворчість і примус у процесі її реалізації.

Сутність держави розкривається і реалізується через взаємодію із суспільством, у тому, що і як вона робить з упорядкування й удосконалення приватної та суспільної життєдіяльності людей.

Вирізняють кілька суспільних функцій держави, які притаманні їй на сучасному етапі і на реалізацію яких має бути спрямована система управління з боку держави, — це:

- політична (забезпечення цілісності того суспільства, формою якого вона виступає);
- соціальна (забезпечення прав і свобод кожного громадянина);
- економічна (створення організаційно-правових умов ефективної економічної діяльності суспільства);
- екологічна (створення нормативно-правових умов захисту та безпеки довкілля);
- зовнішня (зміцнення співробітництва з іншими державами, сприяння розвитку міждержавних структур).

## Тема 2. ТВОРЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ В НОВІЙ І НОВІТНІЙ ІСТОРІЇ

Як зазначалося у попередній темі, держава є першочінністю в бутті громадян у всі часи. Відзначимо, що процес творення держави українського народу не припинявся впродовж усієї його історії, починаючи від «Руської правди» Ярослава Мудрого, юридичного кодексу «Правда Ярославичів», Конституції Пилипа Орлика. Особливо цей процес інтенсифікувався наприкінці XIX та у XX столітті. Триває він і досі. Зауважимо, що кілька останніх століть цей процес проходив переважно в політико-правовому контексті спочатку Російської та Австро-Угорської імперій, а згодом — Радянського Союзу, оскільки сучасні українські території входили до складу цих державних утворень.

Розглянемо поступ творення держави Україна крізь призму визначальних для держави актів — Конституцій. Такий підхід дає змогу певною мірою уникнути опису деталей історичного процесу, обставин, подій і постатей і зосередитись на концептуальних і політико-правових аспектах і досягненнях у творенні української держави та конституційно-правової думки. Конституційні акти є «сухим залишком» втілення найпередовіших ідей щодо облаштування держави, наслідком процесів, змагань і подій у науковій, політичній, соціальній, військовій, економічній та інших сферах. Зрозуміло, що не всі положення конституційних документів минулого є прийнятними у наш час. Багато з них пов'язані із конкретними історичними та

політичними обставинами. Ознайомлення з українськими конституційними актами дає змогу краще зрозуміти сучасний процес творення й еволюцію української держави, оцінити конституційні пошуки, побачити витоки нинішніх проблем.

Далі подано короткі описи найважливіших документів конституювання української держави, починаючи з конституційного проекту М. Драгоманова 1884 р. донині чинної (зі змінами) Конституції України 1996 року.

## 2.1. Конституційний проект М. Драгоманова

Названий проект викладено 1884 р. у праці «Вільний союз — «Вільна спілка». Прагнучи до поєднання ліберальних, демократичних, народницьких і національної ідей, проголошуючи примат людини, її прав і свобод над державою та суспільством, опираючись на досягнення міжнародної конституційної думки і подекуди на анархістські політичні вчення, М. Драгоманов досить критично ставився до унітарних державних структур, республіканського централізму, крайнощів націоналізму, які, на його думку, спонукали до примусу особистості, насильства над людиною, обмеження її прав і свобод. Саме людина для мислителя — основа основ соціального устрою, найвища цінність, гарантами прав якої може бути лише вільна самоврядна асоціація (громада), а не держава, конфедерація типу швейцарської або федерація за зразком тодішніх США чи Англії.

Головна ідея конституційного проекту, розробленого М. Драгомановим, — перетворення Російської імперії на децентралізовану федерацію, де з українців створюється громада «Вільна спілка», що ставить за мету політичне, економічне і культурне звільнення не лише українського народу, а й «іншоплеменних колоній», які мешкають серед нього, шляхом поєднання інтересів різних національностей.

Стрижневим завданням «Вільного союзу» є забезпечення політичних свобод, прав людини і громадянина, недоторканність тіла людини для ганебних покарань і смертної кари; недоторканність особистості й помешкання «для поліції без судової ухвали»; негайна передача арештованого до рук судової влади; скасування будь-яких надзвичайних судів; упровадження суду присяжних; недоторканність приватних листів і телеграм; свобода вибору місця помешкання і занять; недоторканність національної мови; свобода совісті та відокремлення

церкви від держави і держави від церкви; свобода слова, друку, театрів і навчання; свобода зібрань, мітингів і процесій; свобода звернень до владних структур; свобода товариств і громад; право ношення зброї і військових навчань (без порушення порядку та безпеки); право на звернення до суду на захист своїх інтересів; право на опір незаконним діям чиновників; рівність усіх перед законом. Права людини і громадянина у проекті конституції можуть обмежуватися тільки під час війни, але й за воєнного стану цивільні особи підлягають юрисдикції лише загальних судів. Охорону прав громадян покладали на мирових суддів, які могли застосовувати для цієї мети військову силу.

В адміністративному плані М. Драгоманов поділяв Російську імперію на 23 області — землі козачі і середньоазіатські. Територія України при цьому включалася до Київської, Одеської (з Кримом), Харківської (з Курщиною і Воронежчиною) областей, а окремі повіти — до Подільської, Білоруської та Поліської. Місцеве самоуправління складалося з общинного (сільського і міського), волосного, повітового й обласного і здійснювалося сходами або зібраннями виборних представників, яким підпорядковувалися всі посадові особи за винятком суддів. Судоустрій, установлений у Російській імперії 1864 р., мислитель вважав задовільним.

Активне і пасивне виборче право в сільських і міських общинах щодо волосних і повітових органів надавалось усім особам, які досягли 21-річного віку. Що ж до права бути обраними до обласних і державних органів, то його отримували громадяни, починаючи з 25 років. Активне виборче право і за останніх обставин залишалось незмінним. Проект конституції передбачав, що у зібраннях повинні бути представлені, по можливості, всі професії виборців. Останні мали право складати для своїх депутатів накази.

Повсякденне управління в селах мало здійснюватися виборними управами і виборною старшиною, а в містах (містечках), волостях, повітах і областях — думами, обраними на підставах загального виборчого права, її управами, сформованими вже самими думами. Для виконання деяких постанов дозволялося ще й засновувати окремі посади або комітети.

Вельми широкою передбачалася компетенція общинних, волосних і повітових органів самоврядування: встановлення місцевих податків і зборів, керівництво поліцією, розверстка і розподіл прямих державних податків, завідування всіма



справами громадського господарства (суспільне майно, базари, ярмарки), благоустрою (шляхи сполучення, публічні мешкання, пошта тощо), добробуту (оздоровлення, продовольство, при-зріння, страхування, охорона майна), початкової і (за наявнос-ті коштів) середньої освіти.

Якщо ж вирішення деяких з наведених питань було не під силу цим органам, вони переходили до компетенції обласних дум і управ, які здійснювали нагляд ще й за загальним станом землеробства, лісів, промислів, заводів, фабрик, стежили за охороною природи і раціональним використанням природних ресурсів, інспектували публічне навчання, організували вищу освіту й наукові дослідження, попередньо розглядали проекти загальнодержавних фінансових законів, а також проекти нор-мативних актів з питань місцевого життя, командували зброй-ними силами на своїй території під час державних заколотів.

Федеральна законодавча влада зосереджувалась у двох ду-мах: Державній думі, члени якої обирались сходами по особли-вих виборчих округах, і Союзній думі, члени якої обирались обласними думами, діяли на основі наданих їм наказів і могли в будь-який час змінюватися. Під час перерв у засіданнях у державі діяла створена обома думами Наглядова рада.

Конституція Драгоманова передбачала і створення чогось подібного до установчої влади — Державного собору з членів обох дум та гласних, обраних додатково обласними думами у такій кількості, щоб число членів Державної думи і новообраних де-путатів дорівнювало кількості членів Державної думи. Зміни основних законів федерації допускалися лише за згодою двох третин депутатів кожної з дум і за затвердженням Державного собору.

Виконавча влада зосереджувалася в руках Глави держави і призначених ним міністрів, відповідальних перед обома ду-мами. Глава держави оприлюднював закони, постанови Держав-ного собору, контролював їх виконання, переслідував поруш-ників, мав право за згодою Союзної думи розпускати Державну думу (в такому разі припиняла існування і сама Союзна дума) і призначати нові вибори. Главою держави міг бути і спадкоєм-ний імператор, і виборний Голова Всеросійського державного союзу. У першому випадку відповідальність за дії Глави покла-далася на міністрів, у другому — відповідав він сам.

Судова влада дещо перепліталася із законодавчою, бо її очо-лював Верховний суд у складі кримінального департаменту Се-нату та Союзної думи. Сенаторів призначав Глава держави

довічно за пропозицією Союзної думи. Сенат виконував і функції вищого конституційного нагляду: за поданням повітових і обласних дум або Глави держави він розглядав питання невідповідності законів Конституції держави.

У проєкті М. Драгоманова особливо підкреслювалася неприпустимість адміністративно-командних методів втручання вищих органів управління в компетенцію нижчих, бо самоуправління він вважав основою основ руху до повної соціальної справедливості, до соціалізму, до найголовнішої «приватно-національної» мети — «повернення української нації до сім'ї націй культурних».

Метою ж «загальногромадянською» мислитель вважав охорону особистої гідності громадянина. Ось чому, окресливши схему державного устрою, він знову повертається до прав і свобод людини і ще раз визначає завдання у цьому напрямі членів «Вільної спілки»: полегшення долі пригнічених і бідних, забезпечення їх засобами для життя та розвитку, зменшення тягара військової повинності, скасування подушних, паспортних, акцизних та інших несправедливих податків і зборів, установлення доступної кожному нижчої, середньої та вищої освіти з наданням державної матеріальної допомоги, заснування громад, притулків для дітей, хворих і жебраків, обмеження тривалості жіночої та дитячої праці, заснування третейських судів для вирішення суперечок між підприємцями і робітниками, вирішення житлових проблем, надання ділянок безземельним, полегшення викупних платежів, скорочення безробіття, збільшення частки державної власності, поширення артільної праці тощо.

Багато з політичних ідей мислителя практично втілювались у діяльності Центральної ради, зокрема, пропозиції створення федерації на місці колишньої Російської імперії, національно-культурної автономії українських земель у складі Росії та Австро-Угорщини, національно-персональної автономії меншин, закріплення у Конституції УНР широкого переліку прав і свобод людини й громадянина, всезагального, рівного, прямого і безпосереднього виборчого права, прагнення до надання розгалужених прав місцевим органам самоврядування і самоуправління, спроби створення установчої влади, заміни постійної армії міліцією та народним ополченням, скорочення служби у війську, передача землі у руки тих, хто її обробляє, вирішення низки інших соціальних питань.

## 2.2. Конституційний проект М. Грушевського

Проект викладений ученим у травні 1905 р. у статті «Конституційне питання і українство в Росії», що була спершу опублікована в «Літературно-науковому віснику». Проект конституції М. Грушевського явно спирався на традиції розвитку української політико-правової думки ХІХ ст. і віддзеркалював впливи кирило-мефодіївців, М. Драгоманова та інших учених діячів того часу, пройнятих ідеєю федералізму. З огляду на цензуру, у статті М. Грушевського відсутні такі терміни, як «демократія» і «федералізм», але їхні замітники («прогресивний», «репрезентативний», «раціональний») дають змогу зрозуміти, які думки обстоював Грушевський в основних її положеннях.

Учений поділив свою статтю на дві частини. У першій він розглядає тогочасне політичне становище в Росії, місце українського національного руху в загальноросійському контексті і закликає прихильників національного руху виходити з позицій проповідування обережного культивування українства і зайнятися також політичними справами. У другій частині М. Грушевський спростовує погляди російських лібералів і пропонує свій власний конституційний проект. Багато уваги він приділяє критиці принципу П. Струве щодо прямих виборів до центрального всеросійського двопалатного парламенту як єдиної структури представницької влади. Учений детально розробив свій механізм національно-територіальної децентралізації Російської імперії. Для цього необхідно, на його погляд, перенести прямі вибори в обласні (насправді здебільше національні) сейми. Делегати з цих сеймів будуть послані до центрального парламенту, який, отже, формуватиметься на основі непрямих виборів. Причому М. Грушевський пропонував обирати депутатів у центральний парламент через обрання окремих членів обласних сеймів за спеціальною формулою: наприклад, одного депутата від чотирьох членів обласного сейму.

У проекті М. Грушевського є пункт про повноваження та юридичну базу самоврядних областей. На думку вченого, кожна територія з одним мільйоном мешканців повинна мати право самоврядування з власним сеймом. Такий сейм відав би принаймні шкільною системою, вищою освітою, охороною здоров'я, поліпшенням побуту, торгівлею, утриманням шляхів і місцевою поліцією, контролював би частину вищої адміністрації і призначав би деяку кількість суддів. При цьому М. Грушевський зауважував, що більша національна територія має

більші повноваження місцевого сейму. Таким чином, він натякав на те, що Україна з населенням 30 млн мешканців повинна мати свій власний сейм з іще більшими повноваженнями, ніж згадано вище.

Цікаві пропозиції виклав учений щодо формування влади автономних національно-територіальних областей. Вибори в обласні сейми, на його погляд, мали відбуватися на базі загального, рівного, прямого і таємного голосування під наглядом так званих виборчих бюро, сформованих із представників усіх партій, що беруть участь у голосуванні. Він пропонував надати право вибирати певний відсоток (25%) членів обласних сеймів школам, університетам, науковим товариствам і професійним об'єднанням; з однієї виборчої округи обирати більше, ніж одного кандидата, наприклад, кандидата з найбільшою кількістю голосів, а другої та третьої — за кількістю отриманих голосів.

В останній частині статті М. Грушевський виносить на обговорення питання місцевого громадського самоврядування: на його думку, російські губернії повинні бути скасовані і їх мало б замінити самоврядування на рівні повітів і волостей.

Таким чином, конституційний проект М. Грушевського 1905 р. базується на двох основних принципах — це репрезентативний уряд і широка національно-територіальна децентралізація. Національно-територіальні сейми з урядами місцевого самоврядування мали б стати основними складовими частинами держави, а центральний парламент обирали б непрямо, і він поділяв би повноваження уряду з місцевими властями. Визначальними для реорганізації держави мали стати, на думку М. Грушевського, народність, географічне положення і демографія, а не історичні претензії деяких народів чи випадкові рішення бюрократії. Але ці пропозиції вченого було важко здійснити за умов Російської імперії.

### **2.3. Конституція Української Народної Республіки**

Названа Конституція була прийнята Центральною радою 29 квітня 1918 року. «Відновивши своє державне право як Українська Народна Республіка, — зазначалось у ст. 1 Основного Закону, — Україна для кращої оборони свого краю, для повнішого забезпечення права та охорони вольностей, культури і добробуту своїх громадян, проголосила себе і нині є державою

суверенною, самостійною і ні від кого не залежною». Суверенне право, на думку законодавця, належало народові, тобто всім разом громадянам УНР, і мало здійснюватися через Всенародні Збори України. Територія УНР оголошувалася неподільною, і будь-які зміни кордонів або державно-правового статусу того чи іншого регіону дозволялися лише за згодою двох третин членів Зборів, присутніх на засіданні. Принцип децентралізації відображався у наданні всім землям, волостям і громадам прав широкого самоврядування. Нації України могли об'єднуватись у національні союзи і впорядковувати свої культурні права.

Подвійне громадянство не допускалося. Кожен громадянин УНР мав змогу вийти з громадянства за особистою заявою до уряду, але позбавити людину цих прав у примусовому порядку міг лише суд. Актова, громадянська і політична право- і дієздатність особи починалися з 20 років. Рівність громадян УНР проголошувалась у Конституції незалежною від статі, віри, національності, освіти, майнового і податкового стану. Заборонялося в офіційних актах і діловодстві вживати назви будь-яких титулів. Проголошувалася недоторканність особи, її житла і листування. Жодна людина не могла бути затримана на території України без рішення суду. Коли ж таке затримання відбувалося на місці злочину, громадянин мав бути звільнений не пізніше, ніж за 24 години, якщо суд не вирішить його подальшу долю. Смертна кара, катування та всі інші дії, що принижують людську гідність, скасовувалися. Заборонялося чинити обшуки у житлових приміщеннях або розпечатувати листи без судового наказу. В окремих випадках, зазначених у законі, це дозволялось, але рішення суду на такі дії повинно було доводитись до відома громадянина не пізніше, ніж протягом 48 годин.

Проголошувалися (із застереженням: «оскільки при цьому не переступаються норми карного права») свободи слова, друку, сумління, права на об'єднання в організації, на страйки, на зміну місця перебування, на участь у державному і місцевому управлінні через активне і пасивне виборче право, починаючи з 30 років, за винятком божевільних. Решта випадків позбавлення виборчого права повинна була обговорюватися Всенародними Зборами. Глава IX Конституції передбачала, що громадянські свободи можуть бути частково обмежені або припинені під час війни чи внутрішніх заворушень, про що мав бути виданий спеціальний закон. У разі, коли Всенародні Збори самі не могли зібратися для введення такого «надзвичайного

стану», питання про тимчасове припинення (не більше, ніж на три місяці) громадянських свобод вирішувалося Радою Народних міністрів під особисту відповідальність, але з обов'язковим винесенням цього рішення на найближчу сесію Всенародних Зборів.

Конституція УНР наголошувала, що всяка влада в УНР походить від народу, а верховним її органом мали стати Всенародні Збори, які обиралися загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням на три роки з розрахунку один депутат від 100 тис. людності. Праця депутата, яким міг бути будь-який громадянин з 20 років, не обмежений законом у своїх правах, оплачувалася, тобто парламент повинен був працювати на професійних засадах. Особа депутата проголошувалася недоторканною. Результати виборів мусив перевіряти Генеральний суд. Але свої висновки він лише передавав би до Всенародних Зборів. Тільки останнім надавалося право визнання мандатів недійсними, скасування виборів і визначення місця та часу проведення нових виборів.

Передбачався і достроковий розпуск Всенародних Зборів за письмовою вимогою 3 млн виборців, дійсність підписів яких встановлювалася судами. Постанову про нові вибори приймали Збори, але проведення їх у тримісячний термін покладалося на виконавчу владу.

Щодо змін Конституції, то вимагалася кваліфікована більшість у 3/5 голосів присутніх. При цьому будь-яка зміна до Основного Закону набувала чинності лише тоді, коли відповідна ухвала ще й поновлювалася новим складом Всенародних Зборів вже звичайною більшістю голосів. Відокремлення ж територій, проголошення війни та віддання під слідство і до суду міністрів мало вирішуватися двома третинами голосів присутніх.

Право законодавчої ініціативи і внесення проектів законів надавалося президії за погодженням з Радою Старшин Зборів, поодиноким фракціям, зареєстрованим Зборами, групам депутатів, не меншим за 30 осіб, Раді Народних Міністрів, органам самоврядування, що об'єднують 100 тис. і більше виборців, і таким самим за кількістю груп громадян, підписи яких підтверджені судами. Проекти повинні були обговорюватися відповідною комісією, а також подаватися до відомо уряду і розглядатися Зборами після доповіді комісії. Якщо законопроекти відхилялися, вони могли бути винесені на наступну сесію. Прийняті закони і постанови повинні були друкуватись у вигляді витягів з протоколів засідань Зборів за підписом

Голови або його заступника та одного з секретарів Всенародних Зборів і набувати чинності після одержання їх у місцевих установах, якщо інших не зазначалось у самих актах.

Вищою виконавчою владою УНР проголошувалася Рада Народних Міністрів, що мала порядкувати всіма справами, які залишалися поза межами діяльності установ місцевого самоврядування або стосувалися всієї України, координувати і контролювати діяльність місцевих установ, але не втручатися при цьому до їхньої компетенції, допомагати їм у випадках, коли вони про це просять. Уряд мав отримувати свої повноваження від Всенародних Зборів і звітувати лише перед ними.

Формування Ради Народних Міністрів покладалося на Голову Зборів за погодженням з Радою Старшин, а потім їхні пропозиції виносилися на сесію, де остаточно вирішувалися питання про кількість членів кабінету і його компетенцію. Всенародні Збори могли висловити недовіру Раді Міністрів загалом і окремим членам уряду. У такому разі останні мали скласти свої повноваження, а через добу Збори вже могли приступити до їх заміщення. Членам кабінету надавалося право брати участь у дебатах та сесіях з дорадчим голосом. Депутати, що входили до складу уряду, мандат свій зберігали, але позбавлялися права вирішального голосу на сесіях Всенародних Зборів.

Третя влада — судова — у межах цивільного, кримінального й адміністративного законодавства мала здійснюватись іменем Української Народної Республіки винятково судовими установами, рішення яких не могли змінювати ні законодавчі, ні адміністративні органи влади. Розгляд справ мав бути прилюдним й усним. В окремих, не передбачених законодавством, випадках деякі покарання могли визначатись адміністративними органами влади, тобто у позасудовому порядку. Конституція наголошувала, що «Суд для всіх громадян Республіки один і той самий, не виключаючи й членів Всенародних Зборів та членів Ради Народних Міністрів». Найвищим судовим органом УНР повинен був стати Генеральний суд, який обирався б Всенародними Зборами на п'ять років, вважався найвищою касаційною інстанцією для всіх судів України і не міг бути судом першої та другої інстанції або мати функції адміністративної влади.

У силу Конституція УНР не вступила, тому що через кілька годин після її прийняття Центральна рада була розігнана окупантами і припинила своє існування.

## 2.4. Конституція Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР)

Зміст цієї Конституції становила низка головних законодавчих актів ЗУНР, які визначали політико-правовий устрій республіки. Найважливішим із них був «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої австро-угорської монархії» від 13 листопада 1918 року. Цей закон охоплює п'ять артикулів — назву, кордони, державну суверенність, державне заступництво, герб і прапор.

Законами, які доповнювали Конституцію ЗУНР, були: про тимчасову адміністрацію й організацію судів (16 листопада 1918 року), про злуку ЗУНР і Української Народної Республіки (УНР) (3 січня 1919 року), про відділ Української Народної Ради (УН Ради) (4 січня 1919 року), про державну мову (нею стала українська) (15 лютого 1919 року), про виконання громадянських прав і обов'язків (8 квітня 1919 року), про сейм ЗУНР (16 квітня 1919 року), про передання виконання всієї військової та цивільної влади «уповноваженому диктаторові» (9 липня 1919 року) тощо. На підставі цих конституційних законів верховна влада в ЗУНР належала УН Раді. Виконавча влада належала Державному секретаріату, який складався з президента Ради державних секретарів і окремих державних секретарів і був відповідальний перед УН Радою. 9 листопада 1918 року Національна рада сформувала тимчасовий уряд ЗУНР — Державний секретаріат. У складі уряду було 14 міністерств — державних секретарств на чолі з державними секретарями. За політичним складом перший Державний секретаріат був коаліційним: залучені всі галицькі партії з перевагою націонал-демократів.

Згідно з розпорядженням УН Ради від 1 листопада 1918 року на всій території держави належало ліквідувати всі колишні органи місцевої влади й управління. Натомість шляхом виборів належало утворити нові, українські. Зокрема, в сільських і містечкових громадах ними могли стати громадські й міські комісари та їхні дорадчі органи — так звані прибічні ради, а у повітах — повітові комісари та повітові національні ради. Згідно з цим розпорядженням у перших числах листопада 1918 року по всій території ЗУНР відбулися вибори до місцевих органів влади й управління. Для охорони громадського порядку в багатьох повітах і громадах обирали народну міліцію, у деяких — зберігали, оновивши її склад, жандармерію, яка, на відміну від Росії, виконувала не стільки функції політичної поліції,



скільки функції охорони державного порядку взагалі. Після виборів органів місцевої влади у низці повітів почали проводити збори та наради громад і міських комісарів для їх поінформування про найближчі цілі та завдання, про прийняті урядом і УН Радою нормативні акти, обмін досвідом.

16 листопада 1918 року видано закон «Про адміністрацію Західно-української Народної Республіки». Згідно з цим законом залишалось чинним попереднє австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам і цілям української держави. Це пояснювалося тим, що за короткий період існування ЗУНР неможливо було видати нові закони, а відтак залишалися колишні, які підлягали потому поступовій зміні або заміні. У цьому законі регламентувався порядок утворення, структура та функції місцевих органів влади й управління. Зазначалося, що надалі повітових комісарів призначатиме і звільнятиме державний секретар внутрішніх справ. Їм підлягали повітові військові коменданти і коменданти жандармерії. Повітові комісари, своєю чергою, призначали громадських і міських комісарів. У законі зазначалося, що там, де населення вже обрало комісарів, ці особи підлягали затвердженню вищими державними органами. В усіх повітах належало загальними виборами обрати національні ради, а у громадах і містах — громади, й міські ради. Цього ж дня Державний секретаріат на виконання цього закону видав розпорядження «Про державну адміністрацію».

Суди, згідно із Законом від 21 листопада 1918 року, були незалежні від державної влади. Судочинство було побудовано на австрійських зразках і передбачало верховну інстанцію — найвищий Державний суд у Львові.

1 грудня 1918 року Державний секретаріат ЗУНР уклав з Директорією Української Народної Республіки «передвступний» договір про наступну злуку обох українських держав в одну державну одиницю. 3 січня 1919 року цей договір затвердила УН Рада, а 22 січня 1919 року — Директорія УНР. Того ж дня окремим Універсалом оголошено акт об'єднання. Відтоді ЗУНР набула назви Західної області УНР (ЗО УНР). Згідно з ухвалою УН Ради у Станіславі 3 січня 1919 року та Універсалу Директорії УНР 22 січня 1919 року обидві держави зливаються в одну при забезпеченні територіальної автономії для ЗО УНР. Остаточне об'єднання обох держав мали ухвалити Установчі збори об'єднаної України, які так і не відбулися через ускладнення військової та політичної ситуації як навколо УНР, так і навколо ЗУНР.

Наприкінці 1920 р. на замовлення уряду ЗУНР видатний правник, професор С. Дністрянський підготував проект Конституції ЗУНР. Проект, виходячи з історичних традицій українського народу та конституцій інших демократичних держав, відрізнявся від останніх, зокрема, тим, що разом із тривалими конституційними нормами брав до уваги перехідну стадію, під час якої повинні були відбутися загальні вибори законодавчих органів, які мали узаконити остаточний текст Конституції.

Найвищим органом влади ЗУНР мала бути народна палата, обрана на чотири роки на підставі загального, безпосереднього, рівного й таємного голосування. Згідно з принципом самовизначення послів, народну палату розподілено на три національні курії: українську, польську та курію інших національностей. Важливі повноваження в законодавстві республіки були надані Народним зборам, Народній коморі та Президентові, обраному безпосередньо народом на чотири роки. Цивільними справами республіки мала керувати Рада держави (міністерства). Місцева влада зосереджувалася в окружних, повітових та представницьких органах громад, обраних на чотири роки.

У завершальній частині проекту встановлювались норми самовизначення народів ЗУНР. Кожній національності гарантувались всі права (культура, автономія, школи, преса) та представництво в усіх органах за співвідношенням 4:1:1 (чотири українці, один поляк та один представник іншої національності). Проект передбачав майбутнє об'єднання ЗУНР з Великою Україною на основі права народу на самовизначення.

## **2.5. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР) 1919 року**

Конституція УСРР затверджена Всеукраїнським з'їздом Рад 10 березня та прийнята у кінцевій редакції Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом 14 березня 1919 року. У загальних положеннях Конституція визначала УСРР як організацію диктатури трудящих та експлуатованих мас пролетаріату і найбіднішого селянства над їх споконвічними експлуататорами — капіталістами й поміщиками. Завданням диктатури визначалося здійснення переходу від буржуазного ладу до соціалізму, після чого диктатура, а слідом за нею і держава зникали, поступившись місцем вільним формам гуртожитку.

Проголошувалося: скасування приватної власності; влада робітничого класу, свобода слова, зібрань і союзів лише для трудового народу. Збройний захист завоювань соціалістичної революції покладався також лише на трудовий елемент країни. Радянська Україна заявляла про братерську солідарність з усіма радянськими республіками і про свою готовність увійти до складу Єдиної Міжнародної Соціалістичної Радянської Республіки.

Влада трудящих мала здійснюватися Радами робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Її центральними органами вважалися Всеукраїнський з'їзд таких Рад, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК) та Рада Народних Комісарів (РНК), у компетенції яких перебували всі питання загальнодержавного значення, тобто затвердження, зміни і доповнення до Конституції, встановлення і зміна кордонів, зносини з іноземними державами, проголошення війни й укладення миру, встановлення основ організації збройних сил, загальне керівництво внутрішньою політикою, цивільне, кримінальне і процесуальне законодавство, встановлення основ соціалістичного будівництва в галузі народного господарства, завідування грошовою системою й організація фінансового господарства республіки. З'їзди мали скликатись не менш, ніж двічі на рік. До виняткової компетенції ВУЦВК входило формування РНК, питання про кордони, зовнішні стосунки, збройні сили, визначення напрямів розвитку народного господарства та деякі інші питання. РНК складалась із голови і народних комісарів — завідувачів особливих відділів ВУЦВК та деяких інших осіб, призначених ВУЦВК, і діяла за повноваженнями, наданими їй ВУЦВК. На місцях органами радянської влади вважалися з'їзди губернських, повітових і волосних Рад, міські та сільські Ради й виконкоми. Правом обирати і бути обраними до Рад користувалися незалежно від віросповідання, національності, статі громадяни УСРР, яким виповнилося 18 років (робітники, селяни, домогосподарки, солдати, матроси, непрацездатні), але в жодному разі не ті, що застосовують найману працю, існують на нетрудові прибутки, приватні торговці, торгові та комерційні посередники, ченці й служителі церков і релігійних культів, колишні поліцейські та жандарми, засуджені за вироком суду, душевнохворі та божевільні.

До Конституції як окремий розділ включалася Декларація прав і обов'язків трудящого й експлуатованого народу, тобто пристосований до УСРР текст Декларації прав трудящого

й експлуатованого народу, затвердженої III Всеросійським з'їздом Рад 18 січня 1918 року. Вона закріплювала принципи повновладдя трудящих, скасовувала приватну власність і експлуатацію людини людиною, запроваджувала робітничий контроль, націоналізацію промисловості, транспорту, банків, озброєння трудящих, трудову повинність, федеративний устрій Радянської держави на принципах вільного самовизначення націй.

Згодом до Конституції вносилися значні зміни, особливо після утворення СРСР, а 15 травня 1929 року її замінила нова Конституція УСРР.

## **2.6. Конституція УСРР 1929 року**

Названа Конституція затверджена XI Всеукраїнським з'їздом Рад 15 травня 1929 року. Складалася з п'яти розділів: 1) Загальні положення; 2) Про устрій Радянської влади; 3) Про виборчі права; 4) Про бюджет Української СРР. Перший розділ — це дещо перероблений текст Декларації прав трудящого й експлуатованого народу, взятий із Конституції УСРР 1919 р., який декларував повновладдя трудящих, диктатуру пролетаріату, скасовував приватну власність і експлуатацію людини людиною, ставив завданням держави перехід від капіталізму до соціалізму. УСРР проголошувалася соціалістичною державою робітників і селян. Принципове значення мали статті 2 і 3, де УСРР заявляла про входження до СРСР і визначала за собою такі права: а) ухвалення власної Конституції, яка відповідатиме Конституції СРСР; б) територіальне верховенство; в) створення власних органів державної влади і державного управління; г) прийняття до громадянства Української СРР на основі єдності радянського громадянства; д) обрання повноважних представників України до Ради національностей ЦВК Союзу РСР і делегатів на Всесоюзний з'їзд Рад; е) здійснення законодавства й управління в межах своїх повноважень; ж) право на законодавчу ініціативу у вищих органах СРСР. Конституція на найвищому рівні закріплювала принцип верховенства загальносоюзних органів та загальносоюзного законодавства, що перетворювало проголошений суверенітет на політичний міф.

Центральними органами влади в УСРР, як і за Конституцією 1919 р., залишалися Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, ВУЦВК і РНК. Якщо за попередньою Конституцією з'їзди скликалися двічі на

рік, то тепер один раз на два роки. Сесії ВУЦВК повинні були скликатися тричі на рік. Новим була поява серед вищих органів влади Президії ВУЦВК, до компетенції якої віднині належало видання декретів, постанов та розпоряджень і затвердження декретів та постанов Раднаркому УСРР. Президія набувала права законодавчої ініціативи у вищих органах влади СРСР, скасування будь-яких рішень РНК і наркоматів УСРР та окружних виконкомів. Місцевими органами влади вважалися окружні й районні з'їзди Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, які збиралися щороку, та їх виконкоми, які теж створювали президії.

Щодо прав і свобод людини, то вони проголошувались, як і раніше, лише для трудящого люду. Конституція декларувала неприпустимість пригнічення чи обмеження рівноправності національних меншин на території УСРР, можливість користуватися всім рідною мовою, створення національних адміністративно-територіальних одиниць. Конституційно закріплювалося входження до складу УСРР Автономної Молдавської Радянської Соціалістичної Республіки.

Дія Конституції УСРР 1929 р. припинилась із прийняттям Конституції УРСР 1937 р.

## **2.7. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР) 1937 року**

Ця конституція розроблена відповідно до Конституції СРСР 1936 р. спеціальною комісією і затверджена XIV Надзвичайним Всеукраїнським з'їздом Рад 30 січня 1937 року. У 13 главах і 146 статтях Основного Закону закріплювалися суспільний устрій, державний устрій, вищі органи державної влади УРСР та Молдавської АРСР, місцеві органи державної влади, бюджет УРСР, організація суду і прокуратури, основні права та обов'язки громадян, виборча система, герб, прапор, столиця, порядок внесення змін до Конституції. Проголошувалися перемога соціалізму, непорушність соціалістичних виробничих відносин, морально-політична єдність українського народу. УРСР віднині вважалася соціалістичною державою робітників і селян, де вся влада належить трудящим міста і села в уособленні Рад депутатів трудящих.

Глава про суспільний устрій майже повністю відтворювала відповідні положення Конституції СРСР 1936 р. Економічною

основою УРСР проголошувалася соціалістична власність у формах державної та колгоспно-кооперативної власності і соціалістична система господарства, яка спрямовувалася на втілення принципів «хто не працює, той не їсть» та «від кожного за здібностями, кожному — за його працю». Вищим органом державної влади ставала Верховна Рада УРСР, до компетенції якої належали: затвердження народногосподарських планів і державного бюджету, керівництво всіма галузями народного господарства і соціально-культурного розвитку, встановлення відповідно до законодавства Союзу РСР місцевих податків, зборів і неоподаткованих доходів, законодавство про працю, організація суду, надання прав громадянства УРСР тощо. У період між сесіями Верховної Ради її функції покладалися на Президію, яка видавала укази, тлумачила закони республіки, контролювала роботу уряду, скасовувала рішення обласних рад у разі невідповідності їх законам, скликала сесії Верховної Ради, могла проводити референдуми, присвоювала почесні звання громадянам республіки, користувалася правом помилювання.

Верховна Рада створювала уряд республіки — Раду Народних Комісарів (РНК) як вищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади. РНК здійснювала керівництво народними комісарами республіки та іншими підпорядкованими їй інституціями, об'єднувала і спрямовувала діяльність уповноважених загальносоюзних наркоматів, вживала заходів щодо виконання народногосподарських планів, державних і місцевого бюджетів, забезпечення громадського спокою, захисту інтересів держави, охорони прав громадян, контролювала дії РНК Молдавської АРСР і обласних виконкомів.

На місцях функції державного управління повинні були виконувати обласні, міські, районні, сільські та селищні Ради народних депутатів та їхні виконкоми. Ради всіх рівнів мали обиратися таємним голосуванням на основі загального, рівного і прямого виборчого права. Конституція вперше визначала порядок створення судових і прокурорських органів і головні принципи їх діяльності, що було, по суті, ширмою в умовах безпрецедентного розгулу беззаконня і масових репресій. Те саме можна сказати і щодо статей, які проголошували найширші демократичні права і свободи людини.

Така Конституція з численними, згодом прийнятими змінами, діяла до 1978 р., тобто понад чотири десятиліття.

## **2.8. Конституція УРСР 1978 року**

Текст Конституції УРСР 1978 р. повністю відповідав Конституції СРСР 1977 р. Конституція УРСР складалася з преамбули та десяти розділів. Отже, це: основи суспільного ладу і політики УРСР; держава і особа; національно-державний і адміністративно-територіальний устрій УРСР; Ради народних депутатів УРСР; місцеві органи державної влади й управління УРСР; державний план економічного та соціального розвитку УРСР; державний бюджет УРСР; правосуддя, арбітраж і прокурорський нагляд; герб, прапор, гімн і столиця УРСР; дія Конституції УРСР і порядок її зміни.

За Конституцією 1978 р. УРСР формально визнавалася суверенною радянською соціалістичною державою, яка разом з іншими радянськими республіками об'єдналася в єдину союзну багатонаціональну державу — СРСР. Передбачалося, що УРСР зберігала за собою право вільного виходу з СРСР, але механізму здійснення цього права не було передбачено, що свідчило про декларативний характер проголошеного суверенітету республіки.

Конституція УРСР 1978 р. відповідала тій політичній і економічній ситуації, що склалась у республіці на момент її схвалення. Хоча вона сприйняла низку прогресивних, демократичних положень (визнання, наприклад, приватної власності громадян на трудові доходи, предмети вжитку, житловий будинок тощо), але загалом Конституцію УРСР було пронизано ідеями, які були характерні для тогочасної командно-адміністративної системи. Так, акцент було зроблено на державній власності, закріплювалася керівна роль КПРС у житті суспільства і держави, запроваджувалася авторитарно-владна господарська система тощо.

## **2.9. Конституційний процес періоду відновлення незалежності**

Недосконалість і архаїзм політичної й економічної систем СРСР призвели до глибокої кризи та розпаду СРСР. Важливим кроком на шляху до створення сучасної незалежної української держави стало прийняття 16 липня 1990 року Верховною Радою історичної ваги документа — Декларації про державний суверенітет України. Суверенітет визначався як «верховенство,

самостійність, повнота і неподільність влади республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах». Але разом з цим Декларації не було надано статусу конституційного акта, що вимагало прийняття окремих законів для реального наповнення її положень. 17 березня 1991 року було проведено загальносоюзний референдум щодо збереження СРСР «як оновленої федерації рівноправних суверенних республік». Він не дав бажаних для його ініціаторів результатів. Тому М. Горбачов (перший і єдиний Президент СРСР) наполягав на підписанні нового союзного договору. Це підписання було зірване невдалою спробою державного перевороту 19–21 серпня 1991 року. Антиконституційний заколот — остання потуга зберегти СРСР — було здійснено напередодні підписання союзного договору дев'яти республік, призначеного на 20 серпня. Позачергова сесія Верховної Ради УРСР 24 серпня 1991 року прийняла історичний документ — Акт проголошення незалежності України («за» — 346, «проти» — 1), який мав бути підтверджений референдумом 1 грудня 1991 року. На політичній карті світу, в центрі Європи, з'явилася самостійна Держава Україна — торжество історичної справедливості. Відповідно до Акта почалось утворення Збройних Сил, Національної гвардії незалежної України, відбувалося підпорядкування інших силових структур Києву. Дискредитована діями путчистів, деморалізована розвалом союзного центру, компартія стрімко зійшла нанівець. 30 серпня 1990 року Президія Верховної Ради України, виходячи з того, що керівництво Компартії України своїми діями підтримало заколот, на законодавчому рівні припинила діяльність КПУ. Всеукраїнський референдум, проведений 1 грудня 1991 року, майже одноставно підтвердив проголошення Незалежності України. 90,32% голосів виборців недвозначно підтвердили непохитну волю українського народу мати власну державу.

Після проголошення України незалежною демократичною правовою державою почалися пошуки конституційно-правової моделі держави. До Конституції УРСР, яка ще діяла до прийняття нової Конституції України в 1996 р., терміново вносилися зміни та доповнення, спрямовані на забезпечення економічної самостійності України, зміцнення її державного суверенітету, демократизації виборчої системи, політичної системи, вдосконалення структури державних органів республіки, наприклад, запровадження інституту Президента України тощо.



Конституційно-правова недосконалість пострадянської перехідної моделі влади в державі, її суперечливі моменти вимагали ухвалення нової Конституції нової держави. Було напрацьовано кілька проектів Конституції України. Оскільки конституційний процес суттєво затягувався, як проміжний крок постало питання про прийняття Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» — як конституційного акту на перехідний період. Цей закон, в якому було запропоновано механізм поділу влади, зміцнення її виконавчої гілки в напрямі президентсько-парламентської форми правління, мав виконувати функції малої конституції держави. Піврічні дебати та гострі дискусії у Верховній Раді навколо згаданого Закону завершилися безрезультатно. Врешті-решт, боротьба за прийняття Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» під загрозою проведення всеукраїнського опитування громадської думки щодо довіри громадян до Президента України чи Верховної Ради України призводить до нестандартного політичного кроку — укладення 8 червня 1995 року Конституційного Договору поміж Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України протягом 1995–1996 рр. Таким чином, до прийняття нового Основного Закону держави було знято протистояння між главою держави і парламентом. Відповідно до цього документа було створено жорстку вертикаль державної виконавчої влади. Президент України став главою держави і главою державної виконавчої влади, яку він здійснював через Уряд — Кабінет Міністрів та систему центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Новітній етап еволюції державного механізму в Україні пов'язаний з прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України. Вона стала об'єктивним, закономірним результатом становлення та розвитку державності України, логічним продовженням розвитку української політико-правової думки від «Руської правди» Ярослава Мудрого, юридичного кодексу «Правда Ярославичів», Конституції Пилипа Орлика, Конституції УНР і Декларації про державний суверенітет. Конституція заклала основи державного устрою України, утвердження реальної демократії, багатоукладності, ідейного плюралізму, піднесла міжнародний авторитет нашої держави. З прийняттям Основного Закону і реалізацією його норм державне будівництво перейшло в якісно нову фазу — від оформлення

засад національної державності й утвердження її зовнішніх атрибутів до поглиблення структурної та функціональної реформи державного управління.

Суттєвим недоліком можна вважати процедуру прийняття Конституції. Адже загальноприйнятою демократичною практикою є всенародне обговорення проектів конституцій та їх затвердження референдумом або спеціально обраними конституційними зборами, що мають назву «Конституанта». Всенародне прийняття Основного Закону означало б надання українському народу реальної можливості зробити власний свідомий вибір того суспільного устрою, який влаштовує більшість. Такий шлях прийняття Конституції запропонував Президент Л. Кучма, який оголосив свій намір призначити Всеукраїнський референдум з питання затвердження Основного Закону України (щоправда, в його (Президента) варіанті!) на 25 вересня 1996 року. Відповідний Указ глава держави підписав 26 червня. Саме перспектива звернення до народу, як і в разі підписання Конституційної угоди, змусила Верховну Раду шукати компроміс і прискорила конституційний процес. Після майже двох діб напруженої безперервної роботи, в тому числі бурхливої ночі без сну, під ранок 28 червня 1996 року Парламент нарешті прийняв Конституцію України — Основний Закон суверенної незалежної держави Україна. Стаття перша нової Конституції проголосила Україну «демократичною, соціальною, правовою державою». 8 грудня 2004 року до цієї Конституції у не менш драматичних обставинах були внесені перші зміни.

Згідно зі ст. 102 Конституції 1996 р., Президент України стає главою держави й виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності держави, дотримання Конституції, прав і свобод людини та громадянина. Але, на відміну від Конституційного Договору, він не є главою виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113). Його роботою керує Прем'єр-міністр, який спрямовує її на виконання Програми діяльності уряду, схваленої парламентом. Уряд відповідальний перед Президентом та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Кабінет Міністрів за Конституцією 1996 р. отримав значно більше функцій і повноважень. Відповідно до Основного Закону 1996 р., виконавчу владу в областях і районах здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 118), тобто виконавча вертикаль залишилася незмінною, натомість представницькі органи — обласні, районні ради — віднесено до органів місцевого

самоврядування (ст. 140), їхніх голів обирає відповідна рада і вони очолюють її виконавчий апарат. Таким чином знову відбулося розмежування влад на місцевому рівні. Суттєвою відмінністю цих рад від рад радянських часів була відсутність у них виконавчих органів. Здійснення виконавчо-розпорядчих функцій на місцевому рівні покладається на місцеві державні адміністрації (районні, обласні).

На жаль, Конституція 1996 р. не була позбавлена недоліків, що стали наслідком процедури її прийняття. Політичні компроміси, які відкрили шлях до ухвалення Конституції, та поспіх спричинили низку суттєвих суперечностей і помилок, які вплинули на недосконалість деяких положень Основного Закону та заклали передумови потенційного конфлікту поміж головними суб'єктами політичної влади України.

Із прийняттям Основного Закону конституційний статус отримало місцеве самоврядування, яке стало однією із засад конституційного ладу України. У розвиток конституційних положень 21 травня 1997 року був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

8 грудня 2004 року до Конституції України 1996 р. Верховна Рада України внесла зміни. Метою цих змін було запровадження в Україні парламентсько-президентської моделі державної влади і управління замість попередньої президентсько-парламентської.

### Тема 3. КОНСТИТУЦІЙНА МЕТА УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

Стаття 1 Конституції України від 28 червня 1996 року оголосила Україну *«демократичною, соціальною, правовою державою»*. Це конституційне положення скоріше визначає мету та напрями розвитку нової української держави на найближчий історичний період, ніж фіксує вже наявну дійсність. Розглянемо зміст і взаємодію всіх трьох характеристик, що, згідно з Конституцією, у сукупності мають бути притаманні сучасній Україні.

### 3.1. Правова держава

Інтенсифікація процесу перетворення ідеї правової держави з абстрактного орієнтиру державотворення, задекларованої мети у високоефективний важіль суспільного поступу України потребує розкриття потенціалу цього універсального явища, аналізу соціально-історичного та філософсько-ідеологічного контексту самого поняття «правова держава», його генези та функцій. Це сприятиме прискоренню процесу становлення правової держави, її трансформації із суто теоретичної моделі на практичну реальність.

Поняття правової держави як складової різних ідеологічних традицій у різні цивілізаційні епохи мало різний зміст і спрямованість. Доцільно підкреслити, що це поняття, хоча й обтяжене набутими за тривалий період свого існування смисловими значеннями, не перетворилось на штамп. Адже його зміст є досить конкретним, особливо в разі наголошення на слові «правова». Ключове як для лібералізму, так і для консерватизму, а також і для соціал-демократії, воно не перешкоджає розвитковій думки та надій на реальне втілення політичних та особистих свобод.

Правовою вважають ту державу, в якій визнається пріоритет прав народу перед правами держави, де визначальним завданням правового регулювання є інтереси особистості, а гідність людей поважають як беззаперечну цінність.

Сутність правової держави полягає ще й у дотриманні законів тими, хто перебуває при владі, у взаємній відповідальності держави і громадян. Це означає визнання громадянами авторитету права, закону, законотворчості, згоду і бажання жити й чинити так, щоб не порушувати інтереси інших. Демократизм суспільного управління в правовій державі значною мірою залежить від компетентності та кваліфікації державних управлінців. Демократична правова держава — це держава, в якій наявною є освічена, кваліфікована керівна верства, корпус управлінців, які становлять адміністративну еліту.

Демократична правова держава та її урядовці мають захищати інтереси і задовольняти потреби всіх верств населення, що складають суспільство, бути нейтральними у протистоянні й змаганні суспільно-політичних сил, забезпечувати відповідне соціально-політичне представництво громадян і громад на всіх рівнях державного управління, гарантувати використання інституцій і процедур виявлення та здійснення волі народу.

У суспільно-політичному розвитку основним мотивом, який став рушієм формування концепції правової держави, виявилася суспільна потреба обмежити свавілля влади по відношенню до громадян і недержавних інституцій, необхідність викоренити зловживання чиновників, щоб спрямувати державну політику на задоволення природних потреб суспільства. Ще одним мотивом розроблення концепції правової держави стало прагнення знайти механізми, які б надали процесу розширення прав і свобод особи стійкого і незворотного характеру.

Правова держава є державою законності. Але виконання закону відповідно, скажімо, до принципів «невідворотності (неминучості) покарання» або «рівності всіх перед законом» має бути підпорядковано додержанню правової норми у тлумаченні закону та у застосуванні специфічних механізмів (наприклад, інституції присяжних засідателів, обов'язок яких — співвідносити закон з умовами його реалізації в конкретних справах та, не останньою чергою, з правовою нормою, її розумінням у контексті етично-моральних цінностей).

Ці обставини й зумовлюють принцип пріоритетності права — права як загальної для суспільства і держави системи норм у стосунках між людиною і людиною, людиною і суспільством, людиною і державою, що, зрештою, знаходять втілення у системі прав людини, взаємних обов'язках суб'єктів правовідносин.

## 3.2. Демократична держава

Право відіграє визначальну роль в управлінні державою, важливим механізмом якого є народовладдя, демократія. Ідея демократії є однією з головних, коли йдеться про ідеальне здійснення державного управління спільними справами.

Зміст поняття «демократія» змінювався в історичному процесі. Антична демократія суттєво відрізнялася від сучасних уявлень про політичні ідеали. Це була демократія лише привілейованої меншості, тобто елітарна демократія. Та й поняття «демос» є далеко не однозначним, не однакоим для різних грецьких міст — полісів. Надалі утвердження демократичних прав у суспільстві пов'язувалося з реалізацією буржуазно-ліберальних ідеалів. Демократію нині визначають як право голосу під час виборів державного керівництва, як репрезентацію, представництво окремих верств і категорій населення, прийняття рішень за ознакою більшості. Досить тривалий час,

навіть вже після обґрунтування просвітниками і проголошення лідерами буржуазних революцій ідеалів свободи та рівності, втілення цих гасел ще не було заведено пов'язувати з народо-владдям і пріоритетом більшості. Аж до середини ХІХ ст. про демократію згадували переважно для того, щоб її заперечувати та засуджувати некероване шаленство мас. Відомо, що відразу ж після Великої французької революції дискусії щодо демократичних принципів точилися, головним чином, у контексті побоювань щодо вторгнення народу на політичну арену, застережень з приводу небажаних наслідків загального виборчого права. Навіть у Північній Америці, де буржуазна демократія мала найсприятливіші умови для свого розвитку, саме слово «демократія» вимовлялося на Конституційному конвенті (1787 р.) лише на закритих засіданнях у зв'язку з пошуком засобів протидії їй. Лише наприкінці ХІХ — на початку ХХ ст. під тиском визвольних рухів набуває теоретичного визнання та практичного втілення демократична практика допущення окремих верств населення до обмеженої участі в державному управлінні, до впливу на державну політику. Сьогодні демократію вже поцінують, вона стає аналогом політичної справедливості, критерієм досконалості політичних форм буття.

Перелічимо головні ознаки демократичної форми правління, які відповідають ідеалам суспільно-політичного устрою. Насамперед це формальне визнання народу джерелом влади, її сувереном, тобто суб'єктом визначення характеру і змісту владних функцій, щодо якого інституції влади відіграють обслуговуючу роль. Цьому найбільшою мірою відповідає республіканська форма державного правління парламентського або президентського типу. Ознакою демократії є також визнання права всіх громадян на участь у формуванні органів державної влади, контроль за їхньою діяльністю, вплив на прийняття спільних для всіх рішень на засадах загального, рівного виборчого права і реалізація цього права у процедурах виборів, референдумів тощо. Ще однією важливою ознакою демократичних порядків вважають переважне право більшості під час прийняття рішень, чітке регламентування політичних процедур і процесів.

Сучасний спосіб формування органів влади та державного управління шляхом вільного й загального волевиявлення громадян як суттєва риса демократизму суспільного життя став беззаперечною цінністю суспільства лише у ХХ ст. Сьогодні цю рису вважають однією з головних формальних ознак

справедливого суспільного устрою. Ця норма зафіксована в низці міжнародно-правових документів. Наприклад, стаття 21 Загальної декларації прав людини проголошує:

1. Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників.

2. Кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні.

3. Воля народу повинна бути підставою влади уряду; ця воля має виявлятися у результатах періодичних і несфальсифікованих виборів, які повинні проводитися в умовах загального і рівного виборчого права, шляхом таємного голосування або через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування.

Існує загроза перетворення демократії на охлократію. Остання означає нехтування законами, зневажання демократичних принципів і процедур, спроби галасом і погрозами впливати на органи влади, політичних діячів, громадську думку. Охлократичні порядки встановлюються в суспільстві, яке переживає кризу, зміну форми державного правління, в якому послаблюється державно-правове регулювання громадського життя. «Тріумфом гіпердемократії» називав Ортега-і-Гассет ситуацію, «коли маси діють безпосередньо, поза законом, нав'язуючи всьому суспільству свою волю і свої смаки... Маса вважають, що вони мають право пускати в дію і робити державним законом свої бесіди в кав'ярні».

Істинна демократія є альтернативою як тоталітарно-авторитарному централізму, так і анархістському децентралізму. Це такий стиль соціальних взаємин, коли їхні учасники здатні свідомо й відповідально покладати на себе функції «центру», долати відчужене ставлення до всезагального інтересу; коли авторитет сили чи майна витісняється авторитетом людяності, освіченості, компетентності тощо. Взагалі, демократія — це не тільки справедливі, правові закони, не самі лише розумно сконструйовані інституції й установи, а ще й демократично налаштоване громадянство. Демократичні закони й установи не діятимуть, якщо відсутні демократична свідомість громадянства й демократичний менталітет.

Демократія окрім масової участі у виборах і референдумах означає ще й згоду народу жити за умов чинної влади, дотримуватися її настанов. Демократичність влади полягає в її відповідності народному єству. Ось чому демократичність політичного режиму може втілюватись у різних, не лише республіканських,

формах державного правління. Наприклад, цілком демократичними вважаються парламентарні монархії у Швеції та Нідерландах.

Окрім зазначеного, політичний демократизм також означає:

- особисту, індивідуальну свободу людини, визнання її прав;
- спосіб управління суспільними справами, певний режим, порядок здійснення влади;
- соціальну активність, участь громадян у житті держави, розв'язанні суспільних проблем.

### **3.3. Соціальна держава**

Соціальна держава є продуктом розвитку цивілізації, внаслідок якого держава поступово перетворюється на позитивну економічну силу, виразника інтересів усіх верств суспільства, стає гарантом суспільної злагоди. Завдяки тому, що держава є виразником інтересів усього суспільства, вона має гарантувати можливість споживання індивідом певних благ, захистити ринок і суспільство від негативного впливу ринкового середовища. Оскільки цивілізоване формування ринку неможливе без участі держави, такий захист є необхідним, особливо в умовах трансформаційної кризи. Соціальна злагода і соціальні гарантії виступають як необхідні умови всіх соціально-економічних перетворень і стабільності суспільства. Тому насправді демократичною може бути лише соціальна держава, тобто така, яка виявляє постійну турботу про своїх громадян, держава, в якій людина виступає основною соціальною цінністю. Сучасному суспільству притаманні такі характеристики держави й економічних відносин щодо соціальної сфери, системи соціальних відносин, як «соціальна ринкова економіка» та «соціальна правова держава».

Поступ соціалізації і гуманізації всього суспільного життя, підпорядкування соціальним, гуманістичним пріоритетам економічних і політичних процесів, які їх опосередковують, водночас є величезним кроком до свободи.

Соціальна держава — це держава, яка прагне забезпечити кожному громадянину гідні умови існування, соціальний захист, можливість брати участь в управлінні виробництвом, а в ідеалі — прийнятні для всіх життєві умови, рівні шанси та можливості для самореалізації. Діяльність такої держави зорієнтована на всезагальне благо, утвердження в суспільстві соціальної



справедливості. Соціальна держава суттєво відмінна від ліберальної, адже остання орієнтована не стільки на соціум, скільки на активну особистість, індивідуалізм. Очевидною є протилежність двох типів держави — соціальної, орієнтованої на соціум, та ліберальної, орієнтованої на індивіда.

Ось які ознаки характеризують соціальну державу:

- значно більшою мірою порівняно з ліберальною державою керується потребами суспільства;

- пов'язується з ідеєю добробуту і солідарності на протидію асоціальним, деструктивним силам суспільства, тобто сповідує відповідальність і свідоме почуття обов'язку кожного громадянина перед іншими громадянами та суспільством взагалі;

- здатна дати уявлення про те, якою повинна бути соціальна держава, що, своєю чергою, стане базою для забезпечення умов соціальної справедливості й соціальної задоволеності.

Таким чином, декларація проголошує те, що держава має здійснювати конструктивну соціальну політику, закликає уряд до активних дій і підкреслює, що основною метою такої політики має стати реалізація функцій соціального захисту. Принцип соціальної держави, як правило, знаходить втілення у викладених в конституції нормах, які вимагають соціально обґрунтованих дій з позиції суспільних потреб і містяться в конституції. Наприклад, положення конституції про те, що ФРН є демократичною і соціально-правовою федеральною державою, вважають визначальною й обов'язковою нормою. Згідно з інтерпретацією німецького державного права, це означає, що держава може і повинна визначати соціальний устрій.

Які ж права є визначальними для соціальної держави? Насамперед слід згадати такі:

- захист гідності людини, що полягає, приміром, у забезпеченні прийнятних для неї умов праці і її відповідного працевлаштування; право на самостійний розвиток особи;

- заборона дискримінації, тобто ніхто не повинен зазнавати на собі утиску за статтю, віком, походженням тощо;

- свобода коаліцій, тобто право об'єднань у профспілки, товариства та інші самодіяльні організації на засадах вільного вибору і з різною метою;

- свобода вибору професії.

Соціальна держава стримує повсюдне поширення принципів ринкової економіки на соціальну сферу. Мета її діяльності — створення умов для розвитку соціально відповідального

підприємництва і цивілізованого бізнесу, забезпечення для кожного громадянина гідних умов існування, зменшення різниці у рівні добробуту, ліквідація відносин залежності і встановлення відповідного контролю.

### 3.4. Громадянське суспільство

Явище «громадянське суспільство» існує ще з античних часів. Кожна епоха наповнювала його специфічним змістом. Сьогодні поняття «громадянське суспільство» визначають через функціональні риси та місце в системі інших суспільних явищ. «Громадянське суспільство» узагальнено — це суспільний простір, що лежить поза владними, бізнесовими та сімейними взаємозв'язками та діями, в якому індивіди об'єднуються на добровільних засадах для просування спільних інтересів. Громадянському суспільству притаманні самоорганізація та самоврядування індивідів і добровільно сформованих ними спільнот — об'єднань, асоціацій, організацій тощо.

Структурно сучасне громадянське суспільство в Україні можна представити такими сегментами (соціальними інститутами, групами):

- громадські організації та об'єднання громадян;
- політичні партії поза здійсненням ними владних функцій;
- благодійні організації;
- громадські та незалежні ЗМІ;
- самоврядні територіальні громади;
- сусідські товариства (органи самоорганізації населення);
- трудові та навчальні колективи;
- професійні, творчі, наукові та інші подібні спілки;
- об'єднання роботодавців;
- релігійні об'єднання.

Зрозуміло, що основним суб'єктом громадянського суспільства є громадянин, тобто соціально активна особистість, яка діє (пропонує та/або впроваджує соціально корисні ініціативи) поза межами будь-яких об'єднань. Громадянин виступає також і об'єктом діяльності громадянського суспільства, оскільки сенс існування громадянського суспільства полягає у створенні умов для якомога повнішої самореалізації громадян.

Таким чином, до громадянського суспільства не відносять структури ділового сектора, що орієнтовані на прибуток, та структури владного сектора, що орієнтовані на здійснення

управлінсько-розпорядчих, законо- та нормотворчих, судових та інших владних функцій на загальнонаціональному та місцевому рівнях. Більшість науковців до поняття громадянського суспільства не відносять також і такий спеціальний соціальний інститут, яким є сім'я.

Громадянське суспільство являє собою історичну фазу розвитку системи соціальних відносин, її особливий тип, специфічний різновид взаємообов'язків і взаємодії між соціальними суб'єктами, розумного балансу інтересів різних соціальних прошарків. Специфіка соціальних відносин полягає в тому, що вони складаються поміж соціальними суб'єктами і стосуються, по-перше, становища соціальних спільнот та індивідів, з яких вони складаються, у всій системі виробництва та суспільного життя, а по-друге, існування та розвитку соціальних спільнот як таких. Конкретний предмет соціальних відносин — це умови життя та розвитку, задоволення потреб та інтересів, реалізація здібностей людини.

Незалежно від ситуації в тій чи іншій країні, можна сформулювати загальні ідеї та принципи (цінності) громадянського суспільства, до яких належать:

- беззаперечне визнання та захист прав людини і громадянина;
- економічна свобода, різноманіття форм власності, ринкові відносини;
- рівність усіх перед законом, надійна правова захищеність особи, свобода слова та друку, незалежність засобів масової інформації, невтручання держави в особисте життя громадян, їхні взаємні обов'язки;
- правова держава, заснована на принципах легітимності та демократичного характеру влади, поділу та взаємодії різних гілок влади, політичного та ідеологічного плюралізму, наявності легальної опозиції, політичного партнерства;
- соціальна держава, що забезпечує умови для достатнього рівня життя, соціального партнерства.

Специфіку, історичні та змістовні межі громадянського суспільства в умовах конкретної країни зумовлює правова держава. Поступ громадянського суспільства, його досягнення, потреби і проблеми зумовлюються реальною практикою правової держави. Правова держава і громадянське суспільство діалектично пов'язані. Правова держава є інструментом життєзабезпечення громадянського суспільства, похідною від громадянського суспільства, але без неї немає юридично

зафіксованих прав. Своєю чергою, без таких прав не може бути громадянина, тобто не може існувати і саме громадянське суспільство, де права людини не тільки гарантуються державою, але й обмежують повноваження держави. З іншого боку, без такого суспільства, без правових обмежень держави наявністю невідчужуваних прав і свобод людини не може бути і мови про існування правової держави, хоч би скільки законів не приймалось у ній. Отже:

– громадянське суспільство — це соціальний результат функціонування правової держави;

– правова держава — це сукупність політико-правових ознак громадянського суспільства та інструмент його життєзабезпечення.

Сенс існування як правової держави, так і громадянського суспільства полягає у забезпеченні правової захищеності всіх соціальних верств суспільства, переваги консолідуючих засад у суспільному житті, його політичної упорядкованості та розв'язання всіх конфліктів у межах і на підставі закону, загальний захист суспільства як цілісного організму від негативних впливів, таких, наприклад, як чиновницько-бюрократична сваволя. Таким чином, поступ правової держави і поступ громадянського суспільства є процесами взаємопов'язаними і взаємозумовленими.

Магістральний шлях розвитку людської цивілізації проходить через перетворення за допомогою права держави-монополіста, що переважає над інтересами людини та над окремими соціальними групами і суспільством загалом, на політичний інструмент і гарант їхнього захисту, обслуговування та розвитку.

Зміст процесу розвитку та збагачення суспільних явищ правової держави і громадянського суспільства полягає в дедалі більшій гуманізації і соціалізації суспільного життя, підпорядкуванні суспільних процесів людським, гуманістичним пріоритетам через механізм демократії. З цього приводу слід зауважити, що неправові й недемократичні засади функціонування командно-адміністративної владної системи в нашій країні за радянських часів виправдовувалися саме необхідністю та першорядністю реалізації соціально-економічних прав. Соціальні моменти протиставлялися правовим і демократичним моментам, соціальні права — громадянським і політичним правам і свободам. Досвід нашої історії, страхітливі соціальні лиха на зразок голодомору, майже абсолютне нехтування життям

і здоров'ям людини, довкіллям, відчутне відставання рівня та якості життя громадян СРСР від стандартів життя країн Заходу підтверджують хибність протиставлення громадянських і політичних прав і свобод соціальним аспектам. Чинна Конституція України визначає громадянські, політичні та соціальні права в єдиному своєму розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Цей розділ можна назвати конституцією громадянського суспільства. Справа за повним втіленням правових настанов конституції у повсякденне життя, які слід розглядати як цілі розвитку держави, як мету діяльності органів влади у державі та службовців у цих органах.

Держава Україна, як і кожна пострадянська країна, має відповісти на історичний виклик, який полягає в нагальній необхідності вирішення проблеми цивілізованої взаємодії та співпраці з громадянським суспільством і створення сприятливих умов для його саморозвитку. Наразі ефективно розв'язання цієї проблеми визначає долю держави Україна: в сучасному світі перспективи в розвитку країни відкриваються тільки тоді, коли влада й громадянське суспільство не лише вступають у діалог, але й налагоджують сталу взаємодію, що включає участь громадянського суспільства в державних справах, всіляке сприяння з боку влади саморозвитку громадянського суспільства.

### **3.5. Сучасна українська конституційна мета**

Підсумовуючи розкриття змісту української конституційної мети «правова демократична соціальна держава», слід підкреслити таке:

1. Поняття правової, демократичної та соціальної держави у реальній практиці державотворення перебувають у постійній взаємодії.

2. Провідною ідеєю, яка стала рушієм під час формування доктрини правової держави, було прагнення широких верств населення обмежити свавілля влади стосовно до особи та недержавних інституцій. В історичній ретроспективі сформувався два основних підходи до визначення пріоритету права. Перший (ліберальний) полягав у переконанні, що права особи та громадянина є найголовнішими. Другий (комуністичний) обстоював примат колективного, а відтак і класового підходу до питання права. Концепція правової держави є реакцією на

суспільну потребу в установленні меж втручання державної влади у приватне й економічне життя, наділення індивіда статусом громадянина як суб'єкта права.

3. Паралельно з процесом формування й утвердження правової держави зміцнюються ідеї демократичної держави: народовладдя як джерела влади, тобто право брати участь у державних справах, здійснювати свою волю через участь у прийнятті рішень, виборність вищих органів влади, утвердження рішень більшістю при врахуванні думки меншості.

4. Поступ доктрини правової держави доповнюється теорією і практикою участі держави у відправленні соціальних функцій. Базована на ідеалах християнського милосердя, цінностях політичної демократії, суспільного гуманізму, соціальна функція держави сприймається як інститут, який захищає не лише вразливі верстви, а й суспільство загалом, забезпечує весь спектр соціальних вимог і потреб людини.

5. Діяльність громадянського суспільства є необхідною складовою і системною гарантією існування демократії, правової та соціальної держави. Правова держава та громадянське суспільство діалектично пов'язані і потребують одне одного.

6. Для уникнення трагедій, подібних до тих, що відбувались у недавньому радянському минулому, в діяльності держави недопустимим є протиставлення соціальних аспектів життя демократичним і політичним свободам і правам.

Відповідно до статті 1 Конституції України, напрошується очевидний висновок, що втілення концепції демократичної, правової, соціальної держави має стати на найближчий історичний період загальноукраїнською ідеєю та метою діяльності всього українського суспільства, і в першу чергу, української держави. Це неможливо без поєднання зусиль інституцій держави та організацій громадянського суспільства. Реалії суспільно-політичного життя України вимагають не лише налагодження постійного діалогу між державою та структурами громадянського суспільства, а й розбудови розгалуженої системи соціальної та іншої інфраструктури для ефективного поєднання зусиль цих двох суспільних сегментів: держави та громадянського суспільства.

## Тема 4. ВЛАДА ТА ДЕРЖАВА В УКРАЇНІ

### 4.1. Визначення і зміст влади

У широкому розумінні влада — *це здатність однієї волі підпорядковувати собі іншу*. Суспільна влада виникає разом із людським суспільством, забезпечуючи йому цілісність, життєздатність. Влада в суспільстві є усвідомленою необхідністю, суспільство повинно бути певним чином організованим, упорядкованим на основі певного елемента, здатного забезпечити його життєздатність. Універсальним механізмом організації й упорядкування суспільного життя є влада. Під владним впливом суспільні відносини набувають контрольованого характеру, розвиваються за певними схемами, а не стихійно. Влада є соціальним явищем, прояви якого присутні в будь-яких стійких формах об'єднання людей (сім'я, виробництво, церква, армія, держава). Змістом будь-якої влади є сукупність вольових відносин суб'єкта і об'єкта, які полягають у взаємній залежності між людьми, що, з одного боку, виявляється у нав'язуванні своєї волі, а з іншого — у підпорядкуванні цій волі. Влада передбачає можливість суб'єкта приймати авторитетні, обов'язкові для виконання рішення, вагомі для об'єкта влади, і здатність забезпечувати виконання цих рішень. Влада може бути заснована на переконанні, на примусі, на усвідомленні необхідності, на авторитеті. Для того, щоб влада була дієвою, суб'єкт влади повинен її прагнути (воля до влади) і брати на себе відповідальність за владні ініціативи володіти сукупністю владних якостей (компетентність): розуміння специфіки владного впливу, вміння використовувати владні ресурси, авторитет.

Отже, влада — *це універсальний механізм організації суспільного життя на основі вольових двосторонніх відносин, сутність якого виявляється у здатності однієї волі підпорядковувати собі іншу*.

Владу у суспільстві поділяють на два види: *неполітичну і політичну*.

*Політичну владу* характеризують такі ознаки: влада відокремлена від суспільства, суб'єкти влади прагнуть поширювати її на все суспільство, яке є об'єктом владного впливу; особливе місце в системі механізмів забезпечення влади належить примусу; влада водночас є засобом організації суспільства і метою,

яку ставлять перед собою суб'єкти, що її прагнуть, а відтак є предметом боротьби.

*Неполітичну владу*, в історичному вимірі, поділяють на два види: влада первісного суспільства та влада неполітичних інститутів сучасного суспільства. Особливість неполітичної влади: досить обмежене застосування механізмів примусу в реалізації владних рішень. До неполітичних видів влади у сучасному суспільстві належать ті взаємовідносини господарювання-підпорядкування, суб'єкти яких не прагнуть мати можливості глобального впливу на всі сфери суспільного життя. Ця влада здійснюється у певній сфері життя суспільства (сім'я, виробництво, церква), поширюється на визначене коло об'єктів, її існування є засобом досягнення спільної мети суб'єкта та об'єкта влади. Влада сучасного місцевого самоврядування у нашому контексті близька до неполітичної влади в первісному суспільстві.

Владу первісного суспільства характеризують такі ознаки: влада не відокремлена від суспільства, суб'єкт і об'єкт владних відносин співпадають і уособлені самим суспільством; відсутній спеціально створений для забезпечення владних рішень апарат примусу; влада є лише засобом упорядкування суспільних відносин, а не предметом боротьби.

Владу неполітичних інститутів сучасного суспільства визначає така сукупність ознак: влада існує в певних царинах суспільного життя і здійснюється обмеженим колом суб'єктів (головою сім'ї, керівником на виробництві); суб'єкт і об'єкт влади добровільно розбудовують відносини управління-підпорядкування, а відтак використання примусу є доволі умовним.

На етапі виникнення людського суспільства та існування його у формі родової общини влада не була політичною, специфікою її здійснення було злиття в одній особі — особі роду — і господарюючого суб'єкта, і підпорядкованого об'єкта. Влада в буквальному розумінні цього слова була суспільною, невіддільною від суспільства, тобто не лише здійснювалась у ньому, але й належала йому. Владу здійснювало зібрання всіх дорослих членів роду, на них, відповідно, ця влада і поширювалась. Головними засобами забезпечення виконання владних рішень були звичка й авторитет роду. На етапі виникнення держави, коли додержавні правила перестали влаштовувати розшароване за класовою, майновою, виробничою, територіальною, кровною та іншими ознаками суспільство, влада від нього відокремлюється, постає над суспільством. Відбувається виділення



господарюючого суб'єкта влади — групи, класу, людей і об'єкту влади — індивідів, їх об'єднань, підпорядкованих класів, суспільства загалом.

На цьому етапі влада стає тією категорією, яка надавала велику кількість можливостей — власність, багатство, авторитет, здатність примушувати інших виконувати розпорядження господарюючого суб'єкта в його інтересах. Влада — вже не просто усвідомлена суспільна необхідність, вона стає політичною, тобто пов'язаною з владною боротьбою окремих зацікавлених суб'єктів з метою захоплення влади та поширення її на все суспільство.

## 4.2. Політична влада

Політика, у трактуванні Арістотеля, є мистецтвом управління державою. В сучасній науці *політику* трактують як *сукупність суспільних відносин, пов'язаних із захопленням, утриманням та реалізацією влади в суспільстві*. Справді, з виникненням держави — першої політичної організації владні (політичні) відносини, політична боротьба, утримання, реалізація влади стають надто складними, тобто стають «мистецтвом».

Політична влада безпосередньо охоплює ті сфери відносин, які стосуються головних інтересів широких верств населення, класів, націй, окремих держав. У політиці влада є не лише засобом досягнення результату, а й метою, якої прагнуть досягти всі політичні суб'єкти. Суть її — мати можливість здійснення всеохоплюючого владного впливу на суспільство. Характерною рисою політичної влади є те, що особливе місце в системі механізмів її забезпечення займає використання примусу.

## 4.3. Роль держави в політичній організації суспільства

Розглянемо дещо уважніше роль держави в політичній системі суспільства.

Держава стала першою, але не останньою політичною організацією суспільства. Ускладнення суспільних відносин призводить до виникнення поряд із державою і в її межах недержавних об'єднань, що репрезентують інтереси певних частин суспільства (прошарків, класів, груп тощо) і беруть участь у політичному житті суспільства. Арістотель говорить про існування партій гори, рівнини, берегової частини міста рабовласницьких Афін.

У середньовічному суспільстві до політичного життя входять общини, гільдії, цехи і навіть церковні об'єднання. Але *основою, центральним компонентом, ядром політичної системи суспільства завжди була держава*. Виняткова роль держави, як центрального компонента політичної системи, виражається в тому, що:

а) тільки держава має спеціальний апарат, який здійснює управління суспільними справами, зокрема в галузі здійснення загальнодержавної політики;

б) тільки держава має спеціальні установи примусового характеру і володіє монополюючим правом застосовувати примус на власній території; об'єктами державного примусу можуть бути інші суб'єкти політичної системи;

в) тільки держава є організацією, яка репрезентує інтереси всього народу в межах своєї території і на міжнародній арені. У цьому знаходить вираження така ознака держави, як суверенна влада, що здійснюється від імені народу;

г) тільки держава має монополююче право видавати юридичні норми, загальнообов'язкові для всього населення, і забезпечувати їх реалізацію; держава виступає як суспільний арбітр, встановлює правила, за якими функціонує і розвивається решта політичних інститутів суспільства;

д) тільки держава володіє правом встановлювати і стягувати податки, формувати загальнодержавний бюджет.

Місце держави як центрального елемента політичної системи зумовлено тим, що:

а) держава стала першим результатом політичної діяльності людей, тим чи іншим чином організованих і таких, що репрезентують інтереси окремих соціальних груп і прошарків;

б) історично ідеологічні, соціально-економічні зв'язки громадянина з державою виражаються в інституті громадянства. Кожен із членів «державної общини» зацікавлений в її існуванні, бо права людини і громадянина на найвищому рівні забезпечує лише держава;

в) крім того, індивід, набуваючи політичних якостей, через державу включається у політичну систему суспільства;

г) у кожній політичній системі суспільства може існувати лише одна держава, а інших суб'єктів політичної системи (партій, суспільних об'єднань) — багато; сучасна держава займає нейтральне місце в боротьбі різних політичних груп, прошарків, класів з їх суперечливими інтересами; держава не дає самознищитися суспільству в боротьбі за політичну владу;

д) держава — найважливіший інтегруючий фактор, що зв'язує політичну систему та громадянське суспільство в єдине ціле; вона бере на себе піклування про загальні справи, займається соціальною сферою, фінансує найбільш капіталомісткі сфери науки та виробництва, несе витрати на оборону, забезпечує правопорядок у суспільстві.

Державі в політичній системі суспільства належить особливе місце, адже вона є головним засобом досягнення цілей, що стоять перед суспільством, зосереджує в собі розмаїття політичних інтересів, додає цілісності та стабільності політичній системі. Будь-яка політична діяльність пов'язана з прагненням якомога більше впливати саме на державну владу. Основною метою всіх суб'єктів політичної діяльності є захоплення, утримання та реалізація державної влади у своїх інтересах. Найважливішим у державі є не територія, не можливість об'єднання людей, а володіння владою. Тому найголовнішим завданням будь-якого суспільства є створення чіткого механізму створення та функціонування державної влади.

Зважаючи на центральне положення держави в політичній системі, можна зробити висновок, що державна влада є головним способом здійснення політичної влади і найвищим рівнем її організації та функціонування. Таким чином, призначення кожної держави, уособленої відповідною державною владою, полягає в тому, щоб керувати суспільними справами. Сутність державної влади полягає в тому, що, відображаючи загальну волю громадян держави, вона справляє цілевизначальний, організуючий, регулюючий вплив на все суспільство.

## **Тема 5. УПРАВЛІННЯ — ФУНКЦІЯ ВЛАДИ В ДЕРЖАВІ**

### **5.1. Влада в державі як складова державно-владного механізму**

Найважливіше призначення кожної держави полягає в тому, щоб керувати суспільними справами. Кожна держава, як організація політичної влади в суспільстві, як соціальний і політичний інститут, виявляє себе у «зовнішніх» стосунках через практичне здійснення цієї влади.

Сутність публічної влади полягає в тому, що, відображаючи загальну волю громадян усієї держави чи окремих її складових (область, район, місто, селище, село), вона справляє цілевизначальний, організуючий, регулюючий вплив на все населення або на його відповідну частину.

Втілення державної влади в діяльність органів влади відбувається через такі засоби її здійснення, як політика, адміністративні акти, правові норми, економічне стимулювання, ідеологічний вплив, примус, що забезпечують функціонування державно-владного механізму. *Державне управління* є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади (поряд із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втіленням у життя вимог законодавства та здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів. Є глибокий внутрішній зв'язок між моделлю організації державної влади і системою управління — вони мають відповідати одна одній. Ефективність функціонування державно-владного механізму прямо залежить від політичного режиму.

Політичний режим є сукупністю способів, засобів і методів практичного здійсненняправлячими колами, переважно вищими посадовими особами, державної владної волі. Політичний режим фіксує політичну сторону державного управління — реальну належність влади певним суб'єктам політичних дій, способи володіння й утримання її і, відповідно, механізми її впливу на людей. Політичний режим покликаний виступати каналом двостороннього зв'язку держави і суспільства, влади і людей. В одному напрямі держава має широко, достовірно і повно сприймати суспільні (людські) потреби, інтереси, цілі, у другому — так організовувати владу, управлінські процеси, щоб вони сприяли прогресивному суспільному розвитку. Це може забезпечити демократичний політичний режим.

*Демократія* трактується багатогранно, зокрема як:

- тип політичної системи і соціальної організації суспільства, форма складу будь-якої організації, що ґрунтується на рівноправності її членів, періодичній виборності та звітності органів управління, прийнятті рішення за принципом більшості (партійна, профспівкова, виробнича демократія);

- форма організації держави, політичної системи і влади, коли всі громадяни мають можливість брати участь в управлінні.

Розрізняють дві основні форми демократії: пряму і опосередковану (або репрезентарну, представницьку). Пряма демократія передбачає постійну участь усіх громадян в розробленні рішень, відсутність відмінностей поміж державою та суспільством. На принципах прямої демократії концептуально базувалася модель рад.

*Представницька демократія* є оптимальною формою демократичної організації влади та суспільства, яка здатна забезпечити максимальний простір для реалізації всієї багатоманітності соціальних інтересів. Для представницької демократії характерні: суверенітет народу, представництво, верховенство закону, розподіл влад, політичний, економічний та ідейний плюралізм, гласність. Формами безпосередньої (прямої) демократії в державному управлінні, які дають змогу народові прямо виявляти свої інтереси і волю, є: загальнодержавні і місцеві (локальні) референдуми, вільні вибори й обговорення; на первинному рівні — загальні збори громадян, конференції та з'їзди їхніх представників (у межах місцевого самоврядування). Для державного управління важливими є такі особливості представницької демократії: політичний характер, тобто можливості суспільства за її допомогою отримати законодавчу владу; ставлення до депутатства у представницькому органі як до професійної політичної діяльності, вибір виборчої системи, координація і взаємодія законодавчої і виконавчої влади, демократична організація самої виконавчої влади.

Під час аналізу й оцінювання державного управління, як правило, зазначається факт наявності бюрократії. *Бюрократія* — система управління, в якій влада переважно належить адміністрації, чиновникам.

Вирізняють два основних типи бюрократії: «імперську» («традиційну») бюрократію, яка виникла в азіатських імперіях і спирається на авторитет традиції, та раціонально-легальну бюрократію, що виникла при переході до індустріального суспільства.

*Раціональна бюрократія* є типом управління, який спирається на знання, застосування законів і органів влади. Для бюрократичної організації (М. Вебер) характерні: ефективність, якої досягають за рахунок чіткого розподілу обов'язків між членами організації, строга ієрархія влади, яка дає змогу посадовій особі вищого рівня контролювати виконання завдань працівниками нижчого рівня; безособова адміністративна діяльність, у межах якої кожен функціонер органу виступає не

як індивід, а як носій соціальної влади. Завдяки цим характеристикам бюрократія відіграє виняткову роль як функція та орган управління.

Поняття «бюрократизм», хоч і збігається почасти з поняттям «бюрократія», не тотожне з ним. За суттю бюрократизм означає ненормальність, хворобу системи управління, панування канцелярії, формалістики, домінування букви інструкції, наказу над суттю справи. Бюрократизм становить таку форму здійснення влади (насамперед державної), за якої відбувається підміна загальної волі суспільства, громадян волею групи осіб, причому не легітимна, а суб'єктивістська, вільна, часто протизаконна зміна форм і методів ведення тих чи інших справ. Така підміна зумовлюється багатьма причинами: нераціональною побудовою державного апарату, в якому немало дублюючих, паралельних структур; відсутністю або слабким правовим регулюванням процесів владовідносин і управління; низьким рівнем контролю за дотриманням встановлених процедур; недостатньою професійною підготовкою державних службовців. Але головна причина має суб'єктивний характер і зумовлена сприятливими можливостями влади в реалізації деяких запитів людей.

## **5.2. Адміністративні аспекти управління в державі**

Такі аспекти полягають передовсім у виконавчій та розпорядчій діяльності органів влади. Виконавчо-розпорядчу діяльність здійснюють органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Ця діяльність має бути спрямована на практичну організацію виконання законів, інших нормативних актів, юридичних приписів. Виконавчий характер діяльності органів влади полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною та соціальною сферами як у масштабі всієї країни, так і в конкретному населеному пункті чи адміністративній одиниці. Для державної виконавчої влади характерна також державно-політична діяльність у таких сферах, як оборона, безпека, митна справа.

Важлива роль у забезпеченні стабільного, гармонійного розвитку суспільства та характерні риси управління в державі дають змогу визначити сутність такого управління, як багатогранна організуюча діяльність органів державної влади та

місцевого самоврядування, що здійснюється на основі й відповідно до чинного законодавства через практичну діяльність цих органів.

Розпорядчий характер державно-управлінської діяльності полягає у виданні органами влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів у межах їхніх повноважень. Це дає змогу забезпечити виконання норм і принципів Конституції України, законів, нормативно-правових актів Президента та ефективно управляти галузями економіки та соціально-культурної сфери.

Розпорядча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має підзаконний характер, тобто базується на Конституції, законах, нормативних актах Президента та Кабінету Міністрів України і має їм відповідати.

У суспільстві наявні *об'єктивні передумови* або основи, закономірності, форми, цінності, незалежні від нашої волі та нашого сприйняття, які формувалися тисячоліттями і накладають певні обмеження на нашу діяльність. Тому найпершою умовою раціональності й ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності органів влади є пізнання об'єктивного. До другого ряду об'єктивних основ управління в державі можна віднести природно-суспільні умови, що сформувалися внаслідок тривалої взаємодії людини та природи. Третій ряд об'єктивних основ управління в державі становить культурно-історична спадщина, яка створена свідомістю та діяльністю людей і виступає об'єктивним опертям життєдіяльності.

Результатом впливу названих об'єктивних умов виступає виробничий сектор зі своїми технологіями, спеціалізаціями та коопераціями в межах території певної спільноти людей. Кожен раз необхідно враховувати її стан, потенціал, придатність для вирішення тих чи інших завдань. Раціональність державного управління саме і починається з умілого економічного та ефективного використання тієї виробничої бази суспільства, якою воно володіє на момент актуалізації своїх життєвих проблем.

Визначальним у державному управлінні є система економічних відносин — економічний базис, що поєднує виробничу базу з людським потенціалом і забезпечує відтворення матеріальних благ, а також соціальних та інших послуг, необхідних для підтримання життєдіяльності суспільства та кожної окремої людини. Основу економічних відносин становлять відносини власності. Тому держава як виразник загальних потреб, інтересів і цілей, і водночас як форма суспільства, має створювати однакові економічні умови для розвитку різних форм власності.

Поряд з економікою важлива визначальна роль виконавчо-розпорядчої діяльності державної влади належить соціальній сфері суспільства, що складається зі специфічних соціальних інтересів, соціальних відносин у вузькому розумінні слова, соціальної інфраструктури.

Об'єктивне визначення виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління йде також від духовної сфери суспільства. Кожен народ протягом свого існування виробив, зберіг і засвоїв власну систему духовних цінностей — релігійних, світоглядних (філософських), ідеологічних, етичних, художніх, педагогічних та інших, до яких державне управління має ставитись як до об'єктивних факторів. Поза знанням і врахуванням об'єктивно-духовного державне управління може не відповідати сподіванням людей, відхилитися від їхніх уявлень про належне, про правду життя, не сприйматися і не підтримуватися ними, натрапляти з їхнього боку на ігнорування, пасивний та активний опір. Це може призвести до розриву та протиставлення держави і суспільства.

Джерелом і постійним імпульсом об'єктивізації державного управління є породжений духовною сферою суспільства науково-технічний прогрес.

Науково-технічний розвиток викликає зміни у всіх сферах життєдіяльності людей, серйозно коригує вплив об'єктивних умов на вирішення суспільних проблем. Він відкриває зовсім нові можливості перед людьми, але використання таких можливостей цілковито залежить від людей, від їх суспільної організації.

Таким чином, об'єктивізація виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади йде від комплексу джерел, визначальників та імпульсів за напрямками: природно-географічні умови; природничо-суспільні умови; культурно-історична спадщина; виробнича база, системи економічних відносин; традиції і структури соціального життя; об'єктивне в духовній культурі; науково-технічний прогрес тощо.

### 5.3. Суб'єктивні фактори в публічному управлінні

На виконавчо-розпорядчу діяльність *органів публічної влади* (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) значний вплив справляють також елементи суб'єктивного фактора. Суб'єктивний фактор уособлює свідомість у дії, певне злиття розумового і практичного процесів.



Визначальними для *публічного управління* (управління з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування) є суперечливість, нестійкість, гнучкість і різноманітність свідомості людей. Саме це й породжує багато проблем. Люди з різною свідомістю діють в ієрархії органів державної влади і посад. Одні й ті самі рішення вони пояснюють по-різному, виходячи з власного розуміння. Так само вони ставляться до керованих об'єктів і умов їх функціонування. Люди, зайняті в керованих об'єктах, також керуються своєю свідомістю, яка може геть відрізнятись від тієї, відповідно до якої приймалися ті чи інші управлінські рішення. У результаті публічне управління, його управлінські впливи та їх сприйняття керованими об'єктами складаються з множини різноякісних елементів свідомості, що створюють складні умови для управлінських процесів.

Для публічного управління мають значення всі процеси, властивості та можливості суб'єктивного фактора. Тут виявляються дуже жорсткі взаємозалежності, які або сприяють управлінським процесам, або їх гальмують, деформують і руйнують. Насамперед йдеться про співвідношення інтересів і цілей суб'єктивного фактора та інтересів і цілей, що реалізуються публічним управлінням.

Складна структура суб'єктивного фактора призводить до того, що часто індивідуальні, а також групові (колективні) інтереси та цілі значно відрізняються від загальних інтересів і цілей, які об'єктивно перебувають у полі зору державного управління. Можлива й протилежна ситуація, за якої егоїзм і некомпетентність управлінців перетворюють інтереси і цілі публічного управління в дещо, що суперечить всезагальним інтересам і цілям суб'єктивного фактора. Тому необхідна насправді демократична організація державного управління, яка б забезпечувала узгодженість, взаєморозвиток та актуальність інтересів і цілей суб'єктивного фактора і виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

#### **5.4. Об'єкти управління з боку влади в державі**

Об'єкти управління з боку влади в державі відрізняються від об'єктів управління в інших сферах. У суспільних відносинах, різних видах діяльності та різноманітних соціальних ролях держава має управляти не всіма, а лише тими їх проявами, сторонами, взаємозв'язками, що мають значення для всього

суспільства, стосуються реалізації загальних потреб, інтересів і цілей. За межами цього відтворювальна активність людей є вільною і керується іншими видами управління або взагалі самокерується.

Є різні підходи до класифікації об'єктів управління. Залежно від якостей і призначення вирізняють організаційні, соціальні та інші об'єкти управління. За рівнями управління розглядаються такі типи об'єктів, як людина, колективи й об'єднання людей, суспільство загалом. Відповідно до організаційно-структурного критерію в державі об'єктом управління виступають формально визначені організаційні структури (область, місто, підприємство), а за функціональним критерієм — види діяльності (роздержавлення, інформатизація, приватизація тощо). Відповідно до основних сфер суспільства об'єкти управлінської діяльності державної влади поділяють на такі видові групи: економічні, соціальні та духовні.

Як об'єкти управлінської діяльності з боку органів виконавчої влади виступають ті суспільні відносини, види діяльності та соціальні ролі, які безпосередньо пов'язані з відтворенням матеріальних і духовних продуктів та соціальних умов життєдіяльності людей.

Об'єктам управлінської діяльності органів влади у державі притаманні такі властивості:

- цілеспрямованість, яка формує основу для аналізу й класифікації об'єктів управління залежно від цілей, що ставляться, зіставлення таких цілей з реальними об'єктивними можливостями;
- активність, що виражається у здатності до самостійного руху на основі внутрішніх (власних) спонукальних причин і реалізується через перетворення навколишніх умов і взаємозв'язків шляхом установалення з ними активної взаємодії або через пристосування до ситуації;
- здатність до самоуправління своєю життєдіяльністю і особистим розвитком;
- адаптивність до умов і факторів природного та соціального буття;
- залежність від об'єктивних умов і факторів суспільної життєдіяльності та відтворення їх у своєму функціонуванні й організації.

Комплекс властивостей об'єктів управлінської діяльності з боку влади у державі, особливо таких, як активність, цілеспрямованість, адаптивність, здатність до самоуправління, визначає

ступінь управлінських впливів з боку держави. Чим розвинутіші об'єкти управлінської діяльності, тим сильніше і раціональніше виявляються їхні властивості, тим саме управління може бути «м'якшим» і зводиться лише до управлінських впливів координаційного характеру.

## Тема 6. ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

### 6.1. Відносини держави та людини

Ці відносини визначають стан суспільства. Вони можуть стати продуктивними, гармонійними та взаємодоповнюючими лише в разі, якщо зусилля як держави, так і громадян будуть спрямовані на взаємодію та взаємосприяння. Тобто, коли системоутворюючим фактором — метою — політичної системи суспільства буде формування, а в українських умовах сприяння саморозвитку громадянського суспільства, а сама політична система будуватиметься на принципах демократичної, правової держави та реалізовуватиме їх.

Далі ми спиратимемось на такі поняття, як «держава», «правова держава», «демократична держава», «громадянське суспільство» та інші, що визначені в попередньому викладі.

Ключова ідея громадянського суспільства полягає, зокрема, у відмові держави від регламентації та управління (регулювання) всією сукупністю соціальних зв'язків. Разом з тим держава зобов'язана сприяти створенню комплексу правових та інших умов, перетворення яких у життєво значущі цінності є справою самої людини. Тим самим особа зі споживача наданих державою послуг перетворюється на активний елемент суспільного життя, який визначає свої загальнолюдські потреби, сприяє створенню відповідних умов їх досягнення та реалізує їх.

Держава, що є переважно засобом соціального компромісу, відповідає рівневі розвитку демократії, яка характеризується ідеологічним плюралізмом, гласністю, багатопартійністю, вільними виборами, поділом влади, верховенством закону, охороною прав і свобод особистості, наявністю високоавторитетного і незалежного суду тощо.

Найвищим ступенем в усій багатовіковій історії розвитку держави є права держава, межі влади якої, а також формування повноважень, функціонування базовані строго на праві, головне призначення якого — визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина. У такій державі з розвинутими громадянськими інститутами система державного управління, механізм держави, державний апарат і державна служба перебувають під суспільним контролем, вони досить прозорі та чутливі до потреб громадян і суспільства, відкрито взаємодіють з різними групами тиску — лобі. Тому синтез сучасної системи державного управління та її складових — державного механізму, державного апарату та державної служби — має відбуватися паралельно з формуванням громадянського суспільства.

## 6.2. Політична система

Будь-яка держава функціонує в певному соціальному оточенні, залежить від рівня розвитку економіки та культури суспільства, його структури, психології та матеріальних і духовних цінностей громадян, їхнього менталітету, історичної пам'яті поколінь тощо. Своєю чергою держава потужно впливає на них, певним чином підсилюючи вагомість цих важелів для розвитку політичної системи.

Із розвитком багатопартійності, політичного плюралізму в ході еволюції політичних знань поряд із поглибленням розуміння сутності, структури та механізму політичної влади накопичувалося багато відомостей про феномени, що стосуються політичного, державного життя, впливають і залежать від нього, але не є державно-правовими. Їхнє коло вельми широке: це політичні цінності і традиції, політичні партії та рухи, способи досягнення політичних цілей, правові та політичні орієнтири особи, громадянина і населення тощо. При цьому для позначення всього комплексу означених феноменів поняття «політика» є досить невизначеним, а категорія «держава» — вузька і не охоплює всієї багатогранності цих суспільних життєвих реалій.

У сучасній політології поняття «політика» визначають як мистецтво управління державою, тобто відповідний спосіб здійснення мети держави як на її території, так і зовні її; організації суспільства, яке перебуває під певною владою, насамперед державною. Тобто в цьому визначенні політика пов'язана

з формуванням влади та її інститутів, але в її основу покладені індивідуальні, групові та суспільні інтереси. Виразниками цих інтересів постають політичні партії, громадські об'єднання, рухи тощо. Разом з державно-владними інституціями вони утворюють політичну систему суспільства, до визначення якої є два підходи — соціологічний і правовий.

За соціологічним підходом, *політична система* — динамічний механізм, що перетворює імпульси, які йдуть від оточення і від самих політичних структур, у політичні рішення, що формують політичну поведінку та інші громадські позиції.

Згідно з правовим підходом, *політична система* — це сукупність державних і недержавних соціальних інститутів, які здійснюють владу, управляють суспільством, регулюють відносини між громадянами, соціальними та етнічними групами, забезпечують стабільність суспільства та відповідний порядок у ньому.

Призначення політичної системи полягає в нівелюванні соціальних розбіжностей, подоланні політичних конфліктів і суперечностей. Таке тлумачення призначення політичної системи наближено до ідей політичного та соціального партнерства.

Категорія «політична система» вносить у політичний аналіз принцип багатофакторної залежності, багатоканального впливу, який свідчить, що поряд з економічними факторами, а в певних умовах і на противагу їм, політичні події та інститути зумовлюються культурним середовищем, традиціями, природними особливостями, історичним досвідом, структурою духовних цінностей у суспільстві тощо. Системно-політичний підхід до аналізу державно-правових явищ базується на визнанні багатоманітності функцій політичної системи. У центрі уявлення про політичну систему — поняття цілі, тобто визначення цінностей суспільства, що адекватно мають поширюватися на цінності держави.

Щодо сукупної суспільної системи, то політична система суспільства функціонує в органічній взаємодії з іншими системами: економічною, соціальною, правовою, духовною тощо та взаємно проникає в них. На неї також впливає зовнішньополітичне середовище.

Політична система формує відповідну систему державного управління. Як вже зазначалося, в Україні, відповідно до Конституції метою політичної системи є формування демократичної, соціальної, правової держави, відповідно до цього відбувається становлення нової моделі управління в державі.

Управління справами суспільства, захист прав і свобод людини, визначення та реалізація основ державної політики, державних програм у сферах державного, економічного, екологічного, соціально-культурного, національного розвитку; забезпечення режиму законності, бюджет, фінанси, податки; охорона довкілля, громадського порядку та громадської безпеки, керування державною власністю, зовнішньоекономічна діяльність; координація питань охорони здоров'я, освіти, соціального захисту — все це, переважно, державна діяльність на основі застосування правових механізмів, які встановлюються органами державної влади України.

Водночас із розвитком ринкових відносин відбуваються зміни й у самому характері державного управління. Зокрема, в галузі економіки ця діяльність передбачає певний обмежений вплив на суб'єкти господарювання з метою регулювання процесів та відносин в інтересах держави. Поряд із цим виникають нові функції у сфері державного регулювання: системоутворюючі (роздержавлення, приватизація, формування ринкової інфраструктури); системоутверджуючі (сприяння структурній трансформації на макро- і мікрорівнях, управління корпоративними правами, зміцнення самоорганізації економіки, соціальне пом'якшення структурних перетворень, підтримка підприємництва, сприяння структурній трансформації, зокрема адаптації структури виробничо-господарських комплексів регіонів до режиму функціонування та розвитку в умовах ринку).

### **6.3. Державна політика як фактор формування цілей**

Сукупність цілей, завдань і функцій держави, що нею практично реалізуються, засобів і методів, які при цьому використовуються, віддзеркалюють сутність держави. Їх формування, правове закріплення здійснюються політичною системою та виражаються державною політикою.

Зазвичай під політикою розуміють соціальну діяльність у політичній сфері суспільства, спрямовану, головним чином, на досягнення, утримання, зміцнення та реалізацію влади. В інституціональному аспекті політика становить інституційовану групу інтересів певних політичних суб'єктів. До останніх належать партії, класи, нації, професійні групи індивідумів, інші соціальні угруповання.

У системно-структурному аспекті політика є структурою політичних суб'єктів суспільства, а в системно-функціональному

аспекті — інституалізацією та реалізацією політичних ідеалів, цілей, завдань, програм тощо.

Державна політика є оптимальним синтезом об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і переважної більшості суб'єктивних тверджень людей про свої інтереси. Звісно, вона дистанціюється від політики конкретних політичних сил, навіть тих, що становлять у той чи інший момент більшість у представницьких органах влади. По-перше, необхідно, щоб її певною мірою поділяла і меншість, інакше будуть нездоланні труднощі під час її реалізації. По-друге, така політика має бути достатньо стійкою, стабільною, володіти історичною перспективою. По-третє, в ній має міститись об'єднавча основа, спрямована на позитивний розвиток суспільства.

Основними складовими, що формують державну політику, є:

- практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей;

- сукупність сформованих і законодавчо (конституційно) закріплених цілей, завдань, функцій, інтересів, якими керуються органи державної влади при здійсненні державного управління всіма сферами суспільного життя;

- політичне усвідомлення, тобто усвідомлення політичними суб'єктами своїх політичних інтересів, цілей, що спонукають їх до конкретної політичної діяльності;

- політична організація суспільства як сукупність органів управління в державі (законодавчих, виконавчих, судових, органів місцевого самоврядування), партійно-політичних та суспільно-політичних інститутів, певним чином конфесійних об'єднань, засобів масової інформації тощо;

- політичні відносини: взаємовідносини політичної еліти й електорату, політичної влади та опозиції, соціальних угруповань, політичних інститутів тощо.

Інтегровано суспільні інтереси, певні правила їх реалізації викладені в Конституції України. Фактично вони характеризують основні ознаки держави, визначають суспільний устрій, становлять собою цілі держави тощо. Саме держава є визначальним суб'єктом реалізації суспільних інтересів. Тільки вона може вживати заходи, підпорядковані стратегічним національним інтересам, мета яких — цілеспрямоване формування громадянського суспільства з розвинутою економічною системою, підтримка розвитку його складових і нівелювання структурних диспропорцій, що неодмінно виникають у процесах

формування та розвитку. У цьому аспекті держава ототожнюється із суспільством, оскільки саме існування держави зумовлено необхідністю забезпечення стабільності та гармонійності розвитку суспільства.

Державна політика має закріплюватися державно-правовими структурами, бути відомою і зрозумілою суспільству. Необхідно зауважити, що всі політичні проблеми врешті-решт мають інституційний характер, оскільки в державній політиці важливим є юридичне оформлення політичних проблем, і прогрес на шляху до її реалізації можливий за наявності налагодженого механізму інституційного контролю над владою.

Будь-яка державна політика реалізується в певних умовах і при використанні адекватних їй засобів. При формулюванні суті державної політики актуальним є визначення умов і засобів, які їй сприяють і можуть бути практично задіяні. З-поміж умов доцільно виділити такі:

- державно-правові, що полягають у створенні узгодженого правового простору країни, певною мірою ідентичного, структурованого, який дає змогу максимально використовувати технології політичної, економічної, соціальної та іншої діяльності зі своїми особливостями та спеціалізаціями;
- соціально-психологічні, що включають усвідомлення нових життєвих орієнтирів, відхід від ілюзій, від усього того, що не сприяє реаліям життя і не породжує розбудовчої енергії людей;
- діяльнісно-практичні, коли рішення, дії, операції, процедури, вчинки тощо спрямовані на досягнення цілей державної політики та здійснюються в її річищі, «просувають» цю політику і наочно розкривають її цінність для суспільства.

Питання формалізації, закріплення та реалізації політики в демократичній, соціальній, правовій державі постають найбільш актуально при створенні державою умов для формування та розвитку громадянського суспільства.

#### 6.4. Соціальне та політичне партнерство

Громадянське суспільство зі своєю багатоманітністю суб'єктів, плюралізмом ідеологій тощо не може мати багато політик, не може змінювати напрями свого розвитку, не може служити то одним, то іншим прошаркам суспільства. Саме тому найактуальнішим постає *політичне і соціальне партнерство*. Цим об'єднавчим, інтегруючим і компромісним явищем є розроблені



та законодавчо визнані стратегічні, тактичні і оперативні цілі, що становлять основу державної політики.

Тільки в узгоджених і закріплених державою межах і процедурах утворюється поле конструктивного зіткнення політичних ідей і поглядів, з'ясування і порівняння політичних позицій і програм, простір пропаганди і залучення на свій бік виборців.

При формуванні державної політики важливим елементом є визначення загального інтересу та волі більшості громадян. Воно здійснюється через волевиявлення народу при проведенні виборів Президента України, народних депутатів і депутатів органів місцевого самоврядування, референдумів, а також суб'єктами політичної системи, особливо при формуванні фракцій у Верховній Раді України, виборчих блоків, об'єднань і рухів у період виборчих кампаній, а також впливом професійних спілок, об'єднань роботодавців, галузевих об'єднань, об'єднань суб'єктів господарювання, професійних і соціальних угруповань тощо.

## **6.5. Засоби та напрями державної політики**

Засоби реалізації державної політики досить різні: від запровадження й ефективного використання різноманітних форм власності, ринкової економіки до удосконалення систем інформації, освіти та виховання тощо. Політика щільно та діалектично пов'язана з мораллю, духовною, релігійною та іншими сферами суспільного життя.

Можна виділити такі напрями загальної державної політики: економічний, соціальний, національний, демографічний, аграрний, культурний, військовий. Оскільки в державній політиці віддзеркалюються докорінні інтереси суспільства, її справедливо вважають концентрованим виразом економіки. Поряд із цим, оскільки вона має певну відносну самостійність, державна політика активно впливає на економічну сферу суспільства.

Першооснова регулювання всіх інтересів полягає в окремому напрямі державної політики — державній економічній політиці, яка реалізується, здійснюється, провадиться в кожний конкретний період часу. Державна економічна політика становить компроміс між численними та різноманітними інтересами з метою досягнення максимального «блага» в межах

чинного суспільного устрою. У стислій формі зміст сучасної економічної політики можна визначити як реформування матеріального і духовного виробництва та соціальних умов життя на базі науково-технічного прогресу (нових технологій), проведення структурних реформ і взаємовигідного поділу праці з іншими країнами.

Державна економічна політика має:

- носити системний характер, бути тільки комплексною та охоплювати всі сфери людської життєдіяльності;

- ґрунтуватися на власних матеріальних, фінансових, енергетичних, кадрових та інших ресурсах з урахуванням міжнародного розподілу праці;

- створювати умови для вирішення соціальних проблем населення, зокрема розширення та зміцнення «середнього класу», який виступає реальною та зацікавленою силою правової держави та громадянського суспільства;

- залучати людей до справи і завдяки цьому нівелювати соціальну та політичну напруженість; сприяти рівноправному діловому та взаємовигідному співробітництву всередині країни — між її частинами, зовні — з іншими країнами;

- викликати в людей почуття гідності, гордості та віри в себе.

Рівень і розвиток економіки визначаються не тільки економічними джерелами і факторами, а також і політичними, соціальними, правовими регуляторами свідомості та поведінки людини. Їх урахування надасть державі можливість впливати на чинники розвитку суспільних процесів, регулювати їх, тим самим впливати на суспільство та політичну систему.

Метою державної економічної політики є досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально-економічної системи та забезпечення соціальної і політичної стабільності. Справжня державна політика неодмінно виходить на людину, зачіпає її і має сприяти задоволенню її потреб. Вона може бути здійсненою лише тоді, коли стає добровільним здобутком усіх громадян.

Зазначене зумовлює важливість процесу формування, законодавчого закріплення та реалізації державної політики, зокрема й економічної. Визначення засад державної політики, затвердження програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля належить до сфери діяльності Верховної Ради України (ст. 85 Конституції України). Також Верховна Рада України розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 85, п. 11 Конституції України).

Тим самим прерогатива розроблення державної економічної політики належить законодавчій владі. Ефективність діяльності останньої полягає як у здатності визначати стратегічні і тактичні цілі, розробляти напрями і завдання економічної політики, так і в прийнятті відповідної законодавчої бази для її реалізації.

Адекватність і своєчасність законодавчої діяльності забезпечуються не тільки професійним аналізом соціально-економічного стану держави, а й здатністю як виробляти, так і дотримуватись об'єктивно зумовленого суспільного інтересу, враховувати економічні передумови і можливі наслідки впровадження законодавчих актів.

Реалізація останніх належить до функцій виконавчої влади.

Процес формування державної політики має певну логіку, її засади формуються на підставі щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище України. Саме в них на підставі аналізу економічної, соціальної та політичної ситуації на засадах дотримання основних цілей і ознак держави формуються пріоритетні напрями економічного та соціального розвитку держави. Від економічного розвитку держави залежать добробут громадян країни, доля нації та самої держави, місце держави на світовому ринку, що впливатиме і на внутрішній соціально-економічний стан, заможність життя населення тощо. Це визначатиме і вирішення соціальних проблем: надання державної допомоги та забезпечення підтримки соціально незахищених прошарків населення. Крім того, світова інтеграція економічних систем різних держав актуалізує проблеми зовнішньоекономічних зв'язків, руху ресурсів через кордони, митної та валютної політики тощо.

Цільові настанови в економічній діяльності держави спрямовуються на запровадження принципів результативності, ефективності, рівності поміж суб'єктами господарювання та стабільності економічного і соціального розвитку суспільства. Реалізація цих принципів передбачає створення умов для виробництва зростаючої кількості товарів і послуг на технологічній базі, що постійно вдосконалюється, мінімізацію витрат при використанні обмежених матеріальних і виробничих ресурсів, зміцнення позицій держави на світовому ринку, створення робочих місць для тих, хто бажає та може працювати. Це передбачає й економічну свободу для всіх видів господарської діяльності, споживачів і продавців на ринку, забезпечення їм свободи вибору.

Державна економічна політика віддзеркалює вплив держави на соціально-економічний стан суспільства. Вона включає:

- розроблення та впровадження правових засад функціонування економічної системи в ринкових, соціально орієнтованих умовах (питання власності, зокрема на землю, податків, прожиткового мінімуму тощо), тобто визначення державою «правил гри» юридичних і фізичних осіб на ринку. Так, законодавство, що базується на принципі «все дозволено, що не заборонено», надає підприємцям широке поле для діяльності. Те, що не заборонено, вирішується шляхом запровадження процесуальних норм;

- визначення пріоритетів макроекономічного розвитку, тобто формулювання діагностованих за певними критеріями цілей, забезпечення їх реалізації необхідними ресурсами, оцінювання соціальних, економічних, екологічних та інших наслідків вирішення цих пріоритетів;

- реалізацію соціально-духовних цінностей, оскільки наші різноманітні закони, наслідки господарської діяльності мають сенс лише в тому разі, якщо вони спрямовані на задоволення потреб громадянського суспільства;

- регулювання економічної діяльності для досягнення визначених цілей шляхом підтримки функціонування ринкового механізму, тобто регулювання співвідношення сукупного попиту та сукупної пропозиції.

Законодавче закріплення державної політики має виключно практичне значення, оскільки дає змогу не тільки сприяти визначенню стратегій і тактик суб'єктів господарювання, тобто організаційно-діяльнісному забезпеченню реалізації основних економічних інтересів, а й захистити їх від свавілля, у тому числі й державного.

Етапи формування та закріплення державної політики переважно проходять у структурах державного апарату — органах державної влади — та виконуються державними службовцями. Це накладає вимоги щодо високого професіоналізму в діяльності працівників органів державної влади, а також нормативного врегулювання процесуальних регламентів формування, закріплення та реалізації положень державної економічної політики.

Таке нормативне врегулювання діяльності на різних рівнях влади дає змогу залучити механізми, що включають не тільки правові (юридичні) норми, а й квазіправові засоби — норми пруденціального (справедливого) характеру, що унормовуються

процесуальними регламентами. Завдяки цьому діяльність органів державного апарату кожного організаційно-правового рівня з формування та реалізації державної політики підпадає під правове врегулювання та контроль, що дає змогу об'єктивно оцінювати її результативність і ефективність. Такий захід дістав назву «принцип заміни ненормативних заборон процесуальними нормами».

Особливий процесуальній регламентації підлягають процеси прийняття рішень щодо реалізації проголошеної державної політики. Це стосується механізмів висунення та юридичного закріплення цілей, підготовки альтернатив, їх оцінювання та вибору за чітко визначеними та наперед заданими критеріями. Застосування та поширення використання цього принципу сприятиме виконанню загального та важливого завдання забезпечення ефективності діяльності державного апарату, зміни іміджу державної служби, формування нової управлінської культури державних службовців.

В умовах трансформаційного періоду реалізація державної політики вимагає значно більшого впливу держави, ніж той, що властивий державам зі сталою ринковою економікою. Цілі, заходи, засоби, методи, технології тощо з реалізації політики постійно перебувають у динаміці, що має супроводжуватися адекватними, а здебільшого випереджальними змінами цільових, функціональних, структурних, елементних, комунікаційних, управлінських, процесуальних настанов державного апарату та державної служби.

## **Засвоєні поняття**

*Держава, влада, державна влада, політична влада, апарат держави, апарат управління, апарат примусу, територія, громадянство, конституція, демократична держава, правова держава, соціальна держава, громадянське суспільство, державне управління, бюрократія, адміністративні аспекти державного управління, об'єкти та суб'єкти державного управління, політична система, державна політика.*

## **ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ**

1. Наведіть два відомих Вам визначення держави. Пригадайте їхніх авторів.

2. Які є підходи до визначення сутності держави? Дайте характеристику основних підходів, які розглядалися у вітчизняній науці.

3. Дайте загальне визначення поняття держави.

4. Наведіть ознаки держави.

5. Назвіть основні складові апарату держави.

6. Що входить до державної території?

7. Дайте визначення поняття громадянства. Який є зв'язок між державою та громадянином?

8. Яка роль права у відносинах влади та суспільства?

9. Дайте визначення поняття влади.

10. Коли виникає політична влада? Як це пов'язано з державотворенням?

11. Що таке політична влада?

12. Яке місце в політичній системі суспільства належить державі?

13. Яке місце в політичній системі посідає окремий громадянин?

14. Визначте суть управління та його відмінності від об'єктивної саморегуляції і стихійних механізмів.

15. Висвітліть поняття «правова держава».

16. Дайте визначення явища «демократична держава».

17. Поясніть сутність терміну «соціальна держава».

18. Охарактеризуйте державну владу як атрибут державно-владного механізму.

19. Поясніть, чому існування громадянського суспільства є корисним як для влади, так і для громадян.

20. Висвітліть механізми формування цілей і напрямів розвитку держави.

21. Поясніть сутність явища «соціальне партнерство».

## КОНТРОЛЬНІ ТЕСТИ

*Тест 1. Визначення «Суверенна, політико-територіальна організація влади в соціально неоднорідному суспільстві, що має апарат публічної влади і здатна за допомогою права робити свої веління загальнообов'язковими» характеризує таке поняття:*

- а) суспільство;
- б) партія;
- в) адміністративна одиниця;
- г) держава.

*Тест 2. Атрибут держави, що обмежує її компетенцію у просторі:*

- а) публічна влада;
- б) керівництво політичними партіями;
- в) територія;
- г) суверенітет.

*Тест 3. Ознаки, що відрізняють державу від інших політичних організацій суспільства:*

- а) видає загальнообов'язкові нормативні правові акти, має суверенітет;
- б) володіє засобами виробництва;
- в) взаємодіє з міжнародними організаціями;
- г) виконує внутрішні та зовнішні функції.

*Тест 4. Ознака держави, що характеризується верховенством державної влади всередині країни та її зовнішньою незалежністю, називається:*

- а) правосуб'єктність;
- б) апарат примусу;
- в) компетенція;
- г) суверенітет.

*Тест 5. Ознака, що не належить до характеристик державного суверенітету:*

- а) рішення держави поширюються на всіх суб'єктів права, які розміщені на її території;
- б) держава самостійно визначає напрями своєї зовнішньої політики;
- в) держава володіє монополією на застосування засобів примусу;
- г) держава самостійно визначає свою внутрішню політику.

*Тест 6. Ознака, що не належить до ознак держави:*

- а) апарат держави;
- б) територіальний розподіл населення;
- в) право;
- г) керівництво політичними партіями.

*Тест 7. Дві складові, що відносять до апарату держави:*

- а) органи держави та механізм держави;
- б) органи політичного та економічного управління;
- в) апарат управління та апарат примусу;
- г) апарати управління зовнішніми та внутрішніми справами.

*Тест 8. Ознака, що стосується державної влади:*

- а) здійснюється через систему державних органів;
- б) заснована на матеріальній та соціальній рівності;
- в) має суспільний характер, не відокремлена від суспільства;
- г) спирається на авторитет органів державної влади.

*Тест 9. У найширшому розумінні територія держави — це:*

- а) частина землі, відокремлена від інших державними кордонами;
- б) простір у межах державних кордонів;
- в) простір, у межах якого здійснюється державна влада;
- г) той простір, де мешкають громадяни цієї держави.

*Тест 10. Громадянство — це:*

- а) належність особи до певної держави;
- б) постійний політико-правовий зв'язок держави з особою;
- в) сукупність прав та обов'язків мешканця певної території;
- г) державно-правова категорія, що розкриває взаємозв'язок влади та підвладних.

*Тест 11. Політична та державна влади співвідносяться між собою таким чином:*

- а) кожен політичну владу можна називати державною;
- б) державна влада завжди є політичною;
- в) ці поняття є тотожними і порівнювати їх немає сенсу;
- г) державна влада включає в себе всі існуючі види політичної влади.

*Тест 12. Центральним елементом політичної системи держави є:*

- а) політичні партії;
- б) громадянське суспільство;
- в) держава;
- г) президент.

*Тест 13. Суб'єкт, що має спеціальний апарат, що здійснює веління в межах усього суспільства:*

- а) апарат управління;
- б) політична партія;
- в) Верховна Рада;
- г) держава.



*Тест 14. Висновок щодо конституційного проекту М. Драгоманова (1884), який є хибним:*

- а) М. Драгоманов у своєму конституційному проекті наголошує на приматі людини, її прав і свобод над державою і суспільством;
- б) головна ідея конституційного проекту М. Драгоманова — перетворення Російської імперії на децентралізовану федерацію;
- в) мислитель досить критично ставився до унітарних державних структур, республіканського централізму;
- г) у цьому проекті М. Драгоманов передбачав необхідність боротьби за створення незалежної Української держави.

*Тест 15. Хибне посилання на визначальні поняття для реорганізації держави в конституційному проекті М. Грушевського (1905) — це:*

- а) історичні претензії народу;
- б) народність;
- в) географічне положення;
- г) демографія.

## **ТЕМАТИКА РЕФЕРАТІВ**

1. Характеристика основних підходів до визначення сутності держави, які розглядались у вітчизняній і зарубіжній науці.
2. Характеристика переваг і недоліків основних теорій і шкіл управління.
3. Характеристика державної влади як атрибуту державно-владного механізму.
4. Характеристика основних ознак держави.
5. Побудова правової демократичної соціальної держави як конституційна мета українського державотворення.
6. Управління як функція влади в державі.
7. Основні засоби і напрями державної політики.
8. Відносини держави і людини у громадянському суспільстві.
9. Характеристика різних видів влади в суспільстві.
10. Практичне втілення державотворчих ідей М. Драгоманова в діяльності Центральної Ради.
11. Характеристика спільних засад і відмінностей у конституціях УРСР різних періодів.
12. Характеристика напрямів загальної державної політики.

## ЗАВДАННЯ ДО МОДУЛЬНОЇ КОНТРОЛЬНОЇ РОБОТИ № 1

1. Скласти реферат на одну з тем, зазначених у переліку (див. Тематику рефератів) і визначену викладачем.

2. Користуючись тлумачним словником, дати тлумачення трьох термінів з наведеного далі переліку: суспільний інститут, політична доктрина, загальнолюдські цінності, класова сутність, політичний компроміс, інтегровані потреби, недоторканність особи, норми самовизначення народів, інваріантні ознаки держави, примат людини, політичний міф, путч, ідейний плюралізм, власність, лібералізм, консерватизм, політичні цінності, національні інтереси, політична стабільність.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Атаманчук Г. В. Управление — фактор развития. Размышления об управленческой деятельности.— М.: Экономика, 2002.— 567 с.

2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления.— М.: Юрид. л-ра, 1997.

3. Безродний С. Ф. Світова класична думка про державу і право: Навч. посіб.— К., 1999.— 397 с.

4. Білоус А. О. Політико-правові системи: світ і Україна: Навч. посіб.— К., 1997.

5. Гальчинський А., Геєць В., Семиноженко В. Україна: реалії та інноваційний розвиток.— К.: ОП НДУБВ, 1997.

6. Геєць В. Соціогуманітарні складові перспектив переходу до соціально орієнтованої економіки України // Економіка України.— 2000.— № 2.

7. Государственное и муниципальное управление: Справочник.— М.: Магистр, 1998.

8. Деев Н. Н. От государства — аппарата к государству — ассоциации // Правоведение.— 1990.— № 5.— С. 3–11.

9. Дороговкази становлення українського громадянського суспільства / Кол. авт. під кер. В. П. Рубцова // Документ IV Всесвітнього форуму українців.— К., 2004.

10. Енгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К., Енгельс Ф. Соч.— М., 1976.— Т. 21.

11. Конституція України.— К., 1996.

12. Кроки до громадянського суспільства. Концептуальні підходи до розвитку громадянського суспільства в Україні:

Наук. альм. / За ред. В. П. Рубцова, А. В. Шестакової, О. О. Ціпуринди, Т. О. Сербінської.— К.: Українська академія універсології, 2004.

13. Кроки до громадянського суспільства. Постмайданове громадянське суспільство України: уроки для країни і світу: Наук. альм. / За ред. В. П. Рубцова, А. В. Шестакової, В. О. Рябенка.— К.: Українська всесвітня координаційна рада, Інститут місцевої демократії, 2006.

14. *Левенець Ю. А.* Держава у просторі громадянського суспільства.— К.: Освітня книга, 2006.— 270 с.

15. *Малиновський В. Я.* Державне управління: Навч. посіб.— К.: Атіка, 2003.— С. 7–140.

16. Маркс К., Энгельс Ф. Соч.— Т. 4.— М.: Госполитиздат, 1962.

17. *Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Расіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю.* Державне управління: Навч. посіб.— К.: Знання, 2004.— С. 21–73.

18. *Мельник А. Ф.* Державне регулювання економіки перехідного періоду (світовий досвід і проблеми України).— Тернопіль: Збруч, 1995.

19. *Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента / Пер. с англ.— М.: Дело, 1992.

20. *Нікітін А. В.* Теорія держави і права: Навч. посіб. для дист. навч. (Ч. 1–2).— К.: Університет «Україна», 2005.

21. *Оболенський О.* Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування.— Хмельницький: Поділля, 1999.

22. *Оболенський О.* Теорія системного підходу в державному управлінні // Вісник УАДУ.— 1996.— № 3.

23. *Платон.* Государство // Соч.— Т. 3.— Ч. 1.— М., 1972.

24. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / Ред. кол.: Ф. М. Рудич (голова) та ін.— К.: Парламент. вид-во, 1998.

25. Правовое государство, личность, законность.— М., 1997.

26. *Райт Г.* Державне управління.— К.: Основи, 1994.

27. *Рубцов В. П.* Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні. Наук.-практ. посіб.— К.: Гнозис, 2002.— 148 с.

28. *Рябов С. Г.* Політологічна теорія держави.— К., 1996.

29. *Савченко А. Г., Пухтаєвич Г. О., Тітьонко О. М.* та ін. Макроекономіка: Підруч. / За заг. ред. А. Г. Савченко.— К.: Либідь, 1995.

30. Українська державність у ХХ столітті. Історико-політологічний аналіз.— К.: Політ. думка, 1996.— 434 с.
31. Українське державотворення: Словник-довідник / За ред. Ю. І. Римаренка.— К.: Либідь, 1997.— 558 с.
32. Хрестоматія з історії держави і права України: У 2 т.— К., 1997.
33. *Цицерон*. Про державу. Про закони. Про природу богів.— К., 1998.

## **Заліковий модуль 2**

### **УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВІ**

#### **Тема 7. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ**

Розуміння публічного управління і, зокрема, державного управління, спирається на фундаментальні уявлення про управління взагалі, що напрацьовані низкою наук.

#### **7.1. Основні теорії та школи управління**

Формування теорії управління як галузі науки, визначення відправних теоретичних засад його розвитку на сучасному етапі передбачають вивчення теоретичних підходів, що формувались упродовж тривалого періоду і знайшли підтвердження в межах загальносистемних, теоретико-інформаційних, кібернетичних, економічних, правових, соціологічних досліджень.

Необхідність вивчення фундаментальних взаємопов'язаних понять, принципів, законів, аксіом, тверджень, що виступають елементами окремих теорій управління, зумовлена потребою в забезпеченні зв'язку теорії і практики управління через вироблення принципів практичної діяльності, методик пов'язання проблем, моделювання ситуації, які б сприяли створенню ефективного інструментарію управлінської діяльності.

Державне управління наразі стоїть перед проблемою у своїх спробах створити всеохоплюючу теорію державного управління, яка б синтезувала раціональні підходи раніше сформованих теорій і сприяла б підвищенню його ефективності.

Вирізняють чотири основні підходи в розвитку теорії та практики управління: школи в управлінні; процесний підхід; системний підхід; ситуаційний підхід.

Варто зазначити, що перший напрям «школи в управлінні» містить низку підходів, характерних для різних шкіл, а саме:

- підхід з погляду наукового управління — школа наукового управління (1885–1920 рр.);
- адміністративний підхід — класична або адміністративна школа в управлінні (1920–1950 рр.);
- підхід з погляду людських стосунків — школа людських стосунків (1930–1950 рр.);

- підхід з погляду поведінки — біхевіористична школа (1950 р. — і донині);
- підхід з погляду кількісних методів — школа науки управління, або кількісний підхід (1950 — кінець 1960-х рр.);
- підхід з погляду «чутливої» адміністрації, поліцентризму, «плоских» структур.

*Школа наукового управління* (Ф. У. Тейлор, Ф. Гілберт, Л. Гілберт, Г. Гант) забезпечила використання наукового аналізу для визначення найкращих способів досягнення необхідних результатів, упровадила поняття хронометражу у виконання роботи, аналіз виконуваних операцій, врахувала людський фактор, акцентувала увагу на важливості добору кадрів. Наукове управління також визнавало необхідність відокремлення управлінських функцій від фактичної виробничої діяльності. Теорія наукового управління бере свій початок з індустріальної революції та принципів ліберальної економіки, поширюючи свій вплив аж до наших днів у більш-менш модифікованій формі.

Засновником американської науки управління прийнято вважати Фредеріка Тейлора (1856–1915), який є засновником руху, відомого під назвою «наукова організація праці». Довівши важливість застосування на практиці методів наукової організації праці, Тейлор сформулював обов'язки адміністрації і вперше показав, що саме вона має брати на себе всю ініціативу щодо планування, організації праці, навчання персоналу аж до добору знярядь праці на кожному робочому місці. А всі працівники мусять строго виконувати закріплені за ними завдання. Обґрунтування необхідності управління працею, заміни грубо практичних методів виробництва строго науковими, стимулювання працівників з метою формування в них зацікавленості у високих результатах праці — ось найхарактерніші новації школи наукового управління Ф. Тейлора.

До того ж теорії Тейлора були притаманні суттєві недоліки, що викликало серйозну її критику. Основна помилка Тейлора полягала в тому, що у своїх роздумах при формулюванні узагальнень він виходив із неіснуючої в природі так званої економічної людини, тобто людини, єдиною метою діяльності якої є прагнення до одержання максимальної матеріальної вигоди від своєї праці. При цьому не враховувалися психологічні моменти й індивідуальні елементи у формуванні ставлення людини до своєї праці, а звідси і до продуктивності праці, ігнорувалися блага самого працюючого. Помилки теорії Тейлора — ігнорування

блага осіб, які виконують роботу, і моментів особистого характеру — намагався подолати в теорії організації праці інший основоположник цієї науки — американський інженер Г. Емерсон. Його заслугою є посилення уваги до теоретичного боку дослідження цієї проблеми й поглиблення досліджень у напрямі розчленування процесу організації на простіші складові, що дало можливість більш глибоко аналізувати процес управління. За допомогою такого аналізу Емерсону вдалося сформулювати принципи правильної організації управлінської праці — йдеться про знамениті дванадцять принципів продуктивної праці Емерсона, а саме: наявність зрозумілої мети; здоровий глузд в організації; кваліфікована рада; дисципліна; чесна поведінка; швидка і систематична перевірка результатів; порядок роботи; існування норм і зразків; відповідні умови роботи; розроблені методи діяльності; точний інструктаж роботи; система заохочення.

Обидві концепції досліджень у галузі організації праці — концепція Тейлора і концепція Емерсона — дотичні до питань управління приватним підприємством.

Першим, хто звернув увагу на можливість і необхідність застосування досягнень нової науки в діяльності органів державного управління, був француз Анрі Файоль. Припускаючи, що основні принципи теорії управління однакові як для управління великим підприємством, так і для державного управління, він зробив спробу визначити принципи й основи правильної організації діяльності адміністративного апарату. Вихідним пунктом для досліджень Файоля стало сформульоване ним положення про те, що соціальні явища, подібно до фізичних, підпорядковані природним законам незалежно від нашої волі. Прагнучи сформулювати ці закони глибше, ніж його попередники, він розділив процес управління на первинні складові елементи і розробив шляхи ефективного формування цих елементів. Файоль вважав, що процес управління складається з таких складових: передбачення, організації, видання розпоряджень, координації, контролю. Ніхто до Файоля не показав так переконливо, що функція управління не є простою, що це функція, яка включає цілу низку простіших елементів.

Як результат своїх досліджень А. Файоль сформулював принципи правильного функціонування органів управління. Він виклав їх у 14 пунктах: розподіл роботи; авторитет керівництва; внутрішня дисципліна; єдність керівництва; єдність видання розпоряджень; підпорядкування індивідуальних інтересів

більш загальним інтересам; винагорода; централізація; внутрішня ієрархія; порядок; рівність прав і обов'язків; стабільність персоналу; вимога виявлення ініціативи адміністративним персоналом; єднання персоналу.

Формулювання цих принципів управління є основним внеском Файоля в класичну теорію, він показав, що таке негативне явище, як свавілля в управлінні, можна ліквідувати формальними процедурами. Недоліком адміністративного підходу Файоля була спроба підвищити ефективність організації поза участю людини через виконання адміністративних процедур з управління формальною стороною організації.

Отже, можна дійти висновку, що класична теорія, прагнучи виробити універсальні принципи управління і визнаючи значення людського фактора, не ставила, однак, за мету вирішення завдань ефективної мотивації праці.

Метою класичної школи (А. Файоль, Л. Урвік, Дж. Д. Муні, Ал. Рейлі, Ал. П. Слоун) було забезпечення ефективності роботи всієї організації, визначення універсальних принципів управління. Останні стосувалися двох основних аспектів: 1) розроблення раціональної системи управління на базі основних функцій бізнесу; 2) побудови структури організації та управління працівниками. Її здобутком можна вважати запропонований опис функцій управління та систематизований підхід до управління всією організацією. Водночас потрібно наголосити на тому, що система управління має забезпечити реалізацію основних функцій бізнесу, тобто отримання прибутку від діяльності.

З погляду управління державою «класична» школа зосередила свої зусилля на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу службовців різних рівнів, нормативного врегулювання всіх аспектів діяльності органу управління.

*Адміністративний підхід (теорія бюрократії).* Світове визнання здобула теорія «ідеальної бюрократії, або бюрократичної організації» М. Вебера (1864–1924), яка багато в чому подібна до класичної теорії. У цій теорії термін «бюрократія» використовується як синонім слів «управління», «адміністрування», позначаючи раціонально організовану систему управління, в якій справи вирішуються компетентними службовцями на належному професійному рівні й у цілковитій відповідності до законів та інших правил. На думку М. Вебера, можна побудувати суспільство та забезпечити його ідеальне функціонування



за допомогою спеціальних управлінських організацій — бюро із суворою ієрархічною підлеглистю, які розглядаються як форма влади демократичного управління й умовою ефективного функціонування яких є дотримання таких принципів: чіткий поділ праці на основі функціональної спеціалізації і відповідальності поміж співпідпорядкованими «бюро»; наявність чіткої ієрархії влади; система правил, що визначають поведінку кожного члена організації; система процедур, що визначають порядок дії за всіх ситуацій, які трапляються у процесі функціонування організації; інтегрування особистих якостей у взаємовідносинах між співробітниками організації; добір і просування по службі працівників з урахуванням їхньої кваліфікації; дотримання «соціальної» дистанції між керівниками та виконавцями.

М. Вебер розглядав бюрократію як професіоналізм у сфері менеджменту, що виключає дилетантизм, і який, на його думку, передбачає заміну «харизматичного» лідера, що характеризується, передусім, яскравими індивідуальними рисами, на бюрократичного лідера, який володіє певними адміністративними навичками. Незаперечні переваги бюрократизму порівняно з іншими методами автор убачав у високій точності виконання робіт, суворій дисципліні, стабільності персоналу та відповідальності.

Але, попри все, запропонована Вебером теорія на практиці не забезпечувала оптимальності в розв'язанні проблем і підвищенні ефективності управління. До того ж, дотримання вимоги діяти у строгій відповідності щодо написаних правил часом давало діаметрально протилежні результати, породжуючи формалізм або низьку ефективність діяльності апарату управління. Бюрократична система управління практично з моменту її зародження стала об'єктом гострої критики. Вразливим акцентом була «нелюдність» бюрократії, її байдужість до потреб працівника. Сучасна критика висуває як аргумент той факт, що адміністративні структури, які функціують на основі бюрократичної системи управління, неповороткі й позбавлені гнучкості. При цьому випускається з поля зору те, що в основу бюрократичної системи покладено методи наукової організації праці, гнучкі за своєю сутністю, але спрямовані лише на підвищення продуктивності організаційно-технічних засобів, а другий бік продуктивності — ефективна система управління персоналом (індивідуальна складова продуктивності) не береться до уваги.

Усі перекося адміністративного підходу до управління саме і зумовлені низьким рівнем індивідуальної складової продуктивності. Створення ефективної системи управління персоналом, орієнтованої на забезпечення максимально високого рівня індивідуальної продуктивності праці на кожному робочому місці в ієрархічній структурі організації, переводить все управління на якісно новий рівень, на якому немає місця надмірній бюрократії.

*Теорія людських стосунків* (М. П. Фоллет, Е. Мейо, А. Маслоу) є важливим етапом у розвитку науки управління в період з 1930 по 1950 р. Вона зародилася через необхідність обмежити надмірність, до якої призвела дегуманізація праці на початку ХХ ст. Теорія розглядала людський фактор як основний елемент ефективності управління. Школа людських стосунків пропонувала використовувати прийоми регулювання відносин між працівниками не тільки економічного плану, а й також різні мотивації та потреби, що можуть бути задоволені частково або опосередковано фінансовими засобами. Основний акцент було спрямовано на організацію як людську систему, на соціологічні та соціально-психологічні аспекти поведінки.

Англійський учений Мері Фоллет визначила управління як «забезпечення виконання робіт за допомогою інших осіб» і, крім вдосконалення технологічних процесів, зробила акцент саме на ролі особистості в ефективному виробництві. Вона одна з перших висунула ідею участі працівників в управлінні, оскільки саме вони реалізують одержані накази і повинні відчувати себе безпосередніми учасниками впровадження управлінського рішення, розвивати в собі почуття не тільки індивідуальної, а й колективної відповідальності. Фоллет довела важливість створення атмосфери істинної спільності інтересів працівників і керівників, що, на її думку, може забезпечити максимальний внесок всіх працівників у досягнення загальних, колективних цілей.

З появою теорії людських відносин з'явилася зацікавленість у таких нових аспектах управління, як мотивація, лідерство, комунікація або динаміка групи. Особливий інтерес до мотивації як відправного поняття в теорії людських відносин зумовлений тим, що вона задовольняє дві обставини: по-перше, забезпечення індивідуальних потреб, а по-друге, досягнення організаційних цілей. Поряд із цим прихильники теорії «людських відносин» стверджували, що економічні інтереси людей є далеко не єдиними спонукальними мотивами, що

людину можна успішно спонукати до праці через задоволення її соціальних і психологічних потреб.

Значний внесок у дослідження мотивації був зроблений найвпливовішим теоретиком Д. Мак-Грегором, який висловив на основі теорії мотивації Маслоу комплекс припущень щодо людської поведінки. Згідно з цією теорією, людина не є пасивною від природи, не чинить вона і природного спротиву змінам, хоча може до цього вдатись у результаті життєвого досвіду. Обов'язком управління є організація умов для розвитку здатності кожної особистості брати відповідальність на себе, спрямовуючи зусилля на цілі управління. Модель Мак-Грегора не передбачає, проте, управління без лідерства або без контролю. Вона наближається до моделі контролю цілей.

У межах теорії людських стосунків набули розвитку й інші теорії мотивації. Вони можуть бути представлені двома групами — це теорії вдоволення і процесуальні теорії.

До групи теорій вдоволення належать чотири теорії. З-поміж них: теорія ієрархії потреб Маслоу, теорія ЖВЗ Алдерфера, теорія двох чинників Герцберга, теорія трьох потреб. Теорії вдоволення зосереджуються на визначенні людських потреб — з тим, щоб прогнозувати мотиви праці. Вважається, що в разі забезпечення цих потреб людина матиме більше стимулів.

Розглянемо докладніше ці теорії.

1. Найперші мотиваційні теорії розробив психолог Абрахам Маслоу в 40-х роках ХХ ст. Маслоу розвинув теорію ієрархії потреб, що стосувалася людських мотивів. За Маслоу, люди мають необмежену кількість потреб і бажань, які прагнуть задовольнити, але останні розшаровані у певній послідовності чи ієрархії. За ієрархією потреби йдуть у такому порядку: фізіологічні потреби; потреби безпеки; потреби товариськості чи кохання; потреби поваги; потреби самореалізації. Згідно з цією теорією, вдоволення потреб мусить відбуватися за висхідною — відповідно до ієрархії. Якщо нижчий рівень потреби не вдоволено, то індивід має «спуститися», аби задовольнити її. А. Маслоу підкреслював, що не слід перебільшувати значення грошей у стимулюванні працівників. Він визначав, що до обов'язків керівника має входити створення відповідного клімату, за якого працюючі можуть найкращим чином виявити свої здібності.

Однак теорія ієрархічних потреб Маслоу, попри її інтуїтивну прийнятність, не завжди підтверджувалась у ході досліджень. Так, було встановлено певну тенденцію, сутність якої полягає в тому, що в міру просування індивіда вгору зростає

значення потреб вищого ґатунку. Інші дослідження засвідчили, що потреби змінюються відповідно до стадії, на якій перебуває кар'єра особи, складності організації і навіть географічного місцезнаходження. Немає переконливих підстав вважати, що вдоволення потреби на одному рівні зменшуватиме її значення, збільшуючи вагу наступної вищої потреби.

2. Найвідомішу модифікацію теорії Маслоу запропонував Клейтон Алдерфер, яку назвав теорією ЖВЗ. Означена теорія базується на трьох рівнях потреб: життєвих (Ж) — фізіологічні потреби та потреби безпеки, потреби взаємин (В) — потреба в міжособистісних стосунках, потреби зростання (З) — потреби самореалізації та поваги.

Кожну потребу можна задовольняти незалежно від інших. Ця теорія більше відповідає нашому знанню про індивідуальні відмінності між людьми. Представники різних культур класифікують потреби по-різному, наприклад: іспанці та японці ставлять соціальні потреби вище своїх фізіологічних запитів. Це підтверджує теорію ЖВЗ.

3. Фредерік Герцберг розвинув теорію двох чинників, яка ґрунтується на дослідженні причин вдоволення і невдоволення працівників на роботі. Його дослідження виявило відмінності в тому, що спонукає індивідів працювати ефективно. Спираючись на ці відмінності, він розподілив усі чинники на два типи: мотиваційні й гігієнічні.

Мотиваційні чинники стосуються змісту роботи, а саме: самовідданої праці, можливості творчого та службового зростання, досягнення, визнання і схвалення результатів. Вони можуть породжувати як позитивні, так і негативні почуття. Гігієнічні чинники пов'язані з середовищем чи контекстом роботи. Ці чинники викликають в індивіда невдоволення, їм бракує мотиваційної спрямованості, але їхня відсутність чи незадоволення унеможлиблює побудову будь-якої мотивації. Прикладами гігієнічних чинників є платня, безпека, умови роботи, міжособистісні відносини з керівниками, колегами та підлеглими, ступінь безпосереднього контролю за роботою.

Ця теорія вказує, що мотивація є двоступеневим процесом. Керівники повинні спершу розглядати чинники, які зумовлюють невдоволення, тобто гігієнічні, а потім зосередитись на мотиваційних чинниках. Недоліком теорії Герцберга є те, що вона лише пояснює причини вдоволення роботою і тільки принагідно торкається теорії мотивації; їй бракує визначення міри загального вдоволення роботою, за якого люди вважають свою роботу прийнятною, навіть якщо є обмеження.

4. Теорія трьох потреб, що розроблена Девідом Мак-Клеландом, розрізняє такі три людські потреби:

- досягнення: бажання робити що-небудь краще чи ефективніше, пов'язувати проблеми чи справлятися зі складними завданнями;
- приєднання: бажання налагодити і підтримувати дружні стосунки з іншими;
- влада: бажання контролювати інших і впливати на їхню поведінку чи брати на себе відповідальність.

Переваги такого поділу потреб полягають у тому, що він може забезпечити основу для добору людей на певні посади.

Теорії вдоволення покладаються на розвиток певного плану задоволення людських потреб. Вони дають нам уявлення про людські мотиви, але нічого не говорять, як люди доходять їх усвідомлення. Відповіді на це запитання спробували дати процесуальні теорії.

*Процесуальні теорії.* Вони орієнтовані на з'ясування того, як люди мислять, щоб удовольнити свої потреби, і показати, як слід впливати на поведінку індивіда, щоб вона стала більш мотивованою для виконання службових обов'язків. Розглянемо їх детальніше.

1. *Теорія справедливості* розглядає відчуття людей щодо ставлення до них на робочому місці порівняно з іншими. Вона містить у собі поняття чесності й справедливості щодо тих, хто заслуговує й одержує винагороди за свої зусилля. Люди порівнюють свою працю і заробітки з працею і заробітками інших. Відтак вони визначають, справедливе чи несправдливе було до них ставлення. Спираючись на це порівняння, вони змінюють свій виконавчий рівень, чи — якщо це не породжує відчуття справедливості — місце роботи, коли є така можливість. Винагороди у формі заробітної плати, службового стану та інших символів суспільного становища надзвичайно важливі, коли йдеться про порівняння з позицій справедливості. Отже, керівник мусить зважати на позитивний або негативний вплив, який вони можуть мати.

2. Інша процесуальна теорія, що користується широким визнанням, називається *теорією сподівання*. В основі теорії сподівання лежить ідея, що люди діятимуть певним чином, бо вони сподіваються на важливу для них винагороду. Ключем до теорії сподівання, таким чином, є розуміння цілей індивіда і зв'язку між зусиллям і виконанням, виконанням і винагородами і нарешті — між винагородами і досягненням індивідуальної праці.

Практична користь цієї теорії для адміністрації полягає у визнанні того, що праця чи показники діяльності індивідів залежать від певних сподівань на винагороду. Відтак керівник повинен визнати ці сподівання і забезпечити індивіду результати, що привели б до зв'язку зусиль і показників. Процесуальні теорії прагнуть показати керівникам, як слід поєднувати результати праці індивідуума та їх винагороди.

*Біхевіористична теорія* (К. Арджіріс, Р. Лайкерт, Д. Мак-Грегор, Ф. Герцберг) зосередила свою увагу на різних аспектах соціальної взаємодії, мотивації, організаційної структури, комунікації в колективі, характеру влади й авторитету, гармонізації міжособистісних відносин не лише між керівниками та підлеглими, а й всередині колективу.

*Кількісний підхід* безпосередньо пов'язаний з використанням таких напрямів науки, як дослідження операцій і моделювання. Ключовою ознакою науки управління є заміна словесних розмірковувань і описового аналізу моделями, символами та кількісними показниками параметрів моделі.

*Концепція функціонального управління.* Альтернативний підхід до управління почали формувати в 70-ті роки ХХ ст. Д. Вальдо, В. Остром та інші американські автори. Вони піддали фундаментальній критиці принципи ієрархічної побудови організаційних структур. З'явилися концепції «чутливої» системи управління, поліцентризму, «плоских» структур тощо. Відхід від ієрархічних структур, перехід до функціонального управління спрямовані на децентралізацію управління, наближення його до людини та задоволення її потреб. У такому самому напрямі сформовано в 1993–1995 рр. рекомендації Комісії віце-президента США А. Гора з її гаслом «створити уряд, який коштуватиме менше, а працюватиме краще».

На відміну від різних шкіл в управлінні процесний підхід, вперше запропонований прибічниками школи адміністративного управління, розглядає управління як процес, як діяльність, тобто як здійснення певної серії взаємопов'язаних послідовних дій, що становлять управлінські функції. При цьому реалізація кожної управлінської функції є також певним процесом. Процес управління, на думку авторів процесного підходу, є сумою всіх функцій. Як ми побачимо далі, процес управління становить не просто суму, а інтеграцію всіх функцій, оскільки формуються інтегративні якості процесу управління, що не є просто сумою. На сучасному етапі розвитку управління як процесу, що має інтегративні якості, виокремлюють такі його

функції, як планування, організації, розпорядництва (командування), мотивації, керівництва, координації, контролю, комунікації, дослідження, оцінювання, прийняття рішень, добору персоналу, представництва та ведення переговорів.

Недоліком підходів різних шкіл управління є те, що вони зосереджували увагу на якомусь окремому елементі чи на технологічних моментах, а не розглядали ефективність управління як результат досягнення певної мети або певного комплексу цілей, що залежить від багатьох різних факторів і є, як буде показано далі, системоутворюючим фактором для системи.

*Системний підхід* дає змогу аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, в єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем. Він розглядає організацію як відкриту систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем. Системний підхід має методологічну цінність для процесів аналізу та синтезу.

Найширше трактування методології системного підходу належить професору Людвігу фон Берталанфі, який ще 1937 р. висунув ідею «загальної теорії систем». За Берталанфі, система — це сукупність взаємодіючих компонентів, яка має інтегральні властивості, не притаманні кожному з цих елементів окремо. Особливостями будь-якої системи є цілісність, структурність, ієрархічність тощо. Перевага застосування системного підходу полягає в тому, що він дає змогу розглядати державне управління в єдності його складових, які нерозривно пов'язані із зовнішнім середовищем. Теорія цього підходу твердить, що система складається з численних взаємопов'язаних підсистем і є відкритою, взаємодіє із зовнішнім середовищем як у цілому, так і зі своїми підсистемами. Свого логічного завершення вона набула з визначенням системоформуючого чинника — мети або цілей функціонування системи, що об'єднує всі складові в єдине ціле і робить систему власне системою. Під системою необхідно розуміти тільки ту сукупність вибірково залучених компонентів, взаємодія та взаємовідносини в яких набувають характеру взаємосприяння елементів, спрямованого на отримання визначеного корисного результату (мети або цілей функціонування системи). Основними ознаками системи є:

- наявність мети або цілей системи та корисного результату;
- ієрархічність декомпозованих цілей та функцій, структури елементів системи, зокрема їх повноважень;

- цілісність системи, що зумовлюється взаємодією та взаємосприянням дій ієрархічно побудованої структури її елементів відповідно до декомпозованих цілей і функцій системи;
- наявність різних типів необхідних комунікацій між елементами системи і зовнішнім оточенням;
- наявність інтегративної якості (або якостей), що відрізняються від властивостей і якостей елементів, які утворюють систему;
- здатність до саморозвитку й самоорганізації для досягнення мети або запрограмованих цілей системи;
- наявність керуючого центру (органу управління), що забезпечує функціонування системи та має необхідні ресурси для досягнення мети або цілей системи.

Для управління інтерес становлять соціальні системи, яким властиві невизначеність випадкових відхилень, розподілів, розгалужень. Звідси передбачити траєкторію розвитку соціальної системи можна лише ймовірносно.

*Ситуаційний підхід* — як подальший розвиток системного підходу — має надати можливість прямо використовувати досягнення науки в конкретних ситуаціях і умовах. Його центральним моментом є ситуація, тобто конкретний комплекс обставин, що впливають на об'єкт дослідження в певний час.

Ситуаційний підхід використовує значною мірою конкретні фахові знання для вирішення конкретних проблем. Водночас ситуаційний підхід, використовуючи методологічні засади системного підходу, робить спробу пов'язати конкретні фахові прийоми та методи з певними конкретними ситуаціями для досягнення цілей найбільш ефективним шляхом.

## 7.2. Управління як суспільне явище

Управління є складним і універсальним соціальним феноменом. *Управління* в суспільному (соціальному) контексті — це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей для досягнення ними бажаного результату. Розвиток суспільства, окремих його сфер є неможливим без встановлення та реалізації певного набору законів, правил, норм, алгоритмів його поведінки загалом і його складових зокрема.

Процес впливу на соціум є предметом вивчення науки про управління. Наука трактує управління як функцію організованих систем, що забезпечує збереження їхньої структури,



підтримання режиму діяльності, реалізацію їхніх програм, досягнення їхньої мети. Управління властиве лише складним соціальним і несоціальним динамічним системам, яким притаманне самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивних закономірностей, що діють в даному середовищі, до оптимізації функціонування системи.

Процес управління забезпечує стабілізацію і розвиток системи, збереження її якісної визначеності, підтримання динамічної взаємодії з середовищем. Оскільки такі системи функціують в умовах безперервних змін внутрішнього та зовнішнього середовища, які в теорії управління називають «збуреннями», завдання управління полягає в тому, щоб якомога доцільніше і більш оперативно реагувати на ці зміни, що забезпечується своєчасною перебудовою функціональної й організаційної структур системи відповідно до притаманних їй закономірностей і тенденцій. Управління спрямоване на впорядкування, збереження і націлене на розвиток системи. Це також процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її у новий стан.

Наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам. Як складна система суспільство, своєю чергою, складається з підсистем різного роду (класи і нації, професійні, вікові та інші соціальні групи і прошарки, трудові колективи, громадські організації тощо) і розвивається під впливом механізмів соціальної регуляції. Соціальна регуляція полягає в тому, що кожна підсистема перебуває в полі впорядковуючих і організуючих впливів, стихійних і свідомих, з боку суспільства загалом (його державних та інших інститутів, атмосфери суспільного життя) і впливів власних механізмів саморегуляції. Виступаючи об'єктом регулювання для суспільства в цілому, кожна підсистема є формуванням, що саморегулюється, у межах якого об'єкт і суб'єкт регулювання або збігаються, або розділяються. В останньому випадку діють інституціоналізовані або неформальні органи управління підсистемою, наприклад, орган управління громадської організації.

Управління зазвичай здійснюється в системах «людина — техніка», «людина — технологія», «людина — природа», «людина — техніка (технологія) — природа» тощо, але відбувається це саме тому, що в них первинною, «керуючою» складовою

виступає людина, та й створені вони з метою обслуговування інтересів саме людини. Будь-яка система, будь-яке явище і речовина у природі набувають для людини сенсу лише в разі співвідношення їх з потребами, інтересами та цілями життєдіяльності людини. Тому управління починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, стосунках, явищах, процесах наявні свідомий початок, інтерес і знання, цілі та воля, енергія і дії людини. Отже, управління як суспільне явище — це свідомо діяльність, свідоме регулювання (впорядкування) суспільних відносин.

Управління перебуває в низці явищ штучної природи, які виникли і розвинулись упродовж усієї історії людської цивілізації. Воно утворене людьми з метою свідомої саморегуляції їх життєдіяльності та залежить від стану суспільства, його закономірностей і форм, ідеалів і цінностей, від рівня розвитку й організації людського потенціалу.

Явище «управління» розглядають в різних аспектах, відповідно в його поняття вкладають різний зміст. Найбільш адекватно сутність управління в суспільстві визначається через термін «вплив», який вказує на головне в управлінні — момент впливу на свідомість, поведінку та діяльність людей. Якщо немає дієвого впливу, який би забезпечував досягнення певної мети, то немає й управління.

Наведемо деякі визначення з теорії систем та науки про управління (кібернетики) з метою закріпити світоглядне системне бачення явища управління та систем управління.

Головними поняттями у нашому розгляді є управління й система. Без знань основних положень теорії систем не можна вести розмову щодо сучасних підходів до управління. Тим паче, коли мова йде про управління такими складними соціальними системами, якими є об'єкти публічного (державного та муніципального) управління: держава, регіон, населений пункт. У соціальних системах основний вид зв'язків визначається суспільними взаєминами людей.

*Управління* є функцією системи, що забезпечує або збереження сукупності її основних властивостей, або її розвиток згідно з визначеною метою. Тобто, поза системою управління є неможливим. Тому, щоб зрозуміти, що таке управління, передусім необхідно визначити, що таке система.

*Система* — це сукупність взаємопов'язаних елементів, що становить певну цілісність, єдність. Зауважимо, що поняття «система» та його похідні в сучасних умовах є ключовими

філософсько-методологічними та науковими поняттями. Кількість елементів, що утворюють систему, а також зв'язків між ними при загальному розгляді не є важливим. Системами є, наприклад, сім'я, колектив людей, установа, галузь промисловості, місто, громада, країна тощо. Тобто, системи дуже відрізняються за своєю сутністю.

*Елемент системи* — частина системи, яка має цілком певне функціональне призначення. Елементи бувають прості і складні. Складні елементи системи, які самі, своєю чергою, складаються з простіших взаємопов'язаних елементів, називають підсистемами.

*Організація системи* — внутрішня впорядкованість, узгодженість взаємодії елементів системи, що виявляється, наприклад, в обмеженні різноманітності стану елементів у межах системи.

*Структура системи* — сукупність внутрішніх сталих зв'язків поміж елементами системи, яка визначає її основні властивості. Якщо окремі елементи системи рознесені по рівнях, внутрішні взаємозв'язки поміж елементами організовані лише від вищого рівня до нижчого і навпаки, то говорять про ієрархічну структуру системи. Проте ієрархічні структури у чистому вигляді, особливо у класі соціальних систем, не зустрічаються. Тому на практиці під ієрархічною структурою розуміють таку структуру, де поміж іншими зв'язками ієрархічні зв'язки мають головне значення.

*Цілісність системи* — це принципова невідповідність властивостей системи сумі властивостей елементів, які її утворюють, і водночас залежність властивостей кожного елемента від його місця та функцій усередині системи.

За характером взаємодії системи і зовнішнього (навколишнього) середовища розрізняють відкриті та закриті системи.

*Закриті системи* — це системи, ізольовані від навколишнього середовища. Усі процеси відбуваються лише всередині самої системи. *Відкриті системи* активно взаємодіють із навколишнім середовищем, що дає їм змогу зберігати високий рівень організованості та розвиватись у бік збільшення своєї складності.

За складністю системи поділяють на прості, складні і дуже складні, або великі.

*Проста система* — це система, що складається з обмеженої кількості елементів і не має розгалуженої структури (відсутні рівні ієрархії і значні взаємовпливи елементів).

*Складна система* — це система з розгалуженою структурою і значною кількістю взаємопов'язаних елементів, які, своєю чергою, є простими системами.

*Велика система* — це складна система, яка містить низку додаткових ознак: наявність виділених складових (підсистем), які мають своє призначення, що підпорядковано загальному призначенню всієї системи; наявність великої кількості різноманітних (матеріальних, інформаційних, енергетичних) зв'язків між підсистемами і всередині кожної підсистеми; наявність зовнішніх зв'язків даної системи з іншими системами (відкритість системи); наявність у системі елементів самоорганізації; участь у функціонуванні системи людей, машин та природного середовища. При дослідженні великих систем, тобто систем, що не піддаються точному й докладному описові, дієвим виявився специфічний науковий метод — системний підхід.

*Системний підхід* — це методологія дослідження й управління складними та важкозрозумілими об'єктами, яка ґрунтується на такому:

- не ігнорується наявність тісних взаємозв'язків поміж великою кількістю як внутрішніх, так і зовнішніх факторів, що визначають поведження системи;
- враховується наявна невизначеність поведження системи загалом та окремих її частин як результат дії випадкових факторів і участь у системі людей;
- враховується зміна з плином часу властивостей системи і зовнішнього середовища.

Такий підхід виявився ефективним при розв'язуванні задачі аналізу системи — визначення функцій, які реалізуються системою при відомих елементах та відомій організації системи, і завдань її синтезу — визначення елементів і організації системи за заданою їй функцією.

На будь-якому рівні соціальних систем відбуваються процеси управління. Для цих процесів характерним є існування об'єкта управління та органу, що здійснює управління. У процесі управління цей орган дістає певну інформацію про стан зовнішнього середовища, де перебуває об'єкт і з яким він пов'язаний. Уся ця інформація сприймається управляючим органом, який виробляє на її основі керівну інформацію (приймає рішення). Нарешті, на підставі прийнятого рішення певний виконавчий орган (у разі соціальних систем — апарат управління) чинить управлінський вплив на об'єкт управління.

Названі три складові (об'єкт управління, суб'єкт управління, виконавчий орган) разом з інформаційними й управлінськими зв'язками утворюють систему управління. Часто управляючий і виконавчий органи об'єднують в єдине поняття — суб'єкт управління. У такому разі систему управління можна подати у вигляді двох частин (підсистем): керованої й управляючої.

Пояснимо викладене на прикладі. З певним спрощенням систему управління такою соціальною системою, як населений пункт, можна зобразити схематично. На схемі (див. рис. 1) штриховою лінією виділено «суб'єкт управління», що складається з «управляючого» та «виконавчого» органів. Стрілками з наповненим вістрям показані управлінські зв'язки, канали управління, управлінські впливи. Стрілками із порожнім вістрям показані інформаційні зв'язки. «Зовнішніми впливами» є чинне законодавство та прогнозовані зміни у ньому, інформація про тенденції розвитку в державі та у світі (політичні, економічні, соціальні, екологічні тощо) і, взагалі, будь-яка інформація і події, що можуть вплинути на поведінку та інтереси таких «елементів» об'єкта управління, як юридичні та фізичні особи, що діють у населеному пункті — це громадяни, підприємства й установи, громадські організації і політичні партії тощо. Тобто все, що може бути враховано і враховується під час прийняття управлінського рішення. Збурення — це будь-які впливи безпосередньо на об'єкт управління, які не були враховані під час прийняття управлінського рішення. «Зовнішні збурення» — це збурення, пов'язані із зовнішніми факторами. «Самозбурення» — це специфічний для соціальних систем тип збурень. Він характерний для суб'єктів управління, які хоча б почасти мають можливість саморозвиватися, самоуправлятися, діяти самостійно. Саме такими є соціальні системи, про які йдеться у цьому посібнику. «Управляючий орган» має бути здатний своєчасно опрацювати інформацію і виробляти основні правила, процедури та завдання системи.

Управління завжди здійснюється для досягнення визначеної мети, яка завжди конкретна для кожного об'єкта управління і пов'язана зі станом об'єкта, а також середовища, в якому він перебуває. Принципово важливо визначити мету управління, яка для кожного об'єкта може бути різною. Ступінь досягнення поставленої мети управління визначається за допомогою цільової функції управління.

*Цільова функція*, у нашому випадку, — це набір значень параметрів (індикаторів, характеристик, показників) системи, яких потрібно досягнути в результаті управління.

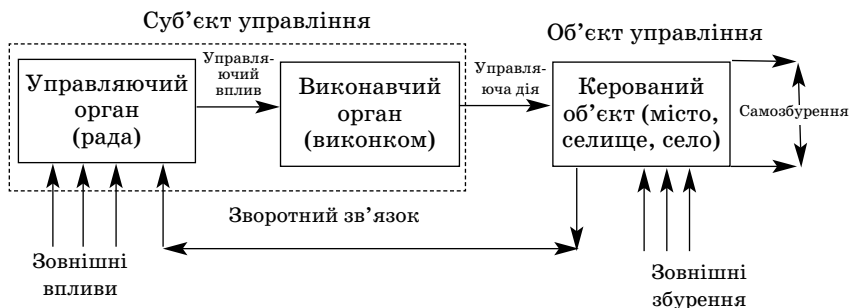


Рис. 1. Структурна схема системи управління соціальною системою типу населений пункт (місто, селище, село)

Для соціальних систем сьогодні є принаймні два методологічних підходи до формування цілей й управління. Один можна назвати техноорієнтованим (або інфраструктурним), другий людиноорієнтованим. І той, і той підхід декларують орієнтацію на задоволення потреб людини. Але в першому підході метою діяльності системи управління є створення інфраструктури забезпечення потреб людей. Цей підхід є функціональним. А в другому — метою є безпосередньо саме забезпечення людських потреб. У першому — як мета системи управління виступає розвиток засобів (інфраструктура) задоволення потреб, у другому — саме «задоволення потреб».

Аналіз структурної схеми системи управління, показаний на рис. 1, доводить, що для реалізації оптимального й ефективного управління недостатньо мати цільову функцію управління та задані для неї обмеження. Потрібна також інформація про стан об'єкта управління і зовнішнього середовища та про безліч можливих станів елементів системи управління, тобто про еволюцію системи. Без інформації не існує управління. Тому особливу увагу слід звернути на якість усіх видів інформації. З-поміж видів інформації, що надходить до управляючого органу, надзвичайно важливою є інформація, яка йде по лініях зворотного зв'язку від об'єкта управління.

*Зворотний зв'язок* — одне з основних понять теорії управління. Загалом зворотним зв'язком називається будь-яке передавання впливу з виходу тієї чи іншої системи назад на її вхід. У системах управління зворотний зв'язок можна визначити як інформаційний зв'язок, за допомогою якого в управляючу частину надходить інформація про наслідки управління об'єктом,

тобто інформація про новий стан об'єкта, який виник під впливом управлінських дій.

Управляючі дії, що надходять з управляючої частини в керовану, можуть мати різний характер: матеріальний, інформаційний, у вигляді встановлених правил і процедур — залежно від природи керованого об'єкта.

Необхідними умовами доцільної діяльності системи управління є визначеність цілей та їхня вимірюваність.

Звернення до системного підходу при вирішенні вельми складних проблем викликано потребою в загальній методологічній орієнтації певних вихідних настановах та прагненням використати готовий методологічний апарат. У цій ситуації доцільно виявити можливості використання системного підходу для створення (синтезу) систем державного управління.

Відправними засадами в управлінні виступають цілі й інтереси, прагнення і сподівання людини. Для того, щоб стати реальністю, управлінський вплив обов'язково має містити формування цілей, а також організаційний момент — спрямовувати і практично забезпечувати взаємодію людей. Водночас, надаючи будь-якому суспільному процесу певні цілі, організовуючи в ньому взаємодію людей, управління покликано, в межах цих цілей і організації, конкретно регулювати поведінку і діяльність кожного з учасників певного керованого процесу. Відтак можна стверджувати, що специфіка управлінського впливу полягає у формуванні цілей, у його організуючих і регулюючих властивостях, які свідчать про його дієвість.

Таким чином, управління є цілеспрямованим, організуючим і регулюючим впливом людей на власну суспільну, колективну та групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об'єднань, партій, спілок, асоціацій, фірм тощо).

### 7.3. Сутність і зміст державного управління

У нашому контексті цікавим є один із різновидів соціального управління — управління справами суспільства з боку держави, або *державне управління*. При цьому нагадуємо, що словосполучення «державне управління» ми вживаємо в широкому розумінні, яке охоплює як управління з боку органів державної влади (державне управління у вузькому розумінні), так

і управління з боку органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Державне управління в широкому розумінні є синонімом публічного управління.

Явище управління загалом і державного управління зокрема є складним і багатогранним. Саме тому не існує сталого, вичерпного та загальновизнаного визначення державного управління. До визначення державного управління найчастіше підходять з позиції реального змісту діяльності або форм, яких воно набирає і в яких діє.

Цілі та функції як держави, так і державного управління випливають із Конституції. Управлінський характер і правова природа функцій держави зумовлюють набуття державним управлінням таких специфічних ознак:

- у процесі його здійснення формуються і реалізуються цілі, завдання, функції, інтереси держави та її суб'єктів, конституційні права, забезпечуються законні інтереси громадян;
- функції управління виконують спеціальні суб'єкти, які формуються безпосередньо державою або з її законодавчо визначеної волі (органи місцевого самоврядування), наділені необхідними повноваженнями державно-владного характеру та функціують у межах компетенції, визначеної для них у відповідних правових актах;
- більшість варіантів управлінських зв'язків опосередковуються нормативними актами.

Державне управління має політичний та адміністративний аспекти. Перший з них полягає у формуванні цілей, другий — у здійсненні цілей. Умовно можна вести розмову про політичне державне управління та адміністративне державне управління.

Враховуючи, що державне управління фактично означає управління справами суспільства з метою досягнення юридично визнаних цілей, а також деякі особливості державного управління, можна запропонувати такі загальні ознаки сучасного державного управління, що в сукупності можна вважати структурованим широким визначенням державного управління:

- державне управління — це соціальне, політичне явище, вид суспільної діяльності, пов'язаної зі здійсненням державної влади в демократичній країні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;
- державне управління охоплює процеси визначення, формування цілей та їхнє здійснення і має процесуальний характер;
- державне управління має політичний і адміністративний аспекти;



- державне управління — це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему загалом або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави;

- цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави та становлять відповідні сукупності 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 через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Ці органи як суб'єкти державного управління діють у межах компетенції, визначеної для них Конституцією та законами України, а також у відповідних нормативних актах, і наділені необхідними державно-владними повноваженнями;

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

- державний апарат формується на підставі законодавчих актів за дорученням держави.

Наведені ознаки дають змогу запропонувати дещо стисліше визначення державного управління. *Отже, державне управління — це цілеспрямований організаційний і 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.*

Державна служба і служба в органах місцевого самоврядування є одним із засобів здійснення управління з боку держави (як і саме державне управління), містять як об'єктивні (необхідність виконання та/або забезпечення виконання функцій держави та її органів), так і суб'єктивні (наявність здібностей, придатність до служби, професійна освіта тощо) передумови свого формування. Відповідальність за зміст управління мають

нести ті, хто є суб'єктом управління. Суб'єктивне за змістом державне управління об'єктивно детерміноване тими умовами й факторами, у межах яких воно функціонує.

Важливим також є те, що державне управління існує й для того, щоб пізнавати громадські потреби й інтереси, оцінювати і структурувати їх, ставити цілі, розробляти рішення та діяти з метою їхньої практичної реалізації.

Тому соціальний механізм формування та реалізації державного управління можна зобразити єдиним ланцюгом взаємопов'язаних суспільних явищ, опосередкованим державою як суб'єктом управління: потреби → інтереси → рішення → дії → → результати.

Явища держави та державного управління проходять історичну еволюцію, що змінює їхнє змістовне наповнення. Із розвитком нових економічних, політичних і соціальних відносин можуть змінюватися форми та методи управління, може підсилюватися важливість одних функцій управління й ослаблюватися значення інших, а отже, може змінюватися й характер функціонування державної служби. Так, зміцнення ринкових відносин, процеси приватизації, акціонування, розвиток приватної власності, місцевого самоврядування потребують регулювання з боку держави, що є об'єктивною потребою.

Специфіка державного управління як виду управління полягає в тому, що воно:

а) у своєму здійсненні спирається на владу — організаційну силу суспільства, здатну до примусу;

б) поширює свій вплив на все суспільство, піддаючи управлінському впливові його найважливіші явища, процеси та взаємозв'язки;

в) діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу і публічні прояви суспільства.

Система державного управління за своєю структурою охоплює такі складові: суб'єкти управління (управляючу систему) — взаємодію та взаємосприяння (управлінську діяльність/процес) — суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя.

У цій системі суб'єкт управління (держава) визначає державно-владний характер і переважно правову форму взаємодії (управлінської діяльності), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки поміж суб'єктами і об'єктами управління. Тому державне

управління має віддзеркалювати запити та потреби суспільства. Саме на ідеологію побудови підконтрольної народові, прозорої системи державного управління, зорієнтованої на якісне й ефективне надання населенню державних послуг, спрямоване вдосконалення адміністративної системи на шляху України до демократичної правової держави — української конституційної мети.

В інших країнах сформувалися дещо відмінні від українських погляди на державне управління. Розглянемо європейську та американську системи бачення державного управління.

*Європейські погляди на державне управління.* В європейських країнах державне управління ґрунтується на традиціях статутного права, яке вводить його у площину юридичної науки і практики. Державне управління в європейському підході — це підгалузь права.

Особливістю, що виражає сутність європейської школи, є орієнтація на законодавство та погляди французьких і німецьких науковців і практиків. У Франції одним із перших, хто вжив термін «державне управління», був Александр Франсуа Вів'єн, праця якого «Нариси про адміністрацію» вийшла друком у 1845 р. У своїх поглядах він протиставив науку державного управління адміністративному праву, вилучивши її з останнього, що стало новим підходом на той час. За німецького підходу, завдання та функції державного управління також випливають із правових норм. Ці норми визначають межі влади, за допомогою якої державне управління здійснює свої функції. Класик німецького адміністративного права Отто Майєр у своїх працях обґрунтував теорію правової держави (тобто держави, в якій править закон), яка визнає ідею верховенства права і в якій належним чином впорядковано адміністративне право, яке визначає зміст і межі державного управління.

*Американське бачення державного управління.* В американському сприйнятті державне управління є комплексною сферою відносин і складається з багатьох галузей знань (економіки, організації, кібернетики, психології, соціології), сфокусованих на процесах і функціях управління.

Американська концепція державного управління, що виросла з теорії і практики промислового і фінансового менеджменту, на відміну від європейської моделі, спирається не стільки на законодавчу базу, скільки на раціональність і доцільність прийняття тих чи інших управлінських рішень. В американському підході державне управління наближено більше до

господарських методів управління, ніж до правових чи конституційних засад. Воно спрямовується на розвиток високоформалізованого комплексу правил чи принципів для керування діями — з тим, щоб отримати вкрай структуровану та базовану на правилах систему, де правила знатимуть і розумітимуть ті, хто працює в уряді чи прагне заручитися його підтримкою.

Як приклад американського розуміння державного управління можна навести два таких визначення. «Традиційно, державне управління вважають виконавчим аспектом урядування. Воно нібито складається з усіх тих видів діяльності, які потрібні для здійснення курсу обраних посадових осіб, а також діяльності, яка асоціюється з розвитком цих курсів».

У дещо інакшому американському баченні державне управління має такі риси:

- є результатом спільних зусиль певної групи в контексті держави;

- охоплює всі три гілки влади — законодавчу, виконавчу і судову, а також їх взаємозв'язок;

- виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу;

- істотно відрізняється від приватного управління;

- тісно пов'язано з численними приватними групами і окремими індивідами у забезпеченні громадських послуг.

Отже, державне управління — явище універсальне, і притаманне всім без винятку країнам. Однак його розуміння в різних країнах є неоднаковим і значною мірою відрізняється одне від одного. На його зміст впливають історичний і політичний досвід народу певної країни, рівень її економічного та суспільно-політичного розвитку, національні традиції, ментальність та багато інших чинників.

Як підсумок наведемо основні специфічні риси сучасного державного управління, які дають змогу краще зрозуміти його зміст та розкрити його сутність. Отже:

- по-перше, державне управління завжди є певною організуючою діяльністю, внаслідок якої виникають конкретні, управлінські за своїм змістом відносини;

- по-друге, необхідною умовою виникнення управлінських відносин є наявність суб'єкта управління, тобто органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи посадової особи, які наділені владними повноваженнями щодо здійснення державного управління;

- по-третє, тип відносин, які виникають поміж суб'єктом і об'єктами державного управління, є завжди державно-владним, причому державно-владними повноваженнями наділено завжди одну сторону — суб'єкта управління, а на долю об'єктів управління залишається виконання наказів, розпоряджень та інших нормативних документів, що надходять від суб'єкта;

- по-четверте, організуюча діяльність державно-владного типу полягає у виконанні та розпорядництві щодо вимог законів, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві;

- по-п'яте, державне управління здійснюється у правовому полі чинного законодавства, а отже, у разі порушення останнього настає відповідна юридична відповідальність;

- по-шосте, жоден орган державної влади самостійно не визначає основні цілі свого існування й діяльності. Такі цілі встановлюються для органу «зовні», зазвичай правовими приписами, виданими органами вищого організаційно-правового статусу. Тому орган не може «відмовитися» від досягнення поставлених перед ним цілей, тим часом як індивід сам визначає мету своєї діяльності та за відповідних обставин може відмовитися від її досягнення;

- по-сьоме, специфіку діяльності органів державної влади становить можливість забезпечити підлеглість шляхом застосування державного примусу;

- по-восьме, державному управлінню притаманна організаційна єдність за одночасного охоплення великої кількості спеціальних проблем;

- по-дев'яте, «продукція» органу державної влади має особливий характер, що зумовлює складність визначення продуктивності й ефективності його роботи. Так, важко визначити цінність такого «виробництва», як підготовка статті, відповіді на звернення громадян тощо. Якщо для приватного сектора прибуток є основним мірилом успіху, то орган державної влади за відсутності мотиву прибутку не має чіткого вичерпного мірила чи стандарту, за яким можна судити про результати його діяльності;

- по-десяте, державні процеси вимагають прозорості та більшої відкритості при ухваленні рішень і припускають істотні втручання й увагу з боку громадськості, тим часом як процеси ухвалення рішень у приватному управлінні менше відкриті для зовнішнього впливу.

## 7.4. Принципи державного управління

Принципи — це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, які можуть бути сформульовані в певні правила. При цьому принципи не потрібно сприймати як постулати. На кожному етапі розвитку суспільства та держави постає потреба виокремлення й визначення принципів державного управління, оскільки очевидно, що не всі його закономірності, відносини і взаємозв'язки пізнано й описано через принципи. Практичне значення і дія принципів державного управління не залежать від них самих, а повністю визначаються ставленням до них людей.

Принципи державного управління мають відповідати таким вимогам:

а) відображати тільки найбільш суттєві, головні, об'єктивно вихідні закономірності, відносини й взаємозв'язки державного управління;

б) характеризувати стійкі закономірності, відносини та взаємозв'язки в державному управлінні;

в) охоплювати переважно закономірності, відносини та взаємозв'язки, притаманні державному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто, які мають загальний характер;

г) відображати специфіку державного управління, його відмінності від інших видів управління.

У науці про управління виділяють таку низку підстав для систематизації принципів державного управління:

- загальні закономірності, відносини і процеси, що притаманні всій системі державного управління, вони забезпечують міцність взаємозалежностей держави і суспільства;

- аналіз і наукова характеристика закономірностей таких груп елементів державного управління, як цілі, функції, структура, процес;

- аналіз закономірностей реалізації управлінських елементів, які мають місце в різних підсистемах (територіальних, галузевих, функціональних тощо) державного управління і особливо в різних аспектах спеціалізації державно-управлінської діяльності.

Відповідно до означених підстав систематизації розрізняють три групи принципів державного управління — це загальносистемні, структурні та спеціалізовані.

До загальносистемних принципів належать: принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості;

законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації.

*Принцип об'єктивності* державного управління є відправним і зумовлює необхідність урахування в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил. Він виражає залежність системи державного управління від:

- суспільних, законодавчо визначених цілей, які поставлені та вирішуються в певний історичний відтинок часу;
- характеру, рівня розвитку та закономірностей суспільства, насамперед тих його компонентів, що виступають як керовані об'єкти;
- наявних засобів і ресурсів, що підлягають залученню в управління;
- внутрішніх закономірностей функціонування та розвитку управління як певного системного суспільного явища.

*Принцип демократизму* відтворює народовладдя в державному управлінні та передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей поміж суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління, яка б базувалася на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян.

*Принцип правової впорядкованості* державного управління об'єктивно зумовлює необхідність, головним чином, законодавчого визначення основних аспектів цілей, функцій, структур, процесу, власне принципів державного управління. Доповнюється цей принцип принципом законності державного управління, який передбачає встановлення чіткого в розумінні та послідовного в реалізації режиму повсюдного та повного виконання законів і нормативно-правових актів.

*Принцип поділу влади* в державному управлінні служить утворенню демократичної, правової організації державної влади. Це стає можливим за умови, коли процеси формування та закріплення загальної волі (відповідно до потреб, інтересів і цілей) у законах, виконання законів та безпосереднього управління, контролю за законами та розв'язання конфліктів при їх застосуванні розділені, розмежовані поміж гілками влади, а отже, скоординовані за допомогою взаємного стримування та противаг.

*Принцип публічності* державного управління передбачає доступність державного управління для громадян; відкритість функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування; громадський контроль; судовий контроль за

дотриманням у процесах державного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

*Принцип поєднання централізації і децентралізації* означає, що державне управління має бути побудовано на засадах розумного співвідношення концентрації влади і децентралізації, оскільки порушення цього балансу в будь-який бік призводить до негативних наслідків. Надцентралізація породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади, а перегини децентралізації призводять до відсутності єдності у формуванні та здійсненні державної політики.

У групі структурних принципів вирізняють структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні принципи.

*Структурно-цільові принципи* включають: узгодженість цілей державного управління між собою; взаємодоповнюваність цілей, коли одна мета сприяє іншій і підсилює її; підлеглість часткових, локальних цілей загальним (стратегічним); послідовність у досягненні всієї сукупності цілей державного управління.

*До структурно-функціональних принципів* належать диференціація і фіксування функцій шляхом видання правових норм, сумісність функцій у межах компетентності одного органу, кількох органів, підсистеми і загалом організаційної структури державного управління; концентрація, що зумовлює надання одному органу сукупності управлінських функцій і відповідних ресурсів для забезпечення потужної управлінської дії на керовані об'єкти; комбінування, що спрямовується на те, щоб певна сукупність управлінських функцій, які виходять з різних керуючих компонентів, у власній організації не припускала дублювання; достатня різноманітність, яка вимагає, аби управлінські функції за кількістю та якістю відповідали розмаїтим управлінським потребам; відповідність управлінських дій реальним потребам керованих об'єктів.

*До структурно-організаційних принципів* належать: єдність системи державної влади; територіально-галузевий, який зумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва й обслуговування; різноманіття організаційних зв'язків органів державної влади та місцевого самоврядування в системі державного управління; поєднання колегіальності й одноосібності в окремих органах влади та місцевого самоврядування; лінійно-функціональний принцип, який розкриває зміст, обсяг підлеглості та управлінської взаємодії в організаційній структурі державного управління.



До *структурно-процесуальних принципів*, які організують державно-управлінську діяльність і широко застосовуються, належать принципи: відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності органів державного управління їхнім функціям і організації; конкретизації управлінської діяльності й особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної й ефективної управлінської діяльності.

Третю велику групу — групу спеціалізованих принципів державного управління — утворюють: принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення державного управління; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень.

Дуже важливо, щоб ці спеціалізовані принципи не суперечили загальносистемним і структурним принципам, а також сприяли цілісності державного управління.

Критерієм ефективності використання принципів державного управління є, перш за все, досягнення системності державного управління, а за її допомогою — гармонійності та комплексності суспільного життя в цілому та його окремих сфер.

## **7.5. Адміністративний аспект державного управління**

Характерні риси державного управління дають змогу визначити його суть як багатогранну організуючу діяльність держави, що здійснюється на основі та відповідно до чинного законодавства, через практичну діяльність органів виконавчої влади.

Адміністративний аспект державного управління полягає у виконавчій та розпорядчій діяльності держави, що реалізується виконавчою владою, а також у практичній організації виконання законів, інших нормативних актів, юридичних приписів. Виконавчий характер діяльності органів виконавчої влади полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною і соціальною сферами, а також державно-політичною діяльністю (оборона, безпека, митна справа).

Розпорядчий характер державно-управлінської діяльності полягає у виданні органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів. Це дає змогу забезпечити виконання норм і принципів Конституції України, законів, нормативно-правових актів

Президента та ефективно управляти галузями економіки та соціально-культурної сфери.

Розпорядча діяльність органів виконавчої влади має підзаконний характер, тобто базується на Конституції, законах, нормативних актах Президента та Кабінету Міністрів України і має їм відповідати.

У суспільстві наявні об'єктивні передумови (основи, умови), закономірності, форми, цінності, незалежні від нашої волі та нашого сприйняття, які формувалися тисячоліттями і накладають певні обмеження на нашу діяльність. Тому найпершою умовою раціональності й ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади є пізнання об'єктивного.

До другого ряду об'єктивних основ державного управління можна віднести природно-суспільні умови, що сформувалися внаслідок тривалої взаємодії людини і природи. Третій ряд об'єктивних основ державного управління становить культурно-історична спадщина, що створена свідомістю та діяльністю людей і виступає об'єктивною опорою життєдіяльності.

Результатом впливу названих об'єктивних умов виступає виробничий сектор зі своїми технологіями, спеціалізаціями і коопераціями в межах території певної спільноти людей. Кожного разу необхідно враховувати її стан, потенціал, придатність для вирішення тих чи інших завдань. Раціональність державного управління саме і починається з умілого економічного та ефективного використання тієї виробничої бази суспільства, якою воно володіє на момент актуалізації своїх життєвих проблем. Як детермінанта державного управління виступає система економічних відносин (економічний базис суспільства). Вона поєднує виробничу базу з людським потенціалом і забезпечує відтворення матеріальних благ, а також соціальних та інших послуг, необхідних для підтримання життєдіяльності суспільства та кожної окремої людини. Основу економічних відносин становлять відносини власності. Тому держава як виразник загальних потреб, інтересів і цілей і водночас як форма суспільства має створювати однакові економічні умови для розвитку різних форм власності.

Поряд з економікою важлива роль детермінанти виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади належить соціальній сфері суспільства, яка складається зі специфічних соціальних інтересів, соціальних відносин у вузькому розумінні слова, соціальної інфраструктури.

Об'єктивна детермінація виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління йде також від духовної сфери

суспільства. Кожен народ протягом свого існування виробив, зберіг і засвоїв власну систему духовних цінностей — релігійних, світоглядних (філософських), ідеологічних, етичних, художніх, педагогічних та інших, до яких державне управління має ставитись як до об'єктивних факторів.

Поza знанням та врахуванням об'єктивно-духовного державне управління може не відповідати сподіванням людей, відхилитися від їхніх уявлень про дійсність, про правду життя, не сприйматися і не підтримуватися ними, натрапляти з їхнього боку на ігнорування, пасивний або активний опір. Це може призвести до розриву і протиставлення держави та суспільства.

Джерелом і постійним імпульсом об'єктивізації державного управління є породжений духовною сферою суспільства науково-технічний прогрес.

Науково-технічний розвиток викликає зміни в усіх сферах життєдіяльності людей, суттєво коригує вплив об'єктивних умов на вирішення суспільних проблем. Він відкриває зовсім нові можливості перед людьми, але використання таких можливостей цілковито залежить від людей, від їхньої суспільної організації.

Таким чином, об'єктивізація виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади йде від комплексу джерел, детермінант і імпульсів за напрямками: природно-географічні умови; природничо-суспільні умови; культурно-історична спадщина; виробнича база, системи економічних відносин; традиції і структури соціального життя; об'єктивне в духовній культурі; науково-технічний прогрес тощо.

На виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади значний вплив справляють елементи суб'єктивного фактора. Суб'єктивний фактор уособлює свідомість у дії, певне злиття розумового та практичного процесів.

Визначальними для державного управління є суперечливість, нестійкість, гнучкість і різноманітність свідомості людей. Саме це і породжує багато проблем. Люди з різною свідомістю діють в ієрархії органів державної влади і посад. Одні й ті самі рішення вони пояснюють по-різному, виходячи з власного розуміння. Так само вони ставляться до керованих об'єктів і умов їх функціонування. Люди, зайняті в керованих об'єктах, також керуються своєю свідомістю, яка може зовсім відрізнятися від тієї, відповідно до якої приймалися ті чи інші управлінські рішення. У результаті державне управління, його управлінські впливи та їх сприйняття керованими об'єктами

складаються з множини різноякісних елементів свідомості, які створюють складні умови для управлінських процесів.

Діяльність також є багатовимірним явищем, моментом переходу, «перетворення» свідомості в матеріальне, внаслідок чого сформовані у свідомості ідеї, сюжети, уявлення, образи, логічні конструкції (проекти) тощо набувають відповідної предметності.

Для державного управління мають значення всі процеси, властивості та можливості суб'єктивного фактора. Тут виявляються дуже жорсткі корелятивні залежності, які або сприяють управлінським процесам, або їх гальмують, деформують і руйнують. Перш за все мова йде про співвідношення інтересів і цілей суб'єктивного фактора та інтересів і цілей, що реалізуються державним управлінням.

Складна структура суб'єктивного фактора призводить до того, що часто індивідуальні, а також групові (колективні) інтереси та цілі значно відрізняються від загальних інтересів і цілей, які об'єктивно перебувають у полі зору державного управління. Можлива й протилежна ситуація, за якої егоїзм і некомпетентність управлінців перетворюють інтереси та цілі державного управління в дещо, що суперечить всезагальним інтересам і цілям суб'єктивного фактора. Тому необхідна насправді демократична організація державного управління, яка б забезпечувала узгодженість, взаєморозвиток і актуальність інтересів і цілей суб'єктивного фактора і виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади.

## **7.6. Об'єкти управлінської діяльності виконавчої влади**

Визначальним елементом системи державного управління є об'єкт державного управління. Як об'єкти управлінської діяльності органів виконавчої влади виступають ті суспільні відносини, види діяльності та соціальні ролі, які безпосередньо пов'язані з відтворенням матеріальних і духовних продуктів і соціальних умов життєдіяльності людей. У суспільних відносинах, різних видах діяльності та різноманітних соціальних ролях держава має управляти не всіма, а лише тими їхніми проявами, сторонами, взаємозв'язками, які мають значення для всього суспільства, стосуються реалізації загальних потреб, інтересів і цілей. За межами цього відтворювальна активність людей є вільною і керується іншими видами управління або взагалі самоуправляється.

Використовують різні підходи до класифікації об'єктів управління, а саме:

- залежно від якостей та призначення вирізняють організаційні, соціальні та інші об'єкти управління;

- за рівнями управління розглядаються такі типи об'єктів, як людина, колективи й об'єднання людей, суспільство загалом;

- відповідно до організаційно-структурного критерію об'єктом державного управління виступають формально визначені організаційні структури (область, місто, підприємство), а за функціональним критерієм — види діяльності (роздержавлення, інформатизація, приватизація тощо);

- відповідно до основних сфер суспільства об'єкти управлінської діяльності державної влади поділяють на такі видові групи: економічні, соціальні та духовні.

Об'єктам управлінської діяльності органів державної влади притаманні такі властивості:

- цілеспрямованість, яка формує основу для аналізу та класифікації об'єктів управління залежно від цілей, що ставляться, зіставлення таких цілей з реальними об'єктивними можливостями;

- активність, яка виражається у здатності до самостійного руху на основі внутрішніх (власних) спонукальних причин і реалізується шляхом перетворення зовнішніх умов і взаємозв'язків, шляхом установлення з ними активної взаємодії, або через пристосування до ситуації;

- здатність до самокерування своєю життєдіяльністю та своїм розвитком;

- адаптивність до умов і факторів природного та соціального буття;

- залежність від об'єктивних умов і факторів суспільної життєдіяльності та відтворення їх у своєму функціонуванні й організації.

Комплексу властивостей об'єктів управлінської діяльності виконавчої влади, особливо таких, як активність, цілеспрямованість, адаптивність, здатність до самокерування, визначає ступінь управлінських впливів з боку держави. Чим більше розвинуті об'єкти управлінської діяльності, тим сильніше та раціональніше виявляються їхні властивості, а саме управління може бути «м'якшим» і зводиться лише до управлінських впливів координаційного характеру.

## Тема 8. ЦІЛІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 8.1. Цілі державного управління

Перехід до справжньої демократії передбачає, насамперед, зміну механізмів формування цілей у державному управлінні, надання певній підсистемі елементів об'єктивно зумовленого, обґрунтованого і раціонального характеру. Цілі являють собою продукт діяльності політичної системи, певним чином суб'єктивний відбиток об'єктивного.

Об'єктивно цілі державного управління народжуються і мають народжуватися «знизу», тобто йти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному і духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей державного управління.

Необхідне вивчення об'єктивних умов, які створюються навколо суспільства і всередині нього, реальне визначення можливостей і сили суб'єктивного фактора, конкретне знання потреб та інтересів окремих об'єктів, на які спрямовуються керуючі впливи, достовірна оцінка потенціалу державного управління та здійснення інших дій, що здатні привести в сукупності й у підсумку до об'єктивної практичної цілеспрямованості державного управління. Формування цілей у державному управлінні має рано чи пізно стати об'єктивним.

Сутність управління вимагає налагодженого формування цілей, а в ньому — логічного просування від більш абстрактного, загального передбачення до конкретного прогнозування, а від нього — до програмування з використанням сучасної математичної та іншої методології й методики, а далі — до планування, тобто — вибору належним чином дій та їх неухильного проведення в життя. Планування — це прийняті наперед рішення про те, що робити, коли робити і хто це буде робити. Планування проводить зв'язок між нашим сьогоднішнім станом і тим, якого ми хочемо досягти.

Велике соціологічне значення має ієрархія цілей державного управління. Головним для суспільства і тим самим для державного управління є створення, підтримання та поліпшення

умов для вільної, спокійної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою. Звідси й ієрархія цілей державного управління, побудована за принципом пріоритету потреб та інтересів розвитку суспільства.

Цілі — це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного. Подібний дуалізм — об'єктивна основа й ідеальне вираження — веде до того, що в кожній меті може бути зовсім різним співвідношення між реальним та ідеальним.

За джерелом виникнення та змістом, складною й логічною послідовністю основні види цілей державного управління утворюють таку структуру:

- суспільно-політичні, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- соціальні, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
- економічні, які характеризують й утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;
- духовні, пов'язані в одному аспекті зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в другому — з підключенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей.

Основні цілі певним чином уточнюються конкретизованими цілями, які є нижчим рівнем цілей порівняно з основними.

Цілі державного управління також поділяють на стратегічні, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням, тактичні й оперативні.

Стратегічні цілі розгортаються в тактичні, що фіксують великі блоки дій щодо досягнення перших, а тактичні — в оперативні, які визначають щоденні й конкретні дії з досягнення стратегічних і тактичних цілей. У науковій літературі розглядається градація цілей державного управління й за іншими засадами: за обсягом — загальні (для всього державного управління) і часткові (для окремих його підсистем, ланок конкретних компонентів), за результатами — кінцеві та проміжні, за часом — віддалені, близькі й безпосередні.

У процесі цілевиявлення важливе значення має побудова «дерева цілей» державного управління на основі визначення стратегічної цілі та розбивки її на цілі нижчого порядку. Цілі

державного управління, представлені в певному «дереві», мають відповідати таким вимогам:

- бути об'єктивно зумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку та діяльності людей;

- бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів та інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;

- бути науково обґрунтованими, тобто підкріпленними відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку суспільства;

- бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні й оперативні, загальні й часткові, головні й забезпечуючі, кінцеві й проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо;

- бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватися на реальному, а не на уявному потенціалі.

Обґрунтованість і дієвість цілей державного управління визначаються їхньою залежністю від певних ресурсів і забезпеченості ними. Особливе значення тут мають, як і в усьому, природні та людські ресурси, але таких ресурсів мало і збільшення їх не передбачається. Тому увагу слід звернути на ті, які не потребують великих витрат, відтворюються, розвиваються та перебувають у нашому розпорядженні. Насамперед — це ресурси права, причому права в широкому розумінні.

Будь-які цілі, які ставляться в державному управлінні, мають оцінюватися під кутом зору їх відповідності правовим вимогам (справедливості, правди, гуманізму), закріплюватися законодавчо і проводитись у життя силою законів і державних механізмів їх реалізації.

Винятково багатим за потенціалом ресурсом як для формування, так і для здійснення цілевизначення в державному управлінні є демократія — певна система самоорганізації життя людей на основі їхніх прав і свобод. Цілей державного управління з мінімальними витратами та максимальними результатами можна досягнути тоді, коли потенціал демократії включений у їх реалізацію, коли люди знають цілі державного управління і поділяють їх, беруть участь в їх реалізації, відчувають співвідношення результатів реалізації цілей зі своїми потребами й інтересами.

На особливу увагу заслуговує співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Про адекватність других першим часто



забувають, внаслідок чого цілі, за задумом шляхетні й потрібні, реалізують такими засобами, що, зрештою, вони втрачають будь-який життєвий сенс. Раціональне й ефективне державне управління вимагає поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації, оскільки лише воно створює кругообіг у системі державного управління, породжує довіру людей, суспільства до нього і стимулює управлінські процеси.

## **8.2. Поняття й види функцій державного управління**

Цілі та функції державного управління взаємозумовлені. Якщо перші відповідають на запитання «що робити?», то другі — «як робити?» Розрізняють поняття «функції державного управління» і «управлінські функції органів державної влади».

Функції державного управління — це специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісної управляючі впливи держави. Вони тісно пов'язані з суспільними функціями держави і відображають способи здійснення останніх. Якщо суспільні функції держави розкривають її суспільну природу та роль, то функції державного управління показують, як, якими способами, у процесі яких взаємозв'язків з суспільством вона їх здійснює. Управлінські функції органів державної влади — це юридично виражені управляючі впливи окремих органів державної влади, які вони мають право і зобов'язані здійснювати щодо певних об'єктів управління або компонентів певних структур. Обсяг управлінської функції зумовлений місцем державного органу в структурі управляючої системи й окреслює його межі в управлінні суспільними процесами.

Функції державного управління й управлінські функції органів державної влади у зв'язку зі специфікою їхніх параметрів поділяють на певні види.

Так, за критерієм змісту, характером і обсягом впливу функції державного управління поділяють на загальні та спеціальні.

Загальними є функції управління, які 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. За характером і послідовністю дій до загальних функцій управління доцільно віднести такі: аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, робота з персоналом, облік, контроль.

Спеціальні функції управління відображають особливий зміст окремих впливів, зумовлений різноманітністю багатьох взаємодіючих в управлінні компонентів. Вони реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління і визначаються переважно запитами об'єктів управління (економічних, духовних тощо). Ці функції — основні, бо для їх реалізації утворюються системи управління.

Залежно від спрямованості та місця впливу можна виокремити внутрішні і зовнішні функції управління.

Внутрішні функції державного управління уособлюють управління всередині державної управлінської системи та зумовлюються багаторівневою й різнокомпонентною побудовою держави як суб'єкта управління.

Зовнішні функції державного управління характеризують безпосередньо процес впливу органів державної влади на об'єкти управління. Система зовнішніх функцій управління визначається, з одного боку, вертикальною та горизонтальною побудовою організаційної структури механізму держави та державного апарату, а з іншого — цілями, особливостями змісту діяльності різних об'єктів управління.

Набір функцій державного управління залежить від стану, структури та рівня самокерованості управлінських суспільних процесів.

### **8.3. Функціональна структура державного управління**

Функції державного управління в сукупності та взаємодії одна з одною утворюють складну, багаторівневу функціональну структуру державного управління.

Функціональна структура державного управління є сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади в їхній взаємодії. Ця структура 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. Як результат кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій цих органів, розподілений по вертикалі та горизонталі.

На характер і конфігурацію функціональної структури державного управління впливають багато чинників, а саме:

- сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави, у тому числі соціальна спрямованість держави;
- стан розвитку громадянського суспільства;
- форма державного устрою;
- форма правління;
- розвиток місцевого самоврядування;
- рівень самоуправління об'єктів управління;
- рівень централізації й децентралізації.

Через це є реальні труднощі в тому, щоб у функціональній структурі державного управління підтримувати результативність і ефективність, з одного боку, гнучкість і адаптивність до цілей, що змінюються, — з іншого.

Для забезпечення результативності й ефективності функціональної структури державного управління в основу її формування слід покласти системно-функціональний аспект системного підходу. Це надасть змогу посилити об'єктивізацію функцій управління, тобто прив'язку до управлінських потреб та інтересів об'єктів управління; чітко окреслити перелік управлінських функцій, закріплених за кожним рівнем органів влади чи органів місцевого самоврядування, виходячи з того, що кожен вищий рівень має брати на себе реалізацію тільки тих управлінських функцій органів, які не в змозі здійснити нижчі за організаційно-правовим статусом органи.

Використання системно-функціонального аспекту системного підходу покликане забезпечити належне юридичне оформлення управлінських функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування і відповідне їх закріплення в компетенційних актах цих органів. Своєю чергою, це сприятиме вдосконаленню правового статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування і поліпшенню їхньої управлінської діяльності, оскільки правове закріплення (узгодження по вертикалі й горизонталі) управлінських функцій органів в їх компетенції дає можливість конкретизувати зміст управлінських впливів різних органів з урахуванням характеру їхніх взаємозв'язків з об'єктами управління та іншими органами.

Системно-функціональний аспект системного підходу дає змогу розкрити і такий аспект функціональної структури державного управління, як обґрунтування типових моделей реалізації управлінських функцій для різних ланок організаційної структури державного управління. Адже якими б специфічними

не були об'єкти управління або їхні територіальні та галузеві підсистеми, у них можна виділити певний набір потреб в управлінських впливах, якому має відповідати і набір управлінських функцій органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Правильно дібрана комбінація управлінських функцій зазначених органів, зумовлена цілями управління, значно сприяє підвищенню результативності й ефективності державного управління.

Перехід України до правової демократичної держави, становлення на її терені соціально орієнтованої ринкової економіки вимагає постійної уваги до коригування функціональної структури державного управління.

## Тема 9. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 9.1. Поняття структури управління

*Структура* (від лат. *structura* — будова, розташування, порядок) — сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність, тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх та внутрішніх змінах.

Наявність структури — невід'ємний атрибут усіх реально діючих систем, оскільки саме структура надає їм цілісності. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи. По відношенню до системи структура є показником її організованості.

Переходячи від абстрактної категорії «структура» до поняття «структура управління», слід зважити на те, що об'єктом структуризації, наприклад, в державній установі, може виступати сама організація (структура організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (структура керівництва) і кожен елемент як самої організації, так і її апарату управління, якщо розглядати їх окремо (структура кадрів державної організації, структура технічних засобів, структура методів управління, структура функцій управління тощо).

*Структура управління* — це сукупність ланок і рівнів (або шаблів) управління, їх підпорядкованість і взаємозв'язок.

*Ланка управління* — самостійний елемент структури управління, який виконує одну чи кілька функцій управління. Наприклад, у державному органі — це може бути відділ або окремий державний службовець. До ланки управління слід відносити також керівників, які здійснюють регулювання та координацію діяльності кількох структурних підрозділів, скажімо, керівника управління.

*Рівень (щабель) управління* — це послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим знизу догори. В основі створення рівнів управління лежить властивість ієрархії, якою володіють складні динамічні системи, та відношення детермінації. Структури управління установ і підприємств будуються як багатоповерхові споруди з кількох послідовно розташованих рівнів ієрархії управління. Кількість рівнів управління визначає тип структури з погляду її складності. Залежно від цього структура може бути, наприклад, двоступеневою, триступеневою тощо. При вирішенні питання про те, які ланки слід створювати на тому чи іншому щаблі управління, слід враховувати обсяг робіт з виконання відповідних функцій. Це означає, що необов'язково на кожному щаблі управління повинні бути створені структурні підрозділи або посади для виконання робіт з тієї чи іншої функції.

Важливим елементом структур управління є *внутрішньоструктурні зв'язки*. Вони становлять інформаційну основу управління. За їхньою допомогою передається інформація між керівниками та структурними підрозділами, досягається взаєморозуміння між учасниками управлінських процесів та здійснюється координація управлінської діяльності.

Здебільшого прийнято виділяти вертикальні та горизонтальні зв'язки. В основі вертикальних зв'язків лежать відношення підпорядкування. Зв'язки цього типу встановлюються між керівниками, структурними підрозділами і окремими працівниками управління в тих випадках, коли одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші — повинні їх виконувати. Вертикальні зв'язки встановлюються між керівниками та їхніми підлеглими. Горизонтальні зв'язки базуються на відношеннях взаємозв'язку чи взаємозалежності та встановлюються між рівноправними керівниками та структурними підрозділами, що тісно взаємодіють у процесі управлінської діяльності.

Структура управління звичайно зображується у вигляді схем, при цьому ланки управління зображують прямокутниками, а зв'язки — лініями.

## 9.2. Характерні риси організаційної структури державного управління

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

Органи державної влади, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій, позначають поняттям «ланка державно-управлінської системи» (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо).

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

Наступним елементом, що формує організаційну структуру, є організаційні зв'язки між суб'єктами управління. Можна виділити три види зв'язків в організаційній структурі державного управління:

- субординаційні (підпорядкування згори донизу, від керуючого до керованого);
- реординаційні (знизу догори, від керованого до керуючого);
- координаційні (підпорядкування на одному рівні, між двома та більше суб'єктами, що не виключає того, що загалом вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі державного управління можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність.

Реординаційні зв'язки передбачають:

– певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган приймає рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній має право скасовувати чи призупиняти ці рішення);

- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право планово-бюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право представлення для призначення на посаду;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом брати участь у підготовці рішень органу вищого за статусом;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;
- право й обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний, наказ.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади (та органів місцевого самоврядування) в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той самий об'єкт або на різні об'єкти і можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають поміж собою координаційні зв'язки (або взагалі елементів механізму держави та елементів державного апарату), може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільним рішенням.

### **9.3. Основи побудови організаційних структур публічного 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, а саме:

- конституційно визначеної форми держави;

- конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій державного управління;
- демократизму та стилю державного управління;
- державної політики;
- стану та розміщення об'єктів управління;
- компетентності управлінських кадрів;
- інформаційного забезпечення державного управління.

В організаційних структурах, зокрема державного управління, використовують такі організаційні схеми: лінійна; функціональна; лінійно-функціональна або штабна; програмно-цільова; матрична. Різноманітність організаційних схем організаційних структур ще більше посилюється, якщо брати до уваги відмінність у розмірах, складності та сфері діяльності реальних об'єктів та суб'єктів управління. Однак, незалежно від різноманітності реальних об'єктів і систем управління ними, в їх побудові можна спостерігати належність постійних зв'язків, закономірностей.

Три класичні типи структур управління: лінійну, функціональну та лінійно-функціональну зображено на рис. 2–4.

*Лінійна структура управління* (рис. 2) створюється на основі побудови апарату управління лише із підпорядкованих елементів. Ланки кожного низового рівня перебувають у відношенні безпосередньої лінійної підлеглості до керівника наступного, вищого рівня. Кожен працівник у лінійній структурі підлеглий і підзвітний лише одному керівникові, і тому пов'язаний з вищою ланкою управління тільки через нього. Таким чином, в апараті управління створюється ієрархія підлеглості та відповідальності, що є при лінійній структурі єдиним і домінуючим типом організаційних відносин. Лінійна структура управління базується на *єдиноначальності* (одна особа зосереджує у своїх руках керівництво усією сукупністю операцій, що мають одну мету) та *єдності розпоряджень* (передання обов'язкових для виконання команд кожній з ланок одного рівня тільки від одного керівника).

Лінійний керівник кожної зі структурних ланок відповідає згідно з принципом *єдиноначальності*, за весь обсяг діяльності того підрозділу, який йому підлеглий, та поряд з загальним керівництвом здійснює виконання всіх функцій управління на об'єкті, який йому доручено. Це веде до централізації повноважень по відношенню до прийняття стратегічних та поточних рішень. Інформація при цьому передається лише двома взаємопов'язаними напрямками — згори донизу та знизу догори, згідно з управлінською ієрархією, без охоплення горизонтальних комунікацій.



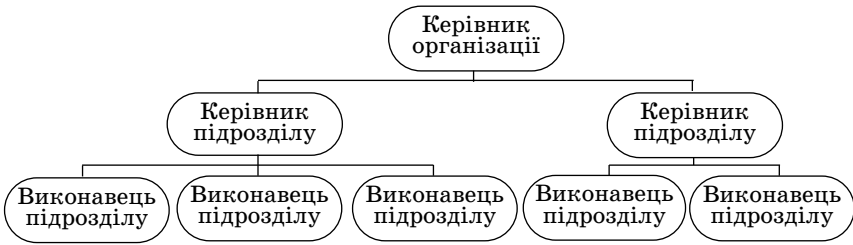


Рис. 2. Лінійна система управління

Лінійна структура є логічно найбільш стрункою та формально визначеною, але разом з тим найменш гнучкою. Її використання має сенс тоді, коли коло вирішуваних завдань мале, а самі завдання доволі нескладні і можуть бути вирішені на найближчих вищих щаблях. Тому лінійна структура орієнтує керівників переважно на вирішення оперативних питань та на отримання поточних ефектів. Як правило, вона чітко функціонує при стабільних завданнях, виконанні операцій, що повторюються, але важко пристосовуються до нових цілей. Головний недолік лінійної структури — слабка координація ланок, що підлегли одному керівникові, а також те, що керівник повинен бути компетентним в усіх питаннях роботи підлеглих йому ланок.

*Функціональна структура управління* (рис. 3) будується на основі поділу управлінської праці. Сутність поділу праці полягає в тому, що кожна ланка даної системи управління здійснює визначену функцію.

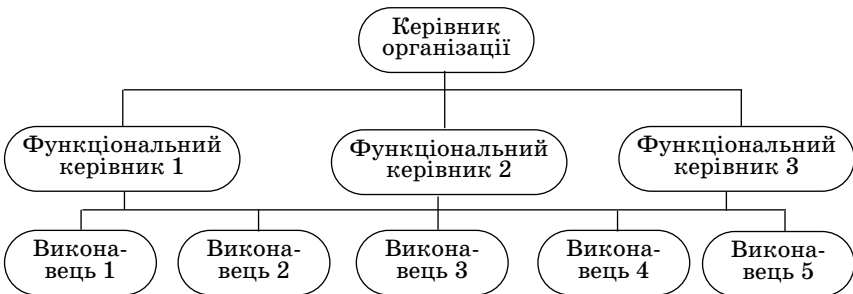


Рис. 3. Функціональна система управління

Функціональна спеціалізація апарату управління значно підвищує його ефективність. Замість універсальних керівників, що мають розбиратися у виконанні всіх функцій управління, формується апарат фахівців (функціонерів), компетентних у своїй сфері, що мають штат співпрацівників, які відповідають за доручену ділянку праці. За такої структури функціональні керівники спеціалізуються на виконанні окремих функцій управління: один відповідає за планування, інший — за логістику тощо. На рис. 3 кожен із трьох функціональних керівників може давати доручення усім п'яти виконавцям. Керівні вказівки стають більш кваліфікованими, але порушується принцип єдності розпоряджень, оскільки нижчі ланки не знають, чиї розпорядження виконувати в першу чергу, а також як їх узгоджувати поміж собою.

Функціональна структура управління сприяє кращому вирішенню окремих завдань, водночас вона розриває управлінський процес, який є єдиним за своєю природою. Недоліки функціональних структур виявляються особливо виразно тоді, коли вирішуються питання перспективного розвитку організації.

На практиці найбільше поширення отримала структура управління, яка дістала назву *лінійно-функціональної* (або *лінійно-штабної*) і є поєднанням лінійного та функціонального управління (рис. 4).

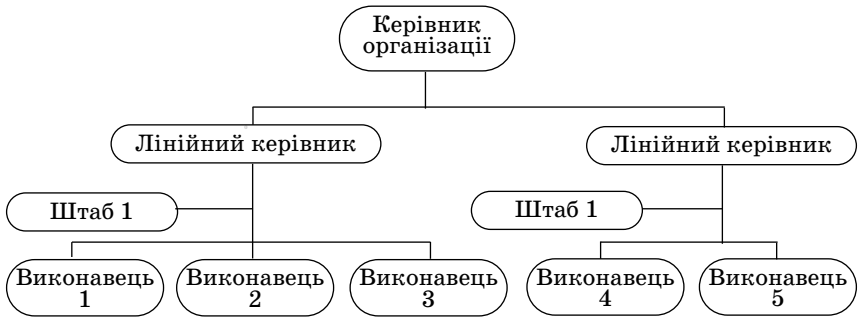


Рис. 4. Лінійно-штабна структура управління

*Штаб* — це термін, що взятий із воєнної термінології. Вперше лінійно-штабні структури були запропоновані Файолем. За основу бралася лінійна структура. Штабні служби повинні були призначатися для вивчення відповідних проблем задля надання допомоги лінійному керівництву при прийнятті рішення. Необхідність у допомозі фахівців може виникнути на

будь-якому з рівнів управління. Роль штабу в українській практиці почасти здійснює секретаріат відповідного керівника.

Лінійно-функціональна структура забезпечує новий поділ праці, за якого лінійні ланки управління покликані приймати рішення та розпоряджатися, а функціональні — консультувати, інформувати, планувати, тобто збирати інформацію, що може допомогти лінійному керівникові при прийнятті рішень. При цьому зв'язки «керівник — підлеглий» будуються за ієрархічною лінією таким чином, щоб кожен працівник був підзвітний лише одній особі. Керівники функціональних підрозділів здійснюють методичне керівництво за реалізації функцій управління та впливають на підрозділи за формальної відсутності розпорядницьких прав. Штаби готують кваліфіковані управлінські рішення, але затверджує та передає їх на нижчі щаблі лінійний керівник.

Лінійно-штабні структури тривалий час переважали при побудові організаційних структур управління підприємствами і установами. Вони особливо ефективні для організацій, що функціонують у стабільному режимі та мають рівномірний розвиток, не мають сторонніх впливів з боку навколишнього середовища. Горизонтальні зв'язки в таких випадках установлюються на відносно тривалий час і їх регулювання не потребує додаткових втручань вищих органів управління.

Однак за появи нових нестандартних проблем, значна частина яких потребує прийняття творчих рішень (спільними зусиллями фахівців різних підрозділів), порушується стабільність функціонування системи управління. До таких проблем відносять: перехід на випуск суттєво нової продукції або докорінне змінювання технології, використання принципово нових шляхів розвитку (технічне переозброєння, реконструкція, цільова переорієнтація), вирішення оригінальних або особливо складних конструкторських, технологічних, економічних, політичних організаційних завдань. При їх виникненні потрібно перерозподілити горизонтальні зв'язки або знову їх сформулювати.

Постійна необхідність у злагодженому прийнятті рішень на вищому щаблі управління (через різноманітність і різнохарактерність горизонтальних зв'язків) веде до значної затримки термінів реалізації цілей, зниження якості рішень, що приймаються, різкого збільшення витрат на управління та запровадження його результатів у життя. Під час вирішення проблемних завдань функціонування організації, пов'язаних з переорієнтацією

цілей або зміною шляхів їх досягнення, лінійно-функціональна структура управління стає неефективною.

Із розвитком систем управління виникли нові види організаційних структур, серед яких найбільш поширеними є програмно-цільові, матричні та дивізійні типи структур.

*Програмно-цільова структура управління* — особливий тип структури, що є подібним до лінійно-функціональної структури, доповнює її, але не є ідентичним їй (рис. 5). Сутність і призначення програмно-цільових структур визначаються комплексним підходом до об'єкта управління, який розглядається як єдина цілісна система з наголосом на виявленні в ній взаємних зв'язків і залежностей, що спрямовані на досягнення кінцевої мети системи.

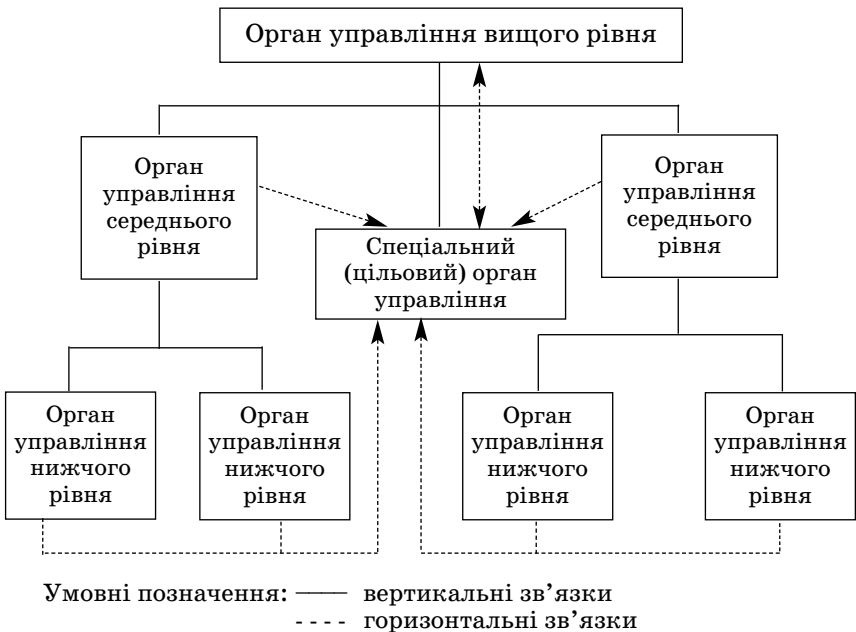


Рис. 5. Схема зв'язків за програмно-цільової структури

Реалізація поставленої мети забезпечується виконанням відповідними операційними (виробничими) та управлінськими ланками комплексу робіт та заходів. Цей комплекс являє собою програму, в якій заздалегідь виявлені обсяг, якість і термін виконання.

Формування програмно-цільової структури управління відбувається з урахуванням умов та вимог, що обумовлюють її

складові, характер і зміст зв'язків поміж ними з урахуванням механізму функціонування системи.

Деякі фахівці зі сфери побудови організаційних структур управління вважають, що, оскільки програмно-цільова структура діє в межах системи управління, що склалася, то мають бути збережені встановлені вертикальні зв'язки керівництва — підлеглості. Таким чином, зв'язки органів програмно-цільової структури з усіма підрозділами та виконавцями, що входять у функціональну структуру, є перш за все функціональними. Це забезпечує єдність розпоряджень з боку вищого керівництва організації, запобігає виникненню серйозних суперечностей при виконанні різних програм, робить роботу системи стійкою в умовах різноманітних цілей, що змінюються.

Основу програмно-цільової структури становить спеціальний орган управління, призначений для формування, координування та регулювання всіх горизонтальних зв'язків, які відносять до даної програми (рис. 5). Цей орган програмно-цільової структури інтегрує горизонтальні зв'язки залежно від конкретних умов функціонування та змісту керованих програм. Його функції, повноваження та відповідальність зумовлюються статусом особи, що його очолює та здійснює процес управління програмою, — керівника програми.

Перерозподіл функцій поміж органами лінійно-функціональної та програмно-цільової структур призвів до виникнення *матричної структури*, що застосовується нині в цілій низці організацій, зокрема таких, що здійснюють інноваційну діяльність. При матричній схемі організаційної структури виконавець має двох або більше керівників, яким він підлеглий. Виконавець (за програмою або проектом) перебуває в точці перехрестя міжфункціональних зв'язків, що регулюються як керівником програми, так і лінійними керівниками. Це перехрестя організаційних зв'язків надає організаційній структурі матричний характер. У матричній моделі взаємодія лінійно-функціональної і програмно-цільової структур зберігає всю сукупність інформаційних зв'язків, що притаманні механізму управління та не суперечать принципу єдиноначальності, оскільки вертикально-лінійне керівництво функціональними органами обох структур зберігається за одними й тими самими рівнями управління. Матричний тип структури управління використовується в організаціях зі складним характером робіт, а також для забезпечення висококваліфікованих послуг та експертизи в галузі науки і техніки. Найбільшого поширення

матрична структура отримала в науково-дослідних і проектних організаціях, де виконавці можуть бути підлеглими керівникові підрозділу, наприклад, начальнику комплексного проектування та керівникові проекту, у виконанні якого він бере участь. При матричній структурі керівник проекту або програми може виступати в кількох ролях, а саме:

1) як *функціональний керівник*; йому не підлеглий персонал підрозділів, який зайнятий у виконанні проекту; його повноваження обмежуються інформуванням, консультуванням і плануванням;

2) як *лінійний керівник*; для розроблення проекту створюється спеціальний підрозділ, до складу якого входять особи, відокремлені від інших підрозділів, і передаються тимчасово в повне розпорядження керівникові проекту;

3) як *лінійний керівник за одними функціями і функціональний — за іншими*. Наприклад, керівник проекту не має права на вирішення таких питань, як приймання та звільнення з роботи, визначення рівня заробітної плати осіб, що зайняті в роботі над проектом. Але він має право на видачу завдань, установлення термінів виконання робіт, принципів виконання робіт та їх оцінювання, може встановлювати розміри премій, пов'язаних із цим проектом.

Перелічені типи структур належать до ієрархічного типу організації управління, до яких належить також так звана *дивізійна структура* (від англ. *division* — відділення), перші розробки якої відносять до 20-х років, а пік практичного використання — до 60–70-х рр. ХХ ст. Необхідність нових підходів до організації управління була зумовлена різким збільшенням розмірів підприємств, диверсифікацією їх діяльності та ускладненням технологічних процесів в умовах зовнішнього середовища, яке динамічно змінюється. Першими перебудову структури за цією моделлю почали великі організації, які в межах своїх підприємств-велетнів (корпорацій) почали створювати виробничі відділення, надавши їм деякої самостійності у здійсненні оперативної діяльності. Водночас адміністрація залишила за собою право жорсткого контролю по загальнокорпоративних питаннях стратегії розвитку, науково-дослідних розробок, інвестицій тощо. Тому такий тип структури характеризують почасти як поєднання *централізованої координації з децентралізованим управлінням* (децентралізація при збереженні координації та контролю).

Ключовими фігурами в управлінні організаціями з дивізійною структурою стають не керівники функціональних підрозділів, а менеджери, які очолюють виробничі відділення. Структуризація організації за відділеннями здійснюється за одним із трьох критеріїв: 1) за продукцією, що випускається, або за послугами, які надаються (спеціалізація за продуктом виробництва); 2) за орієнтацією на споживача (спеціалізація за споживачами); 3) за територіями, що обслуговуються (регіональна спеціалізація). Такий підхід забезпечує щільніший взаємозв'язок виробництва зі споживачем, суттєво прискорюючи реакцію виробництва на зміни, що здійснюються у зовнішньому середовищі.

Поза тим дивізійні структури управління призвели до зростання кількості ієрархічних рівнів у вертикалі управління. Почасту вони потребують формування проміжних рівнів менеджменту для координування роботи відділень, груп тощо. Дублювання функцій управління на різних рівнях врешті-решт призводить до збільшення управлінського персоналу та коштів на його утримання.

Нині визнано, що різні модифікації ієрархічних структур не дають змогу вирішувати проблеми координації функціональних ланок по горизонталі, підвищення відповідальності та поширення повноважень керівників низових та середніх щаблів, вивільнення вищого ешелону від оперативного контролю. Відтак був потрібний перехід до більш гнучких структур, більш пристосованих до динамічних змін і вимог виробництва.

Таким типом структур є *органічний* тип, тобто такий тип структури управління, який характеризується індивідуальною відповідальністю кожного працівника за загальний результат. Структури управління органічного типу зовні схожі на ієрархічні структури. Відмінність між ними полягає не в зовнішньому вигляді, а у функціонуванні.

Порівняння ієрархічного та органічного типів структур управління звичайно здійснюється за кількома параметрами. Деякі з них наведені у табл. 1.

Різновидом органічного типу структур є проектні, матричні, програмно-цільові, бригадні форми організації управління.

Вибір того чи іншого типу структури залежить від конкретного органу, організації, установи, підприємства тощо, його масштабу, цілей, завдань, виду діяльності та інших факторів.

Таблиця 1

Параметр порівняння	Ієрархічний тип	Органічний тип
Концепція побудови	Чітко визначена ієрархія	Ієрархія (відсутність ієрархії)
Тип керівництва	Моноцентричний, постійний	Поліцентричний, зміна лідерів відносно ситуацій
Формалізація стосунків	Чітко визначені обов'язки і права	Зміна системи норм і цінностей
Організація праці	Жорсткий поділ функцій	Тимчасове закріплення функцій за групами
Джерело ефективності	Раціонально запроєктована структура	Розвиток персоналу, самоорганізація, ініціатива працівників

#### 9.4. Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації та децентралізації у сфері публічного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності та конструктивності управління.

*Централізація в управлінні* фактично підкреслює замкненість (закритість) системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямі «згори донизу» з дотриманням суворих 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.

*Децентралізація в управлінні*, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу». Багато локальних рішень можуть прийматися на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. У теорії та практиці державного будівництва розрізняють, як правило, дві форми децентралізації:

1) децентралізація демократична, коли йдеться про передання частини державної виконавчої влади на рівень населення



відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, обчин, комун, муніципалітетів, територіальних колективів) та тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування);

2) децентралізація адміністративна (іноді її називають «деконцентрація»), коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль.

У різних країнах по-різному застосовують означені форми децентралізації влади. Так, Велика Британія відома як батьківщина такого управління на місцях, головною особливістю якого є вимога самостійності громад і більш значущих спільнот людей, що історично склалися, в управлінні місцевими справами в межах законів, але без втручання державної адміністрації, органи якої на місцях відсутні. Цим шляхом ідуть також США, Канада, Австралія та деякі інші країни. У спеціальній літературі такий тип місцевого управління, що склався у Великій Британії та згаданих країнах, прийнято називати англосаксонським, або класичним, типом місцевого самоврядування.

Свої особливості має місцеве управління у Франції, Італії та деяких інших європейських країнах. Його характерною ознакою є те, що поряд із місцевим самоврядуванням на місцях створюються та діють урядові периферійні структури — префектури, комісаріати, однією з найважливіших функцій яких є здійснення так званої адміністративної опіки відносно місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб. Цей тип місцевого управління має назву французького, або континентального.

Упродовж багатьох десятиліть панівним принципом побудови державної влади в СРСР, до складу якого входила й Україна, був принцип її єдності, який зумовлював, своєю чергою, єдність системи рад як органів цієї влади. Тому місцеві ради були конституційовані як органи єдиної державної влади в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (областей, районів, міст, селищ, сіл) і розглядалися у теорії та практиці державного будівництва радянських часів, з одного боку, як органічна частка, елемент цієї влади, проводир її рішень на місцях, тобто як певна урядова адміністрація, а з іншого — як організація місцевого населення, що покликана вирішувати «всі питання місцевого значення», тобто як органи

місцевого самоврядування. Цей тип організації управління на місцях дістав назву радянського. До того ж, виконавчі органи місцевих рад, як вже зазначалося, перебували в подвійному підпорядкуванні, тобто входили до урядової вертикалі.

Отже, перед кожною державою, яка стає на шлях демократичного розвитку, завжди постає питання, яка форма децентралізації, який тип організації управління на місцях є більш прийнятним для неї з огляду на конкретні обставини політичного, економічного, соціально-культурного характеру. В Україні застосовується метод децентралізації влади на основі місцевого самоврядування.

Централізація в державному управлінні покликана внести організуючий момент у функціонування органів державної влади, спрямовувати їхню діяльність у річище реалізації єдиної державної політики. Однак надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, пригнічуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій, не може забезпечувати ефективності та конструктивності управління. Така ситуація спостерігається в Україні, що надає особливої актуальності проблемі децентралізації державного управління. Практика доводить, що за умов посилення централізації законодавство часто не спрацьовує внаслідок відсутності належної взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів, а це зумовлює дезінтеграційні тенденції в різних сферах суспільної життєдіяльності.

Децентралізація є характерним явищем для сфери сучасного державного управління і зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. Проблема децентралізації в Україні стала актуальною внаслідок недосконалості розподілу управлінських функцій і повноважень поміж органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів.

Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації та децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є, по суті, відкрито-закритою. Реальне здійснення державного управління постає як органічне переплетіння централізації та децентралізації. Роль децентралізації постійно підсилюється, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. Однак перекоси в бік децентралізації також є небезпечними, оскільки можуть зумовити деструктивність діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Співвідношення централізації та децентралізації у сфері державного управління є не просто сумою двох складових, в яких збільшення одного елемента тягне за собою зменшення іншого. У цих відносинах має бути певний оптимум, а відповідно, перебудова державного механізму має включати рішення, які не зміцнювали б централізацію на шкоду децентралізації, а зміцнювали шляхом організаційно-правового забезпечення процес централізації і децентралізації в державному управлінні.

Конституційна модель організації влади в Україні з урахуванням принципів централізації і децентралізації зафіксована в VI і XI розділах Конституції України. У VI розділі Конституції України, де конкретизуються принципи державного управління, відповідно до яких воно має один вищий орган у системі органів виконавчої влади — Кабінет Міністрів України, який забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчо-нормативних актів і якому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади. Деконцентрація влади здійснюється через утворення територіальних підрозділів центральних органів і місцевих державних адміністрацій, а децентралізація — шляхом запровадження елементів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіальних одиниць. Розв'язати проблему оптимального та раціонального поєднання централізації і децентралізації на поточному етапі державного будівництва покликана адміністративна реформа в Україні.

## **9.5. Унітарна та федеративна організації державного управління**

Визначальним фактором побудови організаційної структури державного управління виступає державний устрій. Форма державного устрою — це спосіб територіально-політичної організації держави. Основними формами державного устрою є унітарна і федеративна держава.

Унітарна держава — держава, де всі або переважна більшість вищих територіальних одиниць якої не мають державного статусу. Територія унітарної держави складається з адміністративно-територіальних або політико-територіальних одиниць, яких, за окремими винятками, не наділяють власним правовим статусом, а статус органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють управління

в межах цих одиниць, визначають актами чинного законодавства центральної влади. Як форму державного устрою її характеризують такі ознаки:

- єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може бути наданий статус автономії (самоврядування) — національної, територіальної, культурної);
- єдина конституція, що діє на всій території країни без будь-яких обмежень;
- єдина система вищих органів державної влади — глава держави, парламент, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни;
- єдина система права і судова система (зокрема, єдине громадянство);
- єдиний державний бюджет, фінансова, податкова та інші системи.

*Унітарність* передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. При цьому централізм виявляється різною мірою та в різних формах, аж до призначення центральними органами своїх представників для управління адміністративно-територіальними одиницями замість виборчих органів влади. Водночас у більшості сучасних демократичних держав є виборні органи місцевого самоврядування, яким держава делегує виконання частини своїх функцій: збирання місцевих податків, благоустрій, будівництво, освіту, охорону здоров'я тощо.

*Федеративна держава* — союзна держава, яка складається з відносно самостійних, з політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів (суб'єктів) федерації.

Федеративну державу характеризують такі ознаки:

- вона має федеративно-територіальний поділ (територія складається з територій членів федерації; суб'єкти федерації можуть мати свій адміністративно-територіальний поділ);
- суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною й економічною самостійністю;
- суб'єкти федерації не володіють суверенітетом у повному обсязі і, як правило, не мають права на односторонній вихід із федерації;
- суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації;
- суб'єкти федерації мають своє законодавство, мають право видавати законодавчі та інші нормативні акти (вони мають

юридичну силу на території цього суб'єкта федерації, на відміну від федеральних законодавчих актів, що мають юридичну силу на території всієї федерації);

- суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади (щодо федеральних систем вони є відповідними підсистемами; порядок їх організації, процедури та межі юрисдикції визначає федеральна конституція).

У федеративній державі передбачається розмежування компетенції між федеральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації та висока самостійність останніх у побудові організаційних структур.

Зазвичай конституція федерації встановлює перелік повноважень, які належать до відання федерації. Усі інші питання належать до відання її суб'єктів. У федеративній конституції може встановлюватися 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.

Кожна держава має свою історію становлення та розвитку, в якій міграція населення, міжособні обміни, етнічні процеси та інші явища сформували її сучасний національний склад. У цьому зв'язку забезпечення гармонійного та стабільного розвитку суспільства зумовлює необхідність враховування національних компонентів при побудові організаційної структури державного управління.

Державний устрій, який полягає в розподілі влади по вертикалі, покликаний постійно і неухильно зближувати владу і людину, надавати можливість кожному громадянину, незалежно від його національних ознак, завжди й усюди брати активну участь у процесах державного управління. У цьому контексті слід пам'ятати про значення розвитку місцевого самоврядування. Його прив'язка до місця проживання людей дає їм змогу в його межах вирішувати переважну більшість питань практичної реалізації своїх інтересів, зокрема національних і культурних.

Зіставляючи наведені визначення унітарної і федеративної держав із конституційною моделлю устрою влади в Україні, неважко побачити, що Україну слід віднести до держав унітарного типу, хоча в її складі є одна територіальна одиниця з елементами автономії — Автономна Республіка Крим.

## **Засвоєні поняття**

*Публічне управління, теорія управління, практика управління, принципи правильної організації управлінської праці, адміністративний підхід, мотивація, концепція управління, системний підхід, система управління, державне управління, система державного управління, принципи державного управління, адміністративний аспект державного управління, цілі державного управління, функції державного управління, структура управління, централізація в управлінні, децентралізація в управлінні, унітарна держава, федеративна держава.*

## **ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ**

1. Назвіть основні теорії та школи управління. Коротко схарактеризуйте їх.

2. Схарактеризуйте явище «управління» з позицій системного підходу.

3. Схарактеризуйте два методологічні підходи до формування цілей управління соціальними системами.

4. Наведіть три визначення поняття «державне управління».

5. У чому відмінність між європейським і американським баченням державного управління?

6. Наведіть специфічні риси сучасного державного управління.

7. Охарактеризуйте принципи державного управління.

8. Обґрунтуйте вимоги та підходи до формування «дерева» цілей державного управління.

9. Визначте співвідношення цілей державного управління та їх ресурсного забезпечення.

10. Виділіть основні види функцій і обґрунтуйте функціональну структуру державного управління.

11. Окресліть суттєві риси організаційної структури державного управління.

12. Оцініть переваги і недоліки унітарної побудови організаційної структури державного управління.

13. Перерахуйте умови та фактори впливу на побудову системи державного управління.

14. Поясніть відмінність між поняттями «функції державного управління» та «управлінські функції органів державної влади».

15. Оцініть переваги та недоліки федеративної побудови організаційної структури державного управління.

16. Схарактеризуйте відмінність між основними організаційними структурами, що застосовуються у публічному управлінні.

17. Якою є сутність поняття «структура управління»?

## КОНТРОЛЬНІ ТЕСТИ

*Тест 1. Біхевіористична школа (з 1950 р. — і донині) з погляду поведінки, з чотирьох основних напрямів у розвитку теорії та практики управління підхід належить до такого:*

- а) школи в управлінні;
- б) процесний підхід;
- в) системний підхід;
- г) ситуаційний підхід.

*Тест 2. Кількість принципів продуктивної праці Г. Емерсона є такою:*

- а) дванадцять;
- б) чотири;
- в) шість;
- г) вісім.

*Тест 3. Принципи правильного функціонування органів управління сформулював такий учений:*

- а) Ф. Тейлор;
- б) А. Гастєв;
- в) М. Вебер;
- г) А. Файоль.

*Тест 4. Професіоналізм у сфері менеджменту є характерним для такого підходу в теорії управління:*

- а) теорії людських відносин;
- б) теорії вдовolenня;
- в) процесуальних теорій;
- г) адміністративного підходу (теорія бюрократії).

*Тест 5. До мотиваційної теорії людських відносин К. Алдерфера не включено такий вид потреб, як:*

- а) сексуальні потреби;

- б) життєві (фізіологічні потреби і потреби безпеки);
- в) потреби взаємин (потреба в міжособистісних стосунках);
- г) потреби зростання (потреби самореалізації та поваги).

*Тест 6. Означення: «...розглядає відчуття людей щодо ставлення до них на робочому місці...» характеризує таку теорію управління, як:*

- а) теорію сподівання;
- б) теорію справедливості;
- в) біхевіористичну теорію;
- г) теорію людських відносин.

*Тест 7. Визначення: «внутрішня впорядкованість, узгодженість взаємодії елементів системи, що виявляється, наприклад, в обмеженні різноманітності стану елементів у рамках системи» відповідає такому з понять системи управління:*

- а) стан системи;
- б) структура системи;
- в) організація системи;
- г) функціонування системи.

*Тест 8. Хибним є таке твердження щодо специфіки державного управління як виду управління:*

- а) характер функціонування державної служби не може змінюватися;
- б) у здійсненні спирається на владу — організаційну силу суспільства, здатну до примусу;
- в) поширює свій вплив на все суспільство, піддаючи управлінському впливові його найважливіші явища, процеси та взаємозв'язки;
- г) діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу і публічні прояви суспільства.

*Тест 9. Не є властивим для американської системи державного управління таке з наведених положень:*

- а) державне управління складається з багатьох галузей знань, сфокусованих на процесах і функціях управління;
- б) концепція державного управління спирається на раціональність і доцільність прийняття управлінських рішень;



- в) державне управління ґрунтується на традиціях статутного права;
- г) державне управління вважається виконавчим аспектом урядування.

*Тест 10. Не відповідає сутності державного управління така з наведених рис:*

- а) державне управління завжди є організуючою діяльністю, в результаті якої виникають конкретні, управлінські за своїм змістом відносини;
- б) необхідною умовою виникнення управлінських відносин є наявність суб'єкта управління, що наділений державно-управлінськими повноваженнями;
- в) органи державної влади самостійно визначають основні цілі свого існування та діяльності;
- г) державне управління здійснюється в чинному правовому полі.

*Тест 11. Положення: «Доступність державного управління для громадян; громадський контроль; судовий контроль за дотриманням у процесах державного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян» відповідає такому з наведених принципів державного управління:*

- а) поділу влади;
- б) публічності;
- в) демократизму;
- г) правової впорядкованості.

*Тест 12. Зайвим є такий із наведених чинників впливу на характер функціональної структури державного управління:*

- а) сукупність цілей, завдань, функцій і повноважень держави, зокрема соціальна спрямованість держави;
- б) стан розвитку громадянського суспільства;
- в) форма державного устрою;
- г) місцеперебування органів державного управління.

*Тест 13. Вид зв'язків в організаційній структурі державного управління, що є невірним:*

- а) субординаційний;
- б) реординаційний;
- в) координаційний;
- г) персональний.

*Тест 14. Характеристика «...створюється на основі побудови апарату управління тільки із підпорядкованих елементів... є логічно найбільш стрункою та формально визначеною, але разом з тим найменш гнучкою» стосується такої структури управління:*

- а) лінійної;
- б) функціональної;
- в) програмно-цільової;
- г) матричної.

*Тест 15. В якій з наведених країн склався так званий класичний тип місцевого управління:*

- а) Франції;
- б) Радянському Союзу;
- в) Великій Британії;
- г) Німеччині.

## **ТЕМАТИКА РЕФЕРАТІВ**

1. Характеристика основних теорій і шкіл публічного управління.
2. Процес впливу на соціум як предмет вивчення науки про управління.
3. Характеристика сучасних підходів до управління.
4. Державне управління як один із різновидів соціального управління.
5. Основні відмінності українського бачення державного управління від європейського та американського.
6. Розподіл влади в державному управлінні як запорука утворення демократичної, правової організації державної влади.
7. Співвідношення інтересів і цілей суб'єктивного фактора та інтересів і цілей, що реалізуються державним управлінням.
8. Цілі державного управління, правове та ресурсне забезпечення їх досягнення.
9. Про необхідність коригування функціональної структури державного управління.
10. Основи побудови організаційних структур публічного управління.
11. Взаємодія процесів централізації і децентралізації як передумова ефективності та конструктивності управління.
12. Унітарна та федеративна організації управління. Сучасна організація управління в Україні.

## ЗАВДАННЯ ДО МОДУЛЬНОЇ КОНТРОЛЬНОЇ РОБОТИ № 2

1. Написати реферат на одну з тем, зазначених у переліку (див. Тематику рефератів) і визначену викладачем.

2. Користуючись тлумачним словником, дати тлумачення трьох термінів з нижченаведеного переліку: моделювання ситуації, соціальна дистанція, ієрархічні структури, історична еволюція, ментальність, виконавча (урядова) вертикаль, юрисдикція, подвійне громадянство, надцентралізація, логістика, принцип взаємного стримування та противаг, відкритість функціонування органів влади, підзаконний акт, дуалізм.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Атаманчук Г. В. Управление — фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. — М.: Экономика, 2002. — 567 с.

2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. — М.: Юрид. л-ра, 1997.

3. Гастев А. Как надо работать (практическое введение в науку организации труда: 2-е изд.). — М.: ВЦСПС, 1924. — 116 с.

4. Гладун З. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз. — Л., 1996.

5. Государственное и муниципальное управление: Справочник. — М.: Магистр, 1998.

6. Державне управління: теорія і практика / За ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998.

7. Керженцев П. М. Принципы организации: 2-е доп. изд. — М.-П., Госиздат, 1923. — 203 с.

8. Конституція України. — К., 1996.

9. Куц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2 т. / Пер. с англ. — М., 1981. — Т. 1.

10. Малиновський В. Я. Державне управління: Навч. посіб. — К.: Атіка, 2003.

11. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Расіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління: Навч. посіб. — К.: Знання, 2004.

12. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 1998.

13. *Нижник Н. Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе.— К., 1995.
14. *Оболенский А. В., Барабашев А. Г.* Государственная служба (комплексный подход).— М.: Дело, 1999.
15. *Оболенський О.* Теорія системного підходу в державному управлінні // Вісник УАДУ.— 1996.— № 3.
16. *Основи держави і права: Навч. посіб. / За ред. А. М. Колодія, А. Д. Олійника.*— К.: Либідь, 1998.
17. *Рубцов В. П., Фіалко С. В.* Державне будівництво та місцеве самоврядування: Навч. посіб.— К.: Університет «Україна», 2005.— 250 с.

# Заліковий модуль 3

## ЗМІСТ І ТЕХНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

### Тема 10. ЗМІСТ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

#### 10.1. Поняття та загальні риси управлінської діяльності

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування реалізують цілі та виконують функції державного управління за допомогою управлінської діяльності.

*Управлінська діяльність* — сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навичок, умінь, способів, засобів, доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.

Управлінська діяльність вирізняється інтелектуальним характером, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати в бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність людей. Вона має бути здатною відображати соціальну дійсність і все, що відбувається в ній, розкривати наявні в ній ресурси, засоби і резерви, знаходити оптимальні способи її вдосконалення та переведення на новий рівень.

За своїм предметом, з яким вона нерозривно пов'язана, управлінська діяльність є інформаційною. Інформаційний характер управлінської діяльності виявляється у необхідності постійного одержання, осмислення, систематизації, зберігання, видачі спеціальної і, насамперед, управлінської інформації.

Управлінська діяльність є складним соціально-психологічним явищем з чітко вираженою домінантою волі. Кожна людина, що зайнята нею, практично постійно здійснює розумові та вольові операції аналізу, оцінювання, прогнозування, вибору, прийняття рішення, підпорядкування та виконання, команди і контролю тощо. Це створює в колективах органів державної влади й органів місцевого самоврядування особливий соціально-психологічний мікроклімат, що активно впливає на свідомість, почуття, життєві орієнтації людини і формує певний тип поведінки та діяльності.

Управлінська діяльність завжди виступає колективістською, оскільки здійснюється в колективі певного органу державної

влади чи органу місцевого самоврядування та водночас передбачає взаємодію з колективом людей в інших органах по вертикалі й горизонталі. У ній має місце спеціалізація за певними предметами, змістом і видами, яка вимагає кооперації з метою досягнення комплексної реалізації компетенції органу і загалом функцій державного управління.

Управлінська діяльність багатогранна за своїми проявами. Це і люди, і знання, й інформація, і технічні засоби, які утворюють складне комплексне явище. Тільки зважене, збалансоване залучення в дію всіх елементів управлінської діяльності здатне надавати їй раціональності й ефективності.

Рисами державної управлінської діяльності також є: юридична заданість, чіткість і виразність. Тобто це діяльність, яку відповідні органи державної влади і посадові особи повинні здійснювати, причому так, як вимагається для реалізації компетенції кожного конкретного органу, а в ньому — кожної посади державного службовця. Тому більшість елементів управлінської діяльності не тільки юридично описуються, а й «прив'язуються» до конкретних органів, закріплюються в їх правовому статусі у вигляді процесуальних норм.

## 10.2. Форми управлінської діяльності

*Форми управлінської діяльності* є зовнішніми, постійно і типізовано фіксованими проявами практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. Вони дають уявлення про те, що і як робиться в цих органах зі здійснення їх компетенції.

Розрізняють правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності.

*Правові форми управлінської діяльності* фіксують управлінські рішення і дії, які мають юридичний зміст (установлення та застосування правових норм). Їх використовують головно при підготовці, прийнятті й виконанні управлінських рішень. Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дії, операції, прогнозні оцінки, експертизи, статистичні узагальнення, інформаційні відомості, соціологічні дані, на яких базується те чи інше управлінське рішення, було чітко задокументовано, тобто представлено в належній правовій формі.

У більшості випадків управлінські рішення є правовим актом, співвіднесеним з компетенцією органу, а також з чинними матеріальними і процесуальними правовими нормами. Роль правового акта в державному управлінні визначається тим, наскільки дотримано всіх правових процедур і вимог під час його підготовки та прийняття і який реальний управлінський потенціал він має. Призначення правових форм, в які оформляється все пов'язане з управлінським рішенням, полягає в забезпеченні та посиленні правового змісту правових актів з тим, щоб кожен із них завжди виходив із законодавства, приймався в режимі законності й забезпечував права, свободи та зобов'язання громадян.

Дотримання правових форм є необхідним також під час виконання управлінських рішень. Це правила доведення рішень до виконавців, аж до їх підписів із зазначенням дати отримання; типові документи щодо оперативного і контрольного інформування про хід виконання; акти перевірок і статистичні дані.

*Організаційні форми управлінської діяльності* пов'язані зі здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій), їх можна схарактеризувати як способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми.

На відміну від правової форми, де виражене одностороннє волевиявлення уповноваженого на реалізацію компетенції органу державної влади, в організаційних формах більше представлені різні погляди і підходи, обговорення та дискусії, компроміси й узгодження.

В управлінській практиці використовують такі організаційні форми, як сесії, засідання, наради, конференції, оперативки тощо. Важливо, щоб при використанні організаційних форм їм надавався управлінський зміст, який би зводився до того, щоб загальна узгоджена думка, сформульована в результаті колективних пошуків, була таким же управлінським рішенням, як і правовий акт.

*Організаційно-правові форми* констатують той факт, що в органах державної влади чи місцевого самоврядування більшість правових форм є юридично коректними тільки в разі їх прийняття через встановлені організаційні форми. Так, організаційні процедури діють відповідно до регламентів під час прийняття правових актів органами державної влади і місцевого самоврядування.

Використання форм управлінської діяльності має базуватися на комплексному підході до організаційних і правових форм. Їх слід застосовувати в поєднанні з урахуванням сильних і слабких сторін кожної з форм, диференційовано і конкретно, виходячи з управлінської проблеми та ситуації.

### 10.3. Методи управлінської діяльності

*Методи управлінської діяльності* — це способи і прийоми аналізу й оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках.

Вони застосовуються у процесах управління за дорученням держави, тобто офіційно, а також у встановленому порядку і мають відповідати таким вимогам:

- володіти здатністю формувати і забезпечувати реалізацію управлінських впливів;
- бути різноманітними і пристосованими для використання в управлінні;
- бути реальними і гнучкими.

Методи управлінської діяльності зазвичай класифікують за двома основними групами:

- 1) методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування;
- 2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління.

Методи функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування охоплюють способи, прийоми, дії (зокрема посадових осіб, залучених у процеси державного управління), які пов'язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової й організаційної державно-управлінської діяльності. Ці методи забезпечують узгодженість, зумовленість, обґрунтованість і ефективність усіх управлінських функцій, організаційних структур, форм, методів і стадій управлінської діяльності.

Так, під час підготовки управлінських рішень використовують такі способи і прийоми дій:

- вивчення конкретних управлінських ситуацій на місцях, у керованих об'єктах;



- ознайомлення з досвідом вирішення подібного управлінського завдання;

- складання інформаційних записок;
- аналіз статистичних матеріалів;
- обґрунтування різних альтернатив вирішення проблеми в умовах обмеженості ресурсів.

У державному управлінні застосовують такі методи підготовки управлінських рішень:

- системний і функціональний аналіз;
- методи прогнозування;
- методи теорії ігор і статистичної теорії прийняття рішень;
- імовірно-статистичні методи;
- математичне програмування;
- економіко-статистичне моделювання;
- теорії масового обслуговування тощо.

Велика група методів функціонування органів державної влади пов'язана з правовою й організаційною державно-управлінською діяльністю. Це методи роботи з інформацією, методи правотворчої, оперативно-виконавчої та правоохоронної діяльності, методи підготовки і проведення організаційних заходів, методи відбору управлінських кадрів, методи виконання і контролю.

Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління — це прийоми, способи, операції стимулювання, активізації та спрямування діяльності людини з боку органів державної влади чи місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб.

За аспектами впливу на інтереси та мотиви поведінки людини і, відповідно, за змістом методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління можна поділити на економічні, соціально-політичні, адміністративні та морально-етичні.

Економічні методи зумовлені роллю економічних інтересів у житті людей і, відповідно, в управлінських процесах. Можливості придбання і розширення особистої власності, свобода підприємництва, діючи в суспільстві матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці, інші економічні явища завжди привертають увагу людей, які оперують ними. Враховуючи це, органи державної влади можуть багато чого домогтись у реалізації цілей і функцій державного управління.

Соціально-політичні методи пов'язані з умовами праці, побуту, дозвілля людей, наданням їм соціальних послуг, залученням у процес владовідносин, з розвитком громадської та політичної активності. Вони впливають на соціально-політичні інтереси

людей, їхній статус у суспільстві, можливості вільної самореалізації. Поглиблення демократизму держави об'єктивно веде до зростання ролі цієї групи методів.

Адміністративні методи — це способи і прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки та діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави. Основними ознаками даних методів є: а) пряий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців через встановлення їхніх обов'язків, норм поведінки і надання конкретних вказівок; б) односторонній вибір способу вирішення наявного варіанта поведінки, однозначне розв'язання ситуації, яке підлягає обов'язковому виконанню; в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягти за собою різні види юридичної відповідальності. Адміністративні методи зумовлені необхідністю регулювати розвиток небезпечних технологій і видів діяльності з позиції інтересів людей, суспільства та природи.

Морально-етичні методи займають одне з чільних місць і ґрунтуються на зверненнях до гідності, честі та совісті людини. Вони включають заходи виховання, роз'яснення і популяризації цілей та змісту управління, засоби морального заохочення і стягнення, врахування психологічних особливостей характеру і орієнтації людини. Їхній зміст полягає в тому, щоб виробити та підтримати певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні установки щодо управління і тих дій, що необхідні для його здійснення.

Важливо не протиставляти методи управлінської діяльності, а застосовувати їх комплексно, вибірково, відповідно до обставин, характеру ситуацій і рівня поведінки людей. Кожен метод має свої певні межі й у цих межах має залучатись у державне управління.

## 10.4. Стадії управлінської діяльності

Стадії управлінської діяльності — це послідовні етапи її здійснення зі своїм особливим набором форм і методів. Стадії мають логічний зв'язок і утворюють у сукупності певний цикл управлінських дій.

Виокремлюють сім *стадій управлінського процесу*. Це:

1. Аналіз і оцінювання управлінської ситуації.
2. Прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації (в суб'єкті та об'єктах державного управління).

3. Розробка необхідних правових актів або організаційних заходів.

4. Обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів.

5. Організація виконання прийнятих рішень (правових і організаційних).

6. Контроль за виконанням і оперативне інформування.

7. Узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінювання нової (результативної) ситуації.

Кожна зі стадій характеризується своїм набором інтелектуальних і практичних дій і несе певне функціональне навантаження.

При оцінюванні й аналізі досліджуваних процесів формується системне «бачення» об'єктів управління, досліджуються закономірності й організаційні форми процесів, що визначаються; дається конкретна історична оцінка стану керованих об'єктів.

На стадії прогнозування і моделювання враховуються обмежувальні фактори й умови та відстежуються оптимальні варіанти таких рішень:

- стандартне (на основі фіксованого набору альтернатив);
- бінарне («так» або «ні»);
- багатоальтернативне; інноваційне (новаторське).

Розроблення правових актів і організаційних заходів забезпечує умови взаємодії управлінської ланки та виконавчого персоналу.

Обговорення і прийняття правових актів та здійснення організаційних заходів націлені на втілення в них достатнього потенціалу управлінських впливів. На цій стадії має бути подано об'єктивну характеристику розглядуваного питання; пояснено причини, що зумовили вибір варіанта рішення; виділено ресурси для реалізації, встановлено термін вирішення та виконавців; названо очікувані результати і критерії ефективності рішення.

Організація виконання прийнятих рішень охоплює набір процедур, починаючи з їх документального оформлення і завершуючи конкретними діями щодо втілення в життя.

Контроль забезпечує підбиття підсумків, зворотний зв'язок і виявлення критичних точок.

Узагальнення проведеної управлінської діяльності спрямоване на оцінку результатів реалізації рішень, об'єктивну оцінку управлінської ситуації, яка утворилась у результаті управлінських дій. Уміле застосування можливостей стадій управлінської діяльності сприяє їй упорядкуванню та кращій реалізації цілей і функцій державного управління.

## 10.5. Управлінські технології: поняття та види

Розвиток управлінської думки та практики привів до формування управлінських технологій.

Управлінська технологія є одним із проявів соціальних технологій, що безпосередньо відображає управлінські процеси. Її сутність полягає в системному поєднанні наукового знання, управлінських потреб та інтересів суспільства, цілей і функцій державного управління, можливостей і елементів управлінської діяльності. Вона поділяється на послідовно взаємопов'язані процедури й операції, метою яких є досягнення високої результативності й ефективності.

Становлення управлінських технологій є наслідком посилення системності державного управління, його наукового осмислення і спробою типового, вивіреного досвідом, широкого використання, що дає високі результати.

*Зміст управлінської технології* полягає в обов'язковому масовому застосуванні в управлінській діяльності найкращих передових досягнень науки, мистецтва і досвіду державного управління. Тому як управлінську технологію слід розглядати тільки ту організацію управлінської діяльності, яка вирізняється результативністю, ефективністю й раціональністю. Залежно від специфіки органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а також керованих об'єктів розрізняють такі види управлінських технологій: діагностування, прогнозування, проектування та реформування відповідних підсистем; інформаційні, впроваджувальні й навчальні технології; вирішення соціальних конфліктів; інноваційний розвиток керованих компонентів.

Виділяють кілька аспектів управлінської діяльності, що в сучасних умовах запровадження управлінських технологій є дуже актуальним. Насамперед це:

- процеси діагностування, аналізу, оцінювання стану керованого об'єкта, прогнозування, програмування, вироблення критеріїв оцінювання й моніторинг наслідків управлінських рішень і відповідно реформування організації та функціонування компонентів суб'єкта державного управління;

- встановлення загальних, уніфікованих критеріїв (показників), які адекватно характеризують відповідні процеси, та їх систематизація, що сприяє відображенню реальної картини суспільної життєдіяльності;

- створення організаційних і технологічних умов для оперативної і поточної передачі необхідної інформації через усі структурні підсистеми;

- застосування ідентичних методів, процедур і операцій для аналізу й характеристики об'єктів, які вивчають і програмують;

- програмування і планування комплексного розвитку території, функціональної сфери управління, галузі;

- підготовка, прийняття та реалізація управлінських рішень, починаючи з уніфікації поняттєво-категоріального арсеналу і завершуючи графічними формами представлення конкретних документів;

- технології контролю, пов'язані з безперервним моніторингом керованих процесів, їх вивченням, вимірюванням і порівнянням, об'єктивним зіставленням їх з управлінськими моделями, які виражені в рішеннях, їхніх нормах і вимогах;

- технології організаційних форм управлінської діяльності.

Неможливо забезпечити результативність, ефективність і раціональність функціонування системи державного управління без розроблення і засвоєння управлінських технологій за всіма найважливішими аспектами організації й функціонування державного управління.

## Тема 11. ПІДГОТОВКА ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

### 11.1. Поняття та суть управлінського рішення

Управління завжди здійснюється задля досягнення певних цілей, а реалізація цілей будь-якого організаційного формування забезпечується шляхом прийняття й виконання численних рішень.

Вироблення рішення — це творчий процес вибору однієї або кількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Воно є процесом, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі у певній фактичній чи запроектованій ситуації.

*Вироблення управлінського рішення* — творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів

функціювання керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі цілі, програми та способів діяльності з її досягнення або у зміні цілі. У широкому значенні управлінське рішення розглядається як акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що становить основу процесу управління.

Потреба у прийнятті рішення виникає у зв'язку із зовнішніми (припис вищестоячого органу управління, координація і регулювання відносин з іншими органами управління) і внутрішніми (відхилення від заданих параметрів діяльності, виникнення резервів, порушення дисципліни, заохочення працівників тощо) обставинами. Рішення є відповідною реакцією на внутрішні та зовнішні впливи. Вони спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої мети.

Для визначення загальних і конкретно-специфічних підходів до розроблення, реалізації й оцінювання управлінських рішень, з метою підвищення їхньої результативності, ефективності, якості та послідовності, застосовують їхню певну класифікацію.

*Управлінські рішення* можна класифікувати за:

- характером цілей;
- функціональним змістом, характером завдань, що вирішуються сферою дій);
- рівнями ієрархії систем управління;
- характером організації розробки;
- причинами виникнення;
- вихідними методами розроблення;
- організаційним оформленням.

За характером цілей рішення, які приймаються, можуть бути стратегічні, тактичні та оперативні.

За функціональним змістом, тобто за відношенням до загальних функцій управління, управлінські рішення поділяють на планові, організаційні, технологічні та прогнозуючі.

За рівнями ієрархії систем управління розрізняють управлінські рішення на рівні великих систем; на рівні підсистем; на рівні окремих елементів системи.

Залежно від характеру організації розроблення вирізняють одноособові, колегіальні, колективні рішення.

За причинами виникнення управлінські рішення поділяють на:

- ситуаційні, пов'язані з характером обставин, що виникають;
- рішення, що виникають за приписом (розпорядженням) вищестоящих органів;

- програмні, пов'язані з включенням даного об'єкта управління в певну структуру програмно-цільових відносин, заходів;
- ініціативні, пов'язані з виявленням ініціативи системи, наприклад, у сфері виробництва товарів, послуг, посередницької діяльності;
- епізодичні й періодичні, що впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі.

Залежно від методів розроблення управлінські рішення бувають:

- графічні, з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів», стрічкових графіків, структурних схем);
- математичні, які передбачають формалізацію уявлень, відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів;
- евристичні, що пов'язані з широким використанням експертних оцінок, розроблення сценаріїв, ситуаційних моделей.

За організаційним оформленням управлінські рішення поділяють на:

- жорсткі, які однозначно задають подальший шлях їхнього втілення;
- орієнтовні, що визначають напрям розвитку системи;
- гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування та розвитку системи;
- нормативні, що задають параметри перебігу процесів у системі.

Другий підхід до класифікації пов'язаний із характером вирішуваних завдань — економічних, організаційних, технологічних, технічних, екологічних тощо. Зазвичай класифікаційні підходи використовують комплексно, що дає змогу всебічно оцінити обставини, в яких приймають управлінські рішення.

До управлінських рішень висувають низку вимог, зокрема:

- всебічну обґрунтованість;
- своєчасність;
- необхідну повноту змісту;
- повноважність (владність);
- узгодженість з раніше прийнятими рішеннями.

Всебічна обґрунтованість рішення означає, що воно має охоплювати весь спектр питань, всю повноту вимог управлінської системи (на основі аналізу ресурсного забезпечення, науково-технічних можливостей, цільових функцій розвитку економічних і соціальних перспектив регіону, галузі, національної економіки).

Своєчасність управлінського рішення передбачає недопущення відставання або випередження потреб і завдань соціально-економічної системи.

Необхідна повнота змісту рішень означає, що рішення має охоплювати весь об'єкт управління, всі сфери його діяльності, всі напрями розвитку. У найбільш загальній формі управлінське рішення має охоплювати:

- сукупність цілей функціонування та розвитку об'єкта управління;
- основні шляхи та способи досягнення цілей;
- засоби і ресурси, які використовують для досягнення цих цілей, а також джерела надання ресурсів;
- призначення відповідального за все управлінське рішення та відповідальних за досягнення конкретних цілей і надання необхідних ресурсів;
- терміни досягнення цілей та надання необхідних ресурсів;
- порядок взаємодії між виконавцями;
- організацію виконання робіт на всіх етапах реалізації рішення.

Важливою вимогою, яка висувається до управлінського рішення є повноважність (владність) рішення — суворе дотримання суб'єктом управління наданих йому прав і повноважень, збалансованість прав і відповідальності кожного органу, кожної ланки, кожного рівня управління.

Узгодженість з раніше прийнятими рішеннями означає, насамперед, послідовність, несуперечливість розвитку, необхідність збереження та дотримання причинно-наслідкового зв'язку суспільного розвитку.

Урахування наведених вимог забезпечує якість управлінських рішень, під якою слід розуміти рівень його відповідності характеру вирішуваних завдань функціонування та розвитку певних соціальних систем.

До чинників, які визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень, належать:

- об'єктивні закони суспільного розвитку, пов'язані з прийняттям і реалізацією управлінського рішення;
- чітке формулювання мети — для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягнуті, як виміряти і зіставити поставлену мету і досягнуті результати;
- обсяг і цінність інформації, на підставі якої приймають рішення;



- термін розроблення управлінського рішення;
- організаційні структури управління;
- форми і методи здійснення управлінської діяльності;
- методи і методики розроблення та реалізації управлінських рішень;
- суб'єктивність оцінювання варіанта вибору рішення;
- стан управлінської і керованої системи (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад);
- система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень.

## 11.2. Процес підготовки управлінського рішення

Результативності, ефективності та якості управлінських рішень досягають лише за умови дотримання певної послідовності їх підготовки, прийняття та реалізації. Для цього встановлюють порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих виконавців, а також визначають інші дії, зумовлені потребою розв'язання певних завдань.

Складність завдань державного управління вимагає застосування *системного підходу до підготовки й реалізації управлінських рішень*, який передбачає:

- розгляд керованого об'єкта як системи;
- віднесення розглядуваної проблеми, до компетенції окремого рівня управління, який виступає складовою загальної системи управління;
- локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається;
- типізацію процесу прийняття рішень (з окресленням у ньому загального для вирішення завдань у межах досліджуваної системи).

Загалом процес підготовки, прийняття та реалізації управлінського рішення включає такі етапи і стадії:

1. Підготовка управлінського рішення. Етап передбачає: визначення мети (сукупності цілей); збирання й аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування розвитку ситуації та формування проблем; генерування

варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

2. Прийняття та реалізація управлінського рішення. Етап охоплює: прийняття рішення (вибір одного найефективнішого варіанта дій); доведення управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; організації виконання управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення.

Безперечно, такий поділ є умовним. За характером проміжного результату цей процес можна поділити на три етапи, а саме: виявлення цілей, розроблення та прийняття рішень, організація виконання і контроль.

*Вибір мети* — відповідальна стадія процесу розроблення управлінського рішення, в основі якої лежать аналіз стану керованої системи, виявлення тенденцій її розвитку і бажаного стану в майбутньому. Намічену мету порівнюють і погоджують з цілями розвитку інших об'єктів управління, які реалізуються різними суб'єктами управління у вертикальному та горизонтальному плані. При цьому встановлюють, наскільки дана мета відповідає досягненню цілей вищого порядку. На цій стадії доцільно розробити «дерево цілей», що дасть змогу виробити струнку схему послідовного здійснення заходів у конкретній ситуації.

Для прийняття рішення потрібна наукова, нормативна, інструктивна, правова, статистична, планова та інша інформація, яка має відповідати вимогам актуальності, достовірності, достатності, доступності та автентичності.

Джерелами інформації для прийняття управлінських рішень можуть бути норми законодавчих та інших актів; звернення громадян до державних органів щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав; обов'язкові вказівки вищих за організаційно-правовим статусом органів державної влади, які підлягають виконанню нижчими за цим статусом органами і забезпечують реальність державного управління; факти, відносини, виявлені у процесі контролю, які відображають стан керованих об'єктів; проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації, що потребують оперативного і активного втручання державних органів; опитування експертів тощо. Крім того, створюються комісії або творчі групи для вивчення питання, проводяться анкетні опитування, інтерв'ювання тощо.

У результаті глибокого і всебічного вивчення ситуації вдається виявити проблеми, вирішення яких є передумовою

розв'язання поставлених завдань. Виявлення проблеми — це усвідомлення того, що виникло відхилення від встановлених спочатку правил. Оцінювання проблеми — це установа її масштабів і природи тоді, коли проблему виявлено.

Для діагностування проблеми вивчають її характер (економічний, соціальний, моральний, комплексний), установають причини виникнення та фактори, що її зумовили, можливі наслідки невчасного розв'язання, складність, межі тощо.

Про підготовку рішення може йтися лише в разі, якщо для досягнення мети продумано різні варіанти, є різні шляхи та засоби, з-поміж яких можна зробити вибір. Альтернативи потрібно визначати з урахуванням конкретного місця (рівня управління) і часу (тривалості періоду реалізації рішення). Виявлення та вироблення повної сукупності альтернатив, які містять усі допустимі варіанти дій для досягнення поставленої мети, належать до найскладніших проблем державного управління.

Вироблення альтернативних варіантів рішень має базуватися на врахуванні досвіду розв'язання подібних проблем, активізації творчого пошуку нових ідей, моделюванні варіантів управлінських рішень із різним поєднанням постановок і цілей, визначенні шляхів і розподілу ресурсів. Для порівняння альтернатив і вибору найкращої з них використовують критерії оцінювання досягнення цілей управлінського рішення. Критерій (оцінка) рішень — це мірило економічного і соціального ефекту, правило порівняння та вибору альтернатив.

Використання об'єктивних критеріїв оцінювання варіантів рішення дає змогу порівняти варіанти і вибрати найкращий. При підготовці рішень у державному управлінні принципово важливо висунути й застосувати по можливості несуперечливі критерії внутрішньої (з погляду даної організації, органу) і кінцевої (суспільної, економічної тощо) доцільності тих чи інших дій керованої системи. Тому значна увага на даному етапі має бути приділена узгодженню державних і відомчих інтересів. У принципі ефективність внутрішнього функціонування керованого об'єкта має «працювати» на ефективність суспільної життєдіяльності. Саме ті параметри, які збігаються, мають братися за критерії управлінських рішень.

Вибір критеріїв управлінських рішень у державному управлінні має здійснюватися відповідно до того, як кінцевий результат управлінського рішення вписується в запит суспільства і задовольняє суспільний розвиток. Це вимагає при

порівнянні альтернатив управлінських рішень використовувати комплекс економічних, соціальних, політичних, організаційних критеріїв. За основу необхідно взяти критерії загальної соціальної та спеціальної соціальної ефективності державного управління.

Системний підхід до підготовки й реалізації управлінських рішень вимагає не тільки структуризації цього етапу процесу управління, типізації відповідних робіт і операцій, умов їх здійснення, а й комплексного його забезпечення стосовно змісту. Основними складовими такого комплексу є правове, інформаційне і документальне, організаційне, технічне, психологічне, консультативно-дорадче забезпечення.

Правове забезпечення передбачає всебічне використання засобів і форм юридичного впливу на суб'єкт і об'єкт управління задля забезпечення високої якості підготовки та реалізації управлінського рішення і включає: вироблення, що регулюють функціональні та правові відносини підлеглих та відповідальності у процесі вироблення і реалізації рішення; підготовку пропозиції про зміну чинних чи застарілих і фактично таких, що втратили силу, нормативних актів, які стримують якісне розв'язання проблеми; укладання необхідних угод з різними організаціями, що залучаються до розроблення та реалізації рішень; документальне оформлення результатів реалізації рішень.

Інформаційно і документально забезпечення охоплює комплекс робіт стосовно змісту й умов здійснення кінцевого етапу процесу управління.

Організаційне забезпечення охоплює сукупність організаційно-нормативних актів, технологічних норм, стандартів управління організаційно-розпорядчого, техніко-економічного, соціально-психологічного аспектів, типових проектів організації процесу управління та інші розробки і матеріали, що сприяють чіткому й якісному впровадженню конкретної технології й організації кінцевого етапу процесу управління. Їх практичне застосування сприяє підвищенню ефективності використання трудових, матеріальних, фінансових ресурсів у процесі управління.

Технічне забезпечення охоплює весь комплекс завдань оснащення необхідними технічними засобами процесу управління, зокрема даного етапу.

Метою психологічного забезпечення є створення такого ділового клімату, психологічної атмосфери, які б стимулювали

всіх учасників процесу вироблення та реалізації рішення до творчої, активної й цілеспрямованої діяльності.

Консультативно-дорадче забезпечення покликане організувати надання допомоги керівникові, колегіальному органу управління у сприйнятті поставленої для розв'язання проблеми та визначенні ефективних шляхів її вирішення, виборі оптимальних рішень. Різноманітність, масштабність, складність проблеми державного управління, швидке накопичення інформації, виникнення управлінських і організаційних нововведень не завжди дають змогу спеціалістам, які беруть участь у підготовці управлінських рішень, з достатньою повнотою оцінювати зміни, що стосуються вирішуваної проблеми. Тому до розроблення управлінських рішень доцільно залучати консультантів з управління.

### **11.3. Технологія процедури прийняття рішень у державному управлінні**

*Процедура прийняття рішень* передбачає висунення на передній план раніше обговорених властивостей управлінського рішення. На стадії прийняття рішення дають оцінку альтернативних варіантів і добирають альтернативу з найсприятливішими загальними наслідками.

Організаційна процедура прийняття та виконання найважливіших повторюваних рішень вимагає розв'язання таких питань:

- на якому рівні й хто приймає рішення (одноосібно чи колегіально);
- хто готує наукове обґрунтування проекту рішення, економічне та соціальне обґрунтування, проект рішення;
- з ким погоджується рішення;
- які періодичність і форма контролю за ходом виконання рішення;
- хто контролює і відповідає за правильність виконання рішення;
- кого наділяють правом вносити зміни у зміст рішення та терміни його виконання;
- яка форма звітності про виконання рішень;
- хто дає висновок про виконання рішень і ступінь досягнення поставленої мети.

Технологія прийняття управлінських рішень базується на використанні системи методів, які можна прокласифікувати у три групи — це евристичні, колективні, кількісні.

Доцільно підкреслити, що будь-яке управлінське рішення стратегічного або тактичного характеру повинне мати обов'язкове наукове обґрунтування.

Евристичні методи прийняття рішень базуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. Ці методи спираються на інтуїцію, порівняння альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони оперативні, але не гарантують вибору безпомилкових рішень.

Колективні методи прийняття рішень передбачають визначення учасників певної процедури і відбір форм групової роботи: засідання, наради тощо. Ефективними є такі методи колективної підготовки управлінських рішень, як мозковий штурм (спільне генерування ідей і наступне прийняття рішень) і Дельфі (багатоетапна процедура анкетування).

В основу кількісних методів прийняття рішень покладений вибір оптимального, шляхом комп'ютеризованої обробки великих масивів інформації, рішення.

Процедура прийняття управлінських рішень у державному управлінні почасти пов'язується з таким явищем, як лобізм. *Лобізм* — це діяльність соціальних груп, які обстоюють свої інтереси, тиск груп на органи влади та управління. Спектр форм і методів цивілізованої лобістської діяльності включає збирання інформації, її подання законодавцям; виступи на слуханнях у комітетах, фінансування виборчих кампаній тощо.

Процедура прийняття управлінського рішення завершується діями з його реалізації, до яких належать: доведення управлінських рішень до виконавців, визначення календарних термінів (кінцевих і проміжних) виконання, призначення відповідальних виконавців, конкретизація завдань і відповідальності, забезпечення ресурсами, координація дій виконавців, коригування раніше прийнятого рішення, мотивація діяльності, облік і контроль виконання.

У досягненні ефективності рішень особливу роль відіграють методи доведення прийнятих рішень до виконавців. Вважається, що вміння передати завдання виконавцям є основним джерелом ефективності прийнятого рішення.

З огляду на це, розрізняють чотири основні 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 в 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 в нього не було внутрішньої погодженості з варіантом запропонованого рішення. Виконавець у цьому разі може мати свій, більш ефективний, на його погляд, варіант вирішення даної проблеми.

Головний зміст усієї роботи з доведення завдань до виконавців полягає в тому, щоб побудувати у свідомості певний образ (технологію) майбутньої роботи з його виконання. Важливою вимогою на цій стадії є оперативність передачі інформації у точній відповідності до адресності та змісту.

Передумовами успішної організації виконання є узгодженість розподілу завдань відповідно до реального потенціалу виконавців і дотримання балансу між зрозумілими обов'язками і наданими правами (ресурсами).

Організація виконання управлінських рішень передбачає активне використання механізму стимулювання і відповідальності, який реалізується в межах можливостей переконувати, спонукати та примушувати.

Контроль виконання рішення є завершальною стадією управлінського циклу. Він набуває форми зворотного зв'язку, за допомогою якого можна отримати інформацію про виконання рішення, досягнення поставлених цілей. Головне призначення контролю полягає у своєчасному виявленні можливих відхилень від заданої програми реалізації рішення та вчасному вжитті заходів з їх ліквідації. У процесі контролю початкові цілі можуть модифікуватися, уточнюватися і змінюватися з урахуванням отриманої додаткової інформації про виконання прийнятих рішень, тобто основне завдання контролю полягає в тому, щоб вчасно виявити і спрогнозувати очікувані відхилення від заданої програми реалізації управлінських рішень.

Дотримання вимог щодо технології прийняття та реалізації управлінського рішення є важливим фактором його результативності й ефективності.

## Тема 12. ЗАКОННІСТЬ І ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

### 12.1. Зміст законності в державному управлінні

Модель державного управління сформульована в конституції, законах та інших законодавчих документах. У них також виражена нормативна модель державного і суспільного життя, що підлягає реалізації через державне управління, набуваючи реального значення за умови, коли вони справді стають орієнтиром, фактором і складовою свідомості, поведінки та діяльності людей. Для надання дієвості нормативно-законодавчим актам необхідно виробити певний механізм забезпечення їх практичної реалізації.

Досконалість дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається тим, наскільки вони забезпечують:

- практичну доцільність влади, не допускаючи її відриву від реальних інтересів, потреб і думки нації про законність дій влади, не допускаючи її до скільки-небудь помітних відхилень від наперед законодавчо встановлених і публічно оголошених шляхів дії;

- силу влади, не допускаючи, щоб вона стала безсилою.

Правове регулювання будь-якого процесу, відносин, явища, будь-яких їхніх взаємозв'язків утрачає сенс, якщо воно не підкріплене силою влади, авторитету, традиції, звичаю, громадської думки тощо. Закон (у широкому розумінні) не може існувати без законності — механізму і засобів втілення його в життя.

Реальна проблема полягає в тому, щоб навчитися не лише розробляти актуальні та перспективні закони (об'єктивізувати законотворчість), а й послідовно і наполегливо втілювати ці закони в життя (об'єктивізувати законодавство).

У демократичній державі закон є наслідком певного компромісу та балансу інтересів, він містить певні цілі й інтереси, загальні (абстраговані й концентровані) потреби суспільства. У зв'язку з цим практична реалізація законів є способом правового розв'язання суперечностей і конфліктів інтересів. У даному аспекті механізми та засоби забезпечення практичної реалізації законів є об'єктивною необхідністю підтримки суспільства в нормальному стані.



Під законністю в державному управлінні розуміють метод і режим діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Трактуючи як метод, законність зводять до сукупності способів, прийомів і засобів, за допомогою яких управлінська діяльність спрямовується на виконання законів, причому у встановлених законами формах і визнаними законами методами.

Розгляд законності як режиму породжує ототожнення її з таким прийнятим у державі порядком, відповідно до якого всі правові акти й організаційні дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюються, виходячи з положень законів.

Значення законності полягає в тому, щоб виражені у правових нормах позитивні зобов'язання було виконано, заборон дотримано, і закон реально виконував свою роль у житті держави, суспільства та конкретної людини. Тому під законністю слід розуміти систему юридичних правил, норм, засобів і гарантій з відповідними їм державними структурами, покликану забезпечувати практичну реалізацію законів та інших правових актів.

За такого підходу законність має відповідати певним властивостям, а саме:

- бути однаково зрозумілою і здійснюваною в різних місцях, різними людьми й організаційними структурами та за різних життєвих обставин;

- бути універсальною, тобто тільки єдиною, й охоплювати всю державу, всі структури державного управління і місцевого самоврядування; однаково стосуватися всіх і бути однаково обов'язковою для кожного в державі, причому на всій її території і під час реалізації будь-яких приватних і суспільних відносин, що підлягають законодавчому регулюванню;

- поширюватись як на самі органи державної влади та органи місцевого самоврядування і державних службовців, так і на громадські структури й громадян;

- забезпечувати рівність у правовідносинах сторін;

- забезпечуватися публікацією закону (неопубліковані закони не застосовуються);

- бути гарантованою і стійкою, чого можна досягти за допомогою спеціальних заходів забезпечення законності.

## 12.2. Забезпечення законності в державному управлінні

Законність є бажаною в усіх відношеннях, у тому числі і перш за все у взаємодії між громадянином і органами влади та управління і всередині владної системи. Законності можна досягнути лише завдяки узгодженим зусиллям всього суспільства, кожної людини з використанням ними всього арсеналу засобів «боротьби» за законність.

Важливе місце серед таких засобів належить побудові державної влади, з одного боку, її поділу по горизонталі (законодавча, виконавча, судова) і по вертикалі (центральної органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади), а з іншого — формуванню між її підсистемами необхідних стримувань і противаг, а також відносин взаємного контролю. Законність має місце тоді, коли жодна структура влади не може перевищувати своїх повноважень і буде, в разі таких спроб, спільними діями інших структур влади підпорядкована закону.

Визначальна роль у забезпеченні законності в державному управлінні відводиться судовій владі. Особливий статус органів цієї влади робить її функціонування незалежним від інших підсистем державної влади і перетворює їх на справжнього стража законності. Так, у Конституції України (ст. 124) зазначається: «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі». Великі можливості для забезпечення законності в державному управлінні має Конституційний Суд України, який, згідно зі статтею 147 Конституції України, вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Розгортання у правовій державі судового контролю за законністю в державному управлінні не знижує, а навпаки, підвищує роль у цьому процесі прокуратури.

Особливе місце у підтриманні законності в державному управлінні посідають органи виконавчої влади. У системі виконавчої влади використовують різні засоби забезпечення законності в державному управлінні. Їх сутність зводиться до того, що в даній системі створюються контрольні механізми, які дають змогу відстежувати управлінські рішення та дії під кутом зору їх відповідності законам та іншим нормативним правовим актам.

Йдеться, насамперед, про зовнішній контроль, який у системі виконавчої влади одні органи здійснюють щодо інших. Оскільки виконавча влада має строгу ієрархію, у ній вищі за

організаційно-правовим статусом органи контролюють законність управлінської діяльності нижчих за статусом органів. Це так званий загальний контроль, який полягає в нагляді за законністю реалізації встановленої компетенції кожним органом. Крім того, має місце спеціалізований зовнішній контроль за певними видами управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Такий контроль покладається на уповноважені стосовно його ведення органи та їхні підсистеми, наприклад, митний контроль, антимонопольний контроль, контроль якості продуктів і товарів народного вжитку, екологічний контроль тощо.

Суттєвим для забезпечення законності в державному управлінні є внутрішній контроль, який здійснюється в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування їхніми керівниками, а також виділеними з цією метою посадовими особами або підрозділами. Внутрішній контроль є недостатньо надійним, оскільки покладається на тих, хто сам приймає управлінські рішення або бере участь у їх підготовці. Проте розвиток правової культури державних службовців, зміцнення загалом стану законності в державному управлінні здатні позитивно впливати і на внутрішній контроль.

Дедалі більшу роль у забезпеченні законності в державному управлінні власне демократичної держави має відігравати саме суспільство. Громадські об'єднання та інші структури громадян, засоби масової інформації, профспілкові організації, трудові колективи, соціальні прошарки і професійні групи мають навчатися 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, їхніх керівників та інших посадових осіб.

Законність у державному управлінні формується в певних умовах. З одного боку — це логічне моделювання бажаних суспільних відносин і закріплення його в законодавчій нормі, а з другого — це реальний стан суспільних відносин, що є результатом практичної реалізації юридичних норм. Останнє позначається поняттям «правопорядок» і розглядається як система стабільних правових зв'язків і відносин, що є в державі, суспільстві, між людьми, і які забезпечують їхні потреби, інтереси та цілі, а також сприяють гармонізації й раціоналізації суспільного розвитку. Правопорядок виступає кінцевим пунктом реалізації права.

Закони є набором загальних норм поведінки, орієнтованих на застосування невизначеним числом людей у невідомих наперед обставинах. У цьому розумінні законність інтерпретують як механізм «законного» пристосування законів до конкретних відносин конкретних осіб у конкретних умовах.

Закони створюють і забезпечують органи законодавчої влади з метою задоволення юридичних потреб та інтересів суспільства загалом. Оскільки суспільство складається з вільних особистостей, які мають свої потреби й інтереси, при реалізації законів доводиться робити вибір поміж суспільно-доцільним і особистісно-бажаним.

Без належної законності й правопорядку демократична, правова державність не може розвинути у принципі. Якщо управлінська система не впорядкована, не введена в межі законності та правопорядку, допускає чималу частку свавілля, корисливості, егоїзму і суб'єктивістських поглядів, то неможливо сподіватися, що вона може зробити щось корисне для керованої системи, позитивно вплинути на свідомість, поведінку та діяльність людей, суспільства загалом.

Законність і правопорядок у державному управлінні згуртовують персонал державного апарату, створюють поміж його членами належні формальні й неформальні відносини, посилюють координацію різних рівнів і видів управлінської діяльності, взагалі посилюють результативність і раціональність державного управління.

### **12.3. Дисципліна та відповідальність у забезпеченні законності**

Важливим засобом забезпечення законності, раціональності та правопорядку в державному управлінні, а через нього — і в суспільстві, є дисципліна. Дисципліна є формою суспільного зв'язку, яка свідчить про визнання й дотримання людиною узгоджених правил, норм, процедур поведінки, спілкування, ведення певних справ.

В інституціональному аспекті дисципліну в державному управлінні характеризують 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.

*Дисципліну* в державному управлінні розглядають як фактичну поведінку персоналу органів державної влади та органів

місцевого самоврядування, яка відображена в управлінських рішеннях і діях, а також в управлінському (службовому) спілкуванні. Вона формує такі основні показники державного управління: системність, результативність, ефективність, раціональність.

Характерною ознакою дисципліни є виконавський зміст, який виражається в тому, що службовці органу того чи іншого управлінського колективу підпорядковуються певному керівникові, виконують управлінські рішення, відповідально ставляться до своїх посадових функцій і повноважень. Виконання залежить як від самої особи, її установки, сумління, так і від певних «зовнішніх» умов: характеру регламентування, якості нормування й інструктування управлінської діяльності, повноти управлінської інформації, технічного обладнання й обслуговування службових місць, оптимальності організаційної структури, рівня загальної і професійної підготовки кадрів, продуманості морального та матеріального стимулювання державної служби, морально-психологічного мікроклімату в управлінських колективах.

У державному управлінні за критерієм спрямованості та змісту *дисципліну поділяють на: планову, договірну, фінансову, службову, штатну, обліково-статистичну, навчальну* тощо.

Державне управління не може бути поза планомірністю і *плановою дисципліною*, яка його підтримує. Це означає, що необхідно дотримуватися встановленого порядку складання і доведення до виконавців планів і окремих планових завдань, ресурсного забезпечення, стійкості та виконання планових завдань, показників і нормативів, узгодження термінів і порядку діяльності поміж різними управлінськими компонентами та об'єктами управління.

*Договірна дисципліна* полягає в дотриманні договірних зобов'язань між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підприємницькими структурами, громадськими об'єднаннями тощо.

*Фінансова дисципліна* 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 та суспільства. Вона має виняткове значення в державному управлінні, оскільки завдяки її наявності й практичної дії створюються матеріальні елементи відповідних управлінських впливів.

*Службова дисципліна* — це сумлінне і відповідальне виконання функцій, прав, обов'язків і повноважень на обійманій посаді державного службовця. У складному, багатоланковому, ієрархічно організованому державному апараті тільки поведінка державного службовця, згідно з юридично встановленими і морально підтриманими процедурами виконання управлінських рішень, у змозі забезпечити результативність, ефективність і раціональність його функціонування.

*Штатна дисципліна*, яка стосується переважно керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, 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. Якість статистики залежить передусім від первинних, вихідних показників і документів. І якщо поміж ними немає узгодженості та збіжності, то неможливо зробити узагальнення, а відповідно, статистика втрачає своє інформативне призначення.

Оскільки в державному апараті відбуваються відносини трудового найму, діють правила внутрішнього трудового розпорядку, то в ньому зберігає свою роль *трудова дисципліна*, яка означає поведінку відповідно до умов трудової угоди і трудового законодавства.

*Навчальна дисципліна* передбачає дотримання відповідних правил, зокрема організаційних і методичних, під час навчання персоналу державного апарату.

## **12.4. Відповідальність державних службовців**

Законність і дисципліна в державному управлінні великою мірою визначаються *відповідальністю*, яка є відносинами, що забезпечують інтереси та свободу взаємопов'язаних сторін і гарантуються суспільством та державою. Вона формується на основі послідовної взаємодії трьох складових: а) усвідомлення обов'язку; б) оцінки поведінки; в) накладання санкцій.

Для забезпечення належної повноцінності відносин відповідальності необхідно створити і розумно використовувати цілу низку умов. З-поміж них:

- постійне й активне вдосконалення організації та 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 та звичаї, громадська думка, засоби масової інформації.

Із теоретичного та нормативного поглядів найдієвішою є юридична відповідальність, тобто відповідальність за порушення конкретних норм законів, яку застосовують у певних процесуальних формах уповноважені органи державної влади та місцевого самоврядування. 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. *Правопорушення* — це відхилення від норми (правил) поведінки, встановленої в законі або іншому нормативно-правовому акті.

Законодавство передбачає мірою необхідності застосування *юридичної відповідальності* державних службовців, а саме дисциплінарної, адміністративної, матеріальної та кримінальної.

Відповідальність державних службовців настає за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків. Вона полягає в застосуванні до державних службовців тих чи інших покарань, стягнень, передбачених законодавством, за винне вчинення ними правопорушень, тобто за провини та дії, що юридично визнані протиправними. Як відомо, правопорушення поділяють на злочини та провини (делікти).

Протиправне винне невиконання чи неналежне виконання державним службовцем покладених на нього обов'язків (порушення трудової дисципліни), яке не тягне за собою кримінальної відповідальності, прийнято називати посадовою (дисциплінарною) провинною. Та чи інша дія (або бездіяльність) працівника є порушенням трудової дисципліни лише за наявності водночас трьох умов:

- якщо дія (бездіяльність) є протиправною, тобто порушується певна вимога чи положення нормативно-правового акта;

- якщо протиправна дія (бездіяльність) є винною, тобто вчинена навмисно або через необережність (інакше кажучи, невиконання працівником службових обов'язків з причин, що від нього не залежать: недостатня кваліфікація або працездатність,

відсутність належних умов роботи, неотримання службовцем інформації й матеріалів, потрібних для виконання посадових обов'язків тощо — така дія не може розглядатись як невиконання службових обов'язків, бо працівник у цьому разі не винний у її невиконанні);

- якщо не виконано саме посадові обов'язки, тобто обов'язок, що випливає з певних державно-службових відносин (прикладом таких порушень посадових обов'язків є, зокрема, недотримання державної та іншої таємниці, що охороняється законом, розголошення відомостей, які стали відомі державному службовцеві у зв'язку з виконанням посадових обов'язків і стосуються приватного життя, честі та гідності громадян).

*Дисциплінарна відповідальність* — це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності. Вона визначена на загальних засадах для всіх громадян. Поряд із цим характер професійної діяльності державних службовців передбачає певні особливості регулювання їхньої відповідальності. Для державних службовців установлено підвищену відповідальність, санкції, що можуть бути застосовані тільки до них (наприклад: попередження про неповну службову відповідність, затримання присвоєння чергового рангу).

Дисциплінарні стягнення можуть накладатися на державного службовця за невиконання або неналежне виконання покладених на нього обов'язків (посадова провина). При цьому необхідно враховувати й те, що дисциплінарну відповідальність може бути накладено і на тих державних службовців, хто надав інформацію, яка спонукала до незаконних дій.

Найбільш серйозними посадовими провинами є ті, що призводять до порушення або невиконання законів, указів Президента України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та рішень судів. Найчастіше посадовими провинами постають порушення порядку реалізації та термінів виконання доручень, встановлення непередбачених законами чи іншими нормативно-правовими актами процедур реалізації прав особи та громадянина, у виконанні норм та доручень не в повному обсязі або перекрученні їхнього змісту.

Окрім перелічених, можуть бути й інші випадки невиконання або неналежного виконання державним службовцем посадових обов'язків, що розцінюються як посадова провина.



Видами дисциплінарних стягнень є зауваження, догана, суворого догана, попередження про неповну службу відповідність, звільнення.

Варто зазначити, що звільнення як міра дисциплінарного покарання державного службовця допускається лише за наявності підстав, зазначених у Законі України «Про державну службу» та Законі України «Про боротьбу з корупцією».

Дисциплінарне стягнення накладається органом державної влади або його керівником, які мають право на призначення державного службовця на посаду. Це правило зумовлено характером стягнень. Право попереджати про неповну службу відповідність і вирішувати питання про звільнення з посади надається тим органам і керівникам, які мають право призначати на посаду. Державний службовець, який скоїв службу провину, може бути тимчасово (не більше місяця), до вирішення питання про його дисциплінарну відповідальність, відсторонений від виконання службових обов'язків зі збереженням заробітної плати.

Порядок проведення службових розслідувань, застосування й оскарження дисциплінарного стягнення визначається законодавством і відповідними нормативно-правовими актами.

Дисциплінарну відповідальність потрібно відрізнити від адміністративної відповідальності.

Як правило, державні службовці (посадові особи) є спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності. Підставою для *адміністративної відповідальності* посадових осіб є порушення загальнообов'язкових правил, передбачених законами України прямої дії, іншими нормативними актами, якщо дотримання цих правил визначено за посадовий обов'язок державного службовця. Підставою для адміністративної відповідальності службовців є діяння, яке водночас може бути як адміністративною, так і посадовою провиною. До державних службовців застосовують лише два види адміністративних покарань — попередження і штраф, які накладаються суб'єктами функціональної влади (представниками влади, посадовими особами контрольно-наглядових органів).

Адміністративну відповідальність застосовують органи або посадові особи, з якими порушник не пов'язаний відносинами підлеглості по роботі чи по службі (наприклад: судді, державні інспектори з охорони праці, інспектори державної протипожежної служби, головні санітарні лікарі та ін.).

Чинним законодавством передбачено *кримінальну відповідальність* посадових осіб за зловживання посадовими повноваженнями, перевищення посадових повноважень, відмову в наданні інформації, присвоєння повноважень посадової особи, незаконну участь у підприємницькій діяльності, одержання хабара, дачу хабара, службовий підлог і халатність. Залежно від характеру цих суспільно небезпечних дій суд призначає різні міри кримінального покарання, зокрема позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

До державних службовців має також застосовуватися матеріальна відповідальність. Вона виконує функцію відновлення права та настає за посадовий проступок, який завдав матеріальних збитків державній організації (органу державної влади). Матеріальна відповідальність передбачає відшкодування винним службовцем завданих ним збитків.

Орган державної влади (посадова особа), який застосував покарання, може зняти його до закінчення року за власною ініціативою, за клопотанням безпосереднього керівника чи трудового колективу, якщо покараний не вчинив нового проступку й виявив себе як сумлінний працівник.

Протягом терміну дії дисциплінарного покарання міри заохочення до державного службовця не застосовують.

В умовах зміни парадигми суспільства, трансформаційного періоду розвитку держави найактуальнішим питанням є реальне запровадження обов'язку державних службовців визнавати, дотримуватися та захищати права й свободи людини і громадянина.

У цьому аспекті рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств та їх об'єднань, громадських об'єднань чи посадових осіб, державних службовців можуть бути оскаржені через суд, якщо внаслідок цих дій:

- порушено права та свободи громадян;
- створено перепони для реалізації громадянином його прав і свобод;
- незаконно накладено на громадянина будь-який обов'язок або він незаконно притягнений до будь-якої відповідальності.

Варто зауважити, що вказані дії можуть мати як колегіальний, так і особистий характер.

Громадянин має право оскаржити також бездіяльність посадових осіб, державних службовців, якщо це призвело до названих вище наслідків. Кожен громадянин має право одержати,

а посадові особи, державні службовці зобов'язані надати йому можливість ознайомитися з документами та матеріалами, що безпосередньо торкаються його прав і свобод, якщо немає передбачених законом обмежень на інформацію, яка міститься в цих документах і матеріалах.

Суд, установивши обґрунтованість скарги громадянина, визначає відповідальність посадової особи, державного службовця за рішення, що спричинили порушення прав і свобод громадянина. Щодо державних службовців, які прийняли рішення, що визнані незаконними, суд визначає передбачену законом міру відповідальності, аж до подання про звільнення. Відповідальність може бути накладена як на тих, чиї рішення визнано незаконними, так і на тих, хто надав інформацію для незаконних дій.

Розвиток адміністративної юстиції має в законодавчому порядку визначити порядок розгляду скарг державних службовців. Окрім адміністративного порядку розгляду скарг, можливий також судовий порядок оскарження дій керівників органів державної влади, посадових осіб, державних службовців.

## Тема 13. КОНТРОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

### 13.1. Поняття та види контролю

Важливою ланкою будь-якої системи управління є контроль. *Відповідно до системного погляду, призначення контролю* — це вчасно фіксувати відхилення від норми (плану, графіка, мети тощо) і вносити корективи у процес діяльності (у хід робіт) для усунення відхилення. Завдання полягає в тому, щоб виявити відхилення на можливо більш ранньому етапі, коли коригування не надто складні і можна швидко й без особливих витрат усунути ці відхилення. Призначення контролю зводиться до зворотного зв'язку. Це вельми важливо, оскільки неможливо наперед урахувати всі труднощі, які доведеться перебороти для досягнення поставленої мети. Таким чином, за його допомогою виявляються відхилення від норм і коригується діяльність організації на етапі, коли відхилення легко можна усунути.

Процеси децентралізації державного управління паралельно мають супроводжуватись удосконаленням централізованого

контролю. Передання відповідальності за прийняття рішень згори донизу, делегування дедалі ширших повноважень нижчим органам управління об'єктивно вимагають посилення контролю в державному управлінні. Без цього державній системі загрожують негативні наслідки аж до розпаду держави.

Контроль у державному управлінні — це одна з найважливіших функцій, яка дає змогу:

- порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, що поставлені перед нею;
- виявити недоліки й помилки в роботі та попередити їх;
- оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним.

Контроль стає можливим завдяки наявності суб'єкта, об'єкта управління та взаємозв'язку поміж ними. Відповідно *контроль* як тип відносин є ставленням суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з погляду дотримання певних норм. За допомогою контролю, суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності. Діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю, спрямована на досягнення управлінських цілей і базована на використанні принципів, типів, методів і технологій контролю, визначається як *процес контролю*.

*Суб'єктами контролю* в державному управлінні виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління тощо.

*Об'єктами контролю* є цілі, стратегії, процеси, функції та завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їхні структурні підрозділи та окремі виконавці. Взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій та контрольованого об'єкта є організаційною системою контролю.

З погляду організаційного взаємозв'язку контролюючого суб'єкта і контрольованого об'єкта розрізняють такі види контролю: внутрішній (внутрівідомчий) і зовнішній (надвідомчий).

*Внутрішній контроль* здійснюється за діяльністю органів, які перебувають в адміністративній підпорядкованості (здебільшого як інспектування). *Зовнішній контроль* здійснюється органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організаційно непідпорядкованих об'єктів, і переважно стосується однієї зі сторін їхньої діяльності.

У державному управлінні розрізняють такі види контролю, як управлінський і бюджетний.

*Управлінський контроль* — це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх матеріальних доповнень задля полегшення виконання організаційних завдань.

*Бюджетний контроль* здійснюють у формі різного роду перевірок задля виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам.

Управлінський контроль має такі докорінні відмінності від бюджетного контролю:

- бюджетний контроль поширюється виключно на економічні дані, тим часом як управлінський контроль включає показники, які не можна безпосередньо вартісно оцінити (наприклад, програму навчання);

- управлінський контроль спирається на цілі, завдання, функції органу, технології їх досягнення та реалізації, спрямований на підвищення результативності та раціональності діяльності органу, а бюджетний контроль — на підвищення ефективності діяльності органу;

- управлінський контроль передбачає участь усієї організації і може здійснюватися лише комплексно.

За етапами проведення контролю щодо часового його здійснення у процесі державного управління розрізняють попередній (превентивний), поточний, або оперативний, та підсумковий контроль.

Мета *попереднього контролю* полягає в попередженні й профілактиці можливих порушень. Його основні важелі закладено у процесі реалізації таких функцій управління, як планування, організація взаємодії. Він починається до початку роботи і його зміст полягає у визначенні правил, процедур, ліній поведінки, тобто це контроль на вході. Цей вид контролю використовують щодо ресурсів. Він має забезпечувати ефективний добір людських, матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для нормального функціонування організації у процесі досягнення поставлених цілей.

*Поточний контроль* відбувається безпосередньо у процесі роботи і передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо. Його мета полягає у з'ясуванні стану законності й дисципліни, в оцінюванні дій об'єктів контролю. Поточний контроль здійснюють через систему зворотного

зв'язку, який має характер управлінської необхідності, мету; коригує відхилення, які виникають у процесі управління задля забезпечення досягнення цілей. Тобто зворотний зв'язок полягає в отриманні інформації і є поштовхом до наступних дій. Поточний контроль дає більший ефект, ніж підсумковий, він сприяє систематичному оцінюванню стану справ, їх регулюванню за допомогою цілеспрямованих заходів, які розробляються безпосередньо після виявлення відхилень від нормального стану.

Мета *підсумкового контролю* полягає у порівнянні одержаних результатів із запланованими та перевірки виконання рішень, винесених контролюючими органами. Він є найбільш поширеним видом контролю, хоч і здійснюється з великим інтервалом поміж подією, що відбулася, та її наслідками. У цьому разі доводиться констатувати ситуацію, що фактично вже склалася після виконання рішення, тобто з певним запізненням. Він необхідний для врахування майбутніх ситуацій, з якими матиме справу організація.

Сучасний менеджмент рекомендує: щоб контроль був ефективним, він повинен мати такі складові: стратегічну спрямованість, орієнтацію на результати, відповідність справі, своєчасність, гнучкість, простоту та економічність.

Для забезпечення ефективності контролю він має відповідати таким вимогам: об'єктивності; плановості; систематичності; комплексному підходу до оцінки стану справ; гласності; дієвості; особистої відповідальності керівника за стан і організацію контролю.

У системі контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування розрізняють президентський контроль, державний контроль, який інституціалізований за гілками та органами державної влади, і громадський контроль.

### **13.2. Контроль, інституціалізований за гілками державної влади**

*Контроль, інституціалізований за гілками державної влади*, представлений парламентським, судовим (зокрема конституційним) контролем і контролем органів виконавчої влади.

Здійснення *парламентського контролю* забезпечує Верховна Рада України.

Цілями парламентського контролю є розв'язання різноманітних проблем у різних сферах суспільного життя. Об'єктом

парламентського контролю виступає діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій різних форм власності.

Конституція України закріпила такий класичний інструмент парламентського контролю, як депутатський запит. Народний депутат України за статтею 86 Конституції має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України незалежно від їх підпорядкування та форм власності. Депутатському запитові кореспондує обов'язок відповідних керівників повідомляти народному депутатові результати розгляду його запитів.

У складі парламенту — Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Він здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина України. Уповноваженого з прав людини призначає на посаду та звільняє з посади Верховна Рада.

Важливим органом парламентського контролю є Рахункова палата, яка здійснює контроль використання коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради.

Згідно з Конституцією до відання Верховної Ради належить здійснення контролю виконання державного бюджету та контролю діяльності Кабінету Міністрів.

*Конституційний контроль* здійснює Конституційний Суд України — єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, завданням якого є гарантування верховенства Конституції України як основного Закону держави на всій території України.

Конституційний Суд України забезпечує контроль за:

- конституційністю законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

- відповідністю Конституції України чинним міжнародним договорам України або тим міжнародним договорам, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

- дотриманням конституційної процедури розслідування та розгляду справи про усунення Президента України з посади порядку імпичменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України;

- відповідністю законопроектів про внесення змін до Конституції України відповідним статтям Конституції;
- додержанням Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції та законів України в разі розгляду Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

*Судовий контроль* в Україні здійснює система судів загальної та спеціальної юрисдикції. Головна *мета судового контролю* полягає в забезпеченні дотримання передбачених Конституцією прав і свобод людини та громадянина, а *об'єктом судового контролю* є всі правовідносини, що виникають у нашій державі. Суди загальної юрисдикції забезпечують контроль за дотриманням прав і свобод громадян шляхом розгляду цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ. Деяко докладніше судова система буде розглянута в наступному розділі.

Цілями *контролю в системі виконавчої влади* є забезпечення законності функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, бюджетних установ і організацій, суб'єктів господарювання всіх форм власності в різних галузях, сферах і видах діяльності. Контроль у сфері державного управління тією чи іншою мірою здійснюють усі органи виконавчої влади. Проте зміст контрольної діяльності, обсяг, форми та методи її власне призначення мають у різних суб'єктах істотні відмінності. Для одних органів контроль є основною діяльністю, для інших — елементом під час виконання основної функції. Тому контроль у сфері управління здійснюють як спеціальні органи контролю, так і органи загальної компетенції.

*Об'єктами контролю* органів виконавчої влади є матеріально-трудові, фінансові ресурси, господарська діяльність, творча діяльність, управлінські рішення.

В Україні створюється складна система органів контролю, які мають різну організаційну форму та правовий статус у системі органів виконавчої влади. В її складі міністерства, які переважно здійснюють *внутрішньовідомчий контроль* за діяльністю підпорядкованих підрозділів або контроль у сфері реалізації закріплених за ними функцій.

Центральне місце у здійсненні *позавідомчого контролю* належить державним комітетам і центральним органам виконавчої влади зі спеціальним статусом. Для них є характерним контроль з окремих функцій і щодо непідпорядкованих в адміністративному порядку органів і організацій. Вони мають право приймати у межах своєї компетенції обов'язкові для



міністерств, відомств, підприємств і організацій акти, давати обов'язкові для виконання вказівки.

До цієї групи суб'єктів контролю слід віднести *Антимонопольний комітет України*. Це державний орган, зобов'язаний забезпечувати, згідно зі своєю компетенцією, контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємств і споживачів від його порушення, сприяння розвитку сумлінної конкуренції в усіх сферах економіки. До системи антимонопольних органів, окрім Антимонопольного комітету, входять територіальні відділення.

До органів з функціями міжгалузевого контролю належать Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України, органи статистики, органи з питань безпечної життєдіяльності населення, органи контролю за цінами.

*Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації* України здійснює державний нагляд за дотриманням стандартів, норм і правил, за станом засобів вимірювання, а також за іншими вимогами, що пов'язані з якістю продукції. Мета діяльності даного органу полягає в захисті інтересів держави і права споживачів з питань якості продукції (послуг, робіт), передусім тих, що гарантують безпечність продукції для життя і здоров'я людей, охорони навколишнього середовища.

*Органи державної статистики* здійснюють контроль за станом первинного обліку та статистичної звітності, перевіряють достовірність статистичних даних у підзвітних одиницях.

*Органи з питань безпечної життєдіяльності населення*, здійснюючи державний нагляд за охороною праці, діють самостійно згідно з положеннями, затвердженими Кабінетом Міністрів. Їхні посадові особи мають широкі повноваження. Вони можуть безперешкодно відвідувати підконтрольні підприємства для перевірки дотримання законодавства про охорону праці, отримувати від власника необхідні пояснення, матеріали та інформацію з охорони праці. Надіслані для керівників усіх рівнів органів державної виконавчої влади розпорядження про усунення порушень і недоліків у галузі охорони праці обов'язкові для виконання.

Важливе місце в контрольній діяльності органів виконавчої влади посідає *фінансовий контроль*, який поширюється на всі галузі та сфери державного управління. Кабінет Міністрів України і Міністерство фінансів здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами.

В основу фінансового контролю покладено дотримання принципів своєчасних надходжень у державний бюджет, цільове використання та повернення в установлені терміни кредитів, раціональне витрачання коштів і матеріальних цінностей та їхнє зберігання. Органи, які здійснюють державний контроль у сфері фінансової діяльності, мають спільну мету, але в законодавчих актах кожному з них визначені завдання, що стоять перед ними для досягнення цієї мети.

Головним завданням *Державної контрольно-ревізійної служби* є державний контроль витрачання коштів і матеріальних цінностей, їхнє збереження, контроль за станом і достовірністю бухгалтерського обліку й звітності у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів і державних валютних фондів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених помилок і порушень та запобігання їм у майбутньому.

Структурно служба складається з Головного контрольно-ревізійного управління, контрольно-ревізійних управлінь в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, контрольно-ревізійних підрозділів (відділів, груп) у районах, містах і районах у містах, які є фінансовими органами та діють при Міністерстві фінансів України. Діяльність цієї служби визначено Законом України «Про державну контрольно-ревізійну службу України».

Свою діяльність структурні підрозділи контрольно-ревізійної служби виконують шляхом перевірок і ревізій грошових і бухгалтерських документів, звітів, кошторису та інших документів, які підтверджують надходження і витрачання коштів і матеріальних цінностей, проводять перевірки фактичної наявності цінностей. Вони мають право безпосереднього обстеження та з'ясування питань на підприємствах, в установах та організаціях, де проводиться перевірка чи ревізія.

Контроль за справлянням податків, зборів та інших обов'язкових платежів здійснює податкова служба. Законодавством про *Державну податкову службу* в Україні закріплено три рівні органів Державної податкової служби. До них віднесено:

- Державну податкову адміністрацію України;
- державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;
- державні податкові інспекції в районах, у містах, а також міжрайонні об'єднані податкові інспекції.

Головним завданням Державної податкової адміністрації є здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів податків, зборів, інших обов'язкових платежів.

Державна податкова адміністрація веде велику роз'яснювальну роботу через засоби масової інформації, що є попереджувальною стадією контролю. Проведення контролю у попереджувальній формі дає змогу уникнути порушень податкового законодавства тими суб'єктами, для яких це порушення є не умисним, а результатом недостатнього знання законів. Попереджувальний характер має контроль за своєчасним поданням платниками відповідних документів, платежів у бюджет, а також перевірка документації щодо правильності визначення прибутку, доходу, інших об'єктів оподаткування й обчислення податків.

*Контрольна функція Національного банку* полягає у здійсненні контролю за додержанням банками банківського законодавства, економічних нормативів та власних нормативних актів. Важливу функцію контролю виконує Національний банк щодо ліквідності комерційних, страхових та інвестиційних компаній з метою запобігання їх банкрутству. Національному банку України відведено роль головного органу валютного контролю. Він здійснює контроль за виконанням правил регулювання валютних операцій на території України з усіх питань, що не віднесені до компетенції інших державних органів, а також забезпечує виконання уповноваженими банками всіх процесів щодо здійснення валютного контролю. Своєю чергою уповноважені банки здійснюють контроль за валютними операціями, що проводяться резидентами і нерезидентами через ці банки.

Поряд із банками функцію валютного контролю виконують органи податкової служби, Державний комітет зв'язку та інформатизації України, а також Державна митна служба України.

Державна податкова адміністрація України здійснює фінансовий контроль за валютними операціями, які проводяться резидентами та нерезидентами на території нашої країни. На Державний комітет зв'язку й інформатизації України покладено контроль за додержанням правил поштових переказів та пересилання валютних цінностей через митний кордон України, а Державна митна служба здійснює контроль за

додержанням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України.

Серед органів фінансового контролю окреме місце належить *Державній митній службі України*. До неї входять Державна митна служба України, територіальні митні управління, митниці та інші митні установи. Органи митної служби здійснюють контроль за ввезенням та вивезенням за межі України товарів та інших предметів. Проте такий контроль має свої складнощі, характерні для інших видів контролю, а також ознаки, що притаманні лише йому — це протяжність кордонів, кадрове і технічне забезпечення; чимало проблем, пов'язаних із недосконалістю законодавства, необхідністю регулювати велику кількість питань тощо.

### 13.3. Громадський контроль

Одним із видів контролю за діяльністю органів державного управління і місцевого самоврядування є громадський контроль. *Громадський контроль* — один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою.

Згідно зі статтею 38 Конституції України «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». Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державного управління й місцевого самоврядування.

Суб'єктами громадського контролю є громадські об'єднання та політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни.

Громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не

держави. Їхні контрольні повноваження зазвичай не мають юридично владного змісту, а рішення за результатами перевірок носять, як правило, рекомендаційний характер.

Характерною рисою громадського контролю є запобігання порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу.

*Об'єктом громадського контролю є діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування підприємств-установ-організацій, а також поведінка окремих громадян.*

Своє право контролю над державними інституціями громадяни реалізують через різноманітні громадські об'єднання, що створюються на основі Закону України «Про об'єднання громадян». Об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Деякі об'єднання громадян незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) підпадають під дію Закону України «Про політичні партії». Такі об'єднання можуть визнаватися політичною партією.

Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян користуються правом:

- виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнових і немайнових прав;
- представляти та захищати свої законні інтереси, а також інтереси своїх членів у державних і громадських органах;
- брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо);
- одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;
- вносити пропозиції до органів влади й управління;
- поширювати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі;
- засновувати засоби масової інформації.

У порядку, передбаченому законодавством, політичні партії також мають право:

- брати участь у виробленні державної політики;
- брати участь у формуванні органів влади, представництв у їхньому складі;
- доступу під час виборчої кампанії до державних засобів масової інформації.

Використовуючи зазначені права, об'єднання громадян здійснюють контроль за діяльністю органів державної влади та

органів місцевого самоврядування і використовують для цього такі форми, як вибори, референдуми, загальнонародні обговорення тощо.

Профспілки як впливова громадська організація здійснюють громадський контроль через свої комітети, різноманітні контрольні комісії, збори первинних організацій за виконанням колективних договорів, дотриманням санітарних умов і техніки безпеки на виробництві, вимог трудового законодавства, законодавчих і нормативних актів з питань соціального захисту.

Основним методом громадського контролю є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах. Вона може здійснюватись як самостійно, так і спільно з органами державного контролю. За результатами перевірок на підставі складених при цьому протоколів та актів громадські організації інформують відповідні державні органи про виявлені порушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності тощо.

## **Тема 14. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **14.1. Загальна соціальна ефективність державного управління**

Проблема ефективності стосується всіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це властиве управлінню як діяльності, що здійснюють люди, стосовно людей і виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини. Урешті-решт йдеться про ефективність суспільної системи.

Суспільству, самій державі необхідні повні та достовірні знання того, яку користь дають витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина і дієвість його впливу на керовані процеси.

Відповідно до найбільш поширеного трактування поняття ефективності, ефективність управління — це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на

реалізацію управлінських рішень). Проте це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект вельми складно. Тому, насамперед, потрібно виокремити критерії, на підставі яких можна було б виміряти об'єктивізацію управління (наближення суб'єктивності управління до об'єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності) і висловити з цього приводу достовірні й обґрунтовані судження.

Критерії ефективності становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

Соціальна ефективність державного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер.

Беручи до уваги зазначене, розрізняють три основних поняття ефективності державного управління:

- загальну соціальну ефективність державного управління;
- ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління;
- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

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. На їх підставі можна визначити найголовніше: зв'язок державного управління і суспільства і готовність першого до забезпечення динаміки і гармонійності другого. З погляду раціональності й ефективності державного управління, важливо, щоб задоволення потреб і вирішення породжених ними проблем проходило стійко, надійно і безповоротно, з належною повнотою і в належний час, при оптимальному використанні суспільних ресурсів.

Критерії загальної соціальної ефективності покликані спрямовувати державне управління на потреби та проблеми суспільства і характеризувати управлінський рівень їх вирішення. Вони логічно мають включати не тільки результати суспільного виробництва, а й соціальні наслідки їх споживання, причому не лише економічні, а й соціальні, духовно-ідеологічні,

психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людини.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- упорядкованість, безпеку, сталість і надійність суспільних відносин, їхнє відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Наведені узагальнюючі критерії загальної соціальної ефективності державного управління диференціюються за сферами суспільної життєдіяльності.

## **14.2. Ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління**

Загальна соціальна ефективність державного управління досягається зусиллям двох складових компонентів системи: держави — у вигляді її органів та посадових осіб, а також суспільства, його керованих об'єктів і самоврядних структур. Ця ефективність має сукупний характер і не дає чіткого уявлення про внесок до неї кожного з названих компонентів.

Оцінка стану організації та функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління. Для цього служить група критеріїв спеціальної соціальної ефективності державного управління, які розкривають і характеризують якість (рівень) усієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їхнього формування цілей, організації та функціонування. Які проблеми вирішують керуючі компоненти, яким чином, які витрачають суспільні ресурси — ось запитання, на які покликані дати відповідь ці критерії. Таких критеріїв можна навести п'ять.

Насамперед це цілеорієнтованість організації та функціонування державно-управлінської системи, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через



ступінь відповідності їхніх управлінських впливів цілям, які об'єктивно впливають з їх місця та ролі в суспільстві.

Цілеорієнтованість організації і функціонування керуючих систем (підсистем) визначаються через вивчення й оцінювання їхньої організаційної, нормативної та іншої діяльності з погляду її відповідності цільовій спрямованості, встановленій для них. Це дає змогу виключати дублювання, паралелізм як у діяльності самих органів державної влади, так і в розподілі повноважень між ними та органами місцевого самоврядування, а також виявляти ділянки суспільної життєдіяльності, що залишилися поза необхідними управлінськими впливами.

Аналіз цілеорієнтованості керуючих компонентів передбачає:

- виявлення об'єктивно зумовлених і суспільно актуальних цілей та їх розгляд у розвитку з урахуванням суспільних потреб та інтересів;
- встановлення виміру цілей за конкретними результатами, тобто за характером і повнотою їх втілення в управлінських рішеннях і діях.

Другим критерієм спеціальної соціальної ефективності є витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій. Це час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, тобто на опрацювання та проходження управлінської інформації від «входу» до «виходу» в державно-управлінській системі загалом (у державному апараті), відповідних підсистемах, організаційних структурах і об'єктах управління, тобто до отримання наперед визначеного прогнозованого (у процесі реалізації управлінського рішення може бути здійснено коригування кількісних показників цілі) результату.

Як третій критерій спеціальної соціальної ефективності державного управління можна назвати стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. У цьому випадку йдеться про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб.

Четвертий критерій спеціальної соціальної ефективності державного управління відображає складність організації суб'єкта державного управління, його підсистем і ланок. Складність тієї чи іншої організаційної структури безпосередньо впливає на її внутрішню життєдіяльність (реалізацію внутрішніх функцій) і формування управлінських дій (здійснення зовнішніх функцій).

Важливе соціальне значення має п'ятий критерій, який відображає загальні (сукупні) — економічні, соціальні, технічні,

кадрові та інші — витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. При їх аналізі й оцінюванні слід враховувати взаємозалежність між вартістю управління і соціальними результатами діяльності керованих об'єктів.

Узяті у взаємозв'язку критерії «цілі — час — стиль — складність — витрати» і розглянуті під кутом зору змісту і сили зумовлених ними управлінських дій, здатні досить повно характеризувати організацію і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

### **14.3. Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб**

В оцінюванні ефективності державного управління важлива роль належить критеріям конкретної соціальної ефективності діяльності кожного управлінського органу (органу державної влади чи органу місцевого самоврядування) і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, впливу. Ці критерії необхідні через те, що загальна і соціальна ефективність державного управління є наслідком конкретної соціальної ефективності окремих управлінських зусиль.

Кожен орган державної влади чи орган місцевого самоврядування володіє своєю компетенцією, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а в ньому кожна посада державного службовця — своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль і участь у реалізації компетенції відповідного органу. Це нормативна модель управлінської діяльності, яку можна розглядати як засіб упорядкування, раціоналізації та забезпечення ефективності управління. Відтак ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу й окремої посади, є *вихідним критерієм* конкретної соціальної ефективності.

*Другий критерій* конкретної соціальної ефективності виражається в законності рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб. Дотримання законності надає державному управлінню певної цілеспрямованості й упорядкованості. Будь-які порушення принципів законності, чим би вони не пояснювались і не

виправдовувалися з погляду суспільства і самого державного управління, не можуть визнаватись ефективними.

*Третім критерієм* конкретної соціальної ефективності державного управління є реальність управлінських впливів. Вибір критерію зумовлений тим, що діяльність управлінських органів і посадових осіб, знаходячи зовнішній прояв у правових і організаційних формах, має забезпечувати цілеорієнтацію, організацію та нормативне регулювання керованими об'єктами.

Державне управління через діяльність своїх управлінських компонентів зобов'язане представляти та забезпечувати в реалізації корінні й комплексні потреби, інтереси та цілі життя людей. Тим самим зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій тощо), з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їхній добробут і розвиток, може виступати *четвертим критерієм* конкретної соціальної ефективності державного управління.

Із названим критерієм безпосередньо пов'язаний наступний — *п'ятий критерій*, який полягає в характері й обсязі взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб з громадянами, їхніми об'єднаннями та колективами. Цей критерій показує рівень демократизму управлінської діяльності.

*Шостим критерієм* конкретної соціальної ефективності державного управління є міра забезпечення в рішеннях та діях органу і його посадових осіб престижу держави.

Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їхніми посадовими особами, — *сьомий критерій* конкретної соціальної ефективності державного управління. Інтереси суспільства вимагають, щоб за будь-яких умов, навіть найнесприятливіших для управлінського органу або посадової особи, до системи державного управління надходила лише достовірна, об'єктивна інформація.

*Восьмим критерієм* конкретної соціальної ефективності державного управління є моральний, який полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно розв'язують різні проблеми.

Системне використання названих критеріїв дає змогу всебічно оцінити управлінську діяльність державних органів і посадових осіб.

У державному управлінні при оцінюванні його результативності й ефективності мають, як мінімум, порівнюватись:

- цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами;
- цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);
- об'єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами;
- суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління — можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

Можна оцінювати й інші управлінські явища, але головне полягає в тому, щоб визначити ступінь реального задоволення суспільних запитів у державно-правовому цілепокладанні, організації та регулюванні.

Оцінку державному управлінню дають різні суспільні інститути, а саме громадяни, сім'я, трудові колективи, громадські об'єднання, державні структури. Є й певні процедури, відповідно до яких така аналітична діяльність здійснюється і приводить до тих чи інших наслідків. чимало інформації містять звіти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб. Великі можливості аналізу й оцінювання ефективності державного управління закладені в масових обговореннях і голосуваннях (референдумах) з різних питань життя країни, її регіонів, територіальних громад і трудових колективів.

Також важливим засобом аналізу й оцінювання ефективності державного управління завжди виступає громадська думка, при цьому практично здійснюється зіставлення, порівняння рівня та результатів управління з потребами й інтересами, ідеалами й очікуваннями людей.

Багатогранну аналітичну й оцінну роботу стосовно державного управління здатні здійснювати засоби масової інформації (телебачення, радіо, преса). Важлива об'єктивність (незалежність) їхнього погляду, позиції, аналізу й оцінки.

Важливе місце з-поміж каналів аналізу й оцінювання державного управління належить зверненням громадян. Структура та зміст, предмет і адресність звернень дуже точно відображають життя людей. Якщо кожне звернення несе інформацію про конкретний інтерес, порушення прав, факт, подію, то система

звернень дає картину глибоких взаємозв'язків і процесів, виявляє механізми їх відтворення.

На шляху розв'язання цих проблем важливо:

а) найактивніше використовувати самі звернення громадян і роботу з ними для виявлення недоліків, упущень, слабких місць в управлінні і, відповідно, їх усунення;

б) повніше аналізувати потоки однотипових, які збігаються за предметом і змістом, звернень громадян з тим, щоб своєчасно впроваджувати управлінські заходи з недопущення зростання негативних проявів і процесів;

в) управлінським органам ширше вступати через звернення у прямий діалог з громадянами.

Наукова думка пропонує чимало критеріїв соціальної ефективності державного управління і процедур їх застосування. Важливо, щоб суспільство, люди та їхні інститути знали ці критерії і воліли ними практично користуватись.

#### **14.4. Економічна оцінка ефективності функціонування органу державної влади**

Економічна та соціальна діяльність державного апарату становить професійну діяльність із розпорядження всіма видами ресурсів: фінансовими, матеріальними, інформаційними, інтелектуальними, людськими тощо. Виконуючи функції організації та спрямування ресурсних потоків, апарат управління певним чином визначає умови виробництва матеріального продукту та надання тих чи інших послуг, а іноді й послідовність їх подальшого використання. Усі економічні характеристики виробництва товарів і надання послуг визначаються за правилами і в порядку, встановленими законодавчими та нормативними актами, розробленими та запровадженими певними органами державної влади. Останнє пояснює та зумовлює розгляд економічної складової їхньої діяльності.

Предметом діяльності державного апарату є спрямування та моніторинг використання ресурсів. Предмет економічної діяльності апарату зумовлений цілями його функціонування щодо забезпечення реалізації завдань і функцій держави з метою задоволення економічних, соціальних і духовних потреб суспільства та конкретної особи.

При цьому державний апарат має також відстежувати всі зміни ринкової кон'юнктури задля внесення відповідних

коректив до нормативно-правових актів і своїх дій, суворо стежити за дотриманням положень і вимог цих актів, установлених правил і застосовувати економічні й адміністративні заходи впливу.

Ринкові відносини перетворюють державу на рівноправний суб'єкт ринкових відносин. У цій ролі держава діє через свій апарат, який розпоряджається державною власністю, регулює та контролює фондові ринки, ринки нерухомості, ресурсів, зокрема фінансові, мобілізує та розподіляє ресурси за допомогою податків, тарифів, митних, акцизних та інших зборів, пільг, квот, субсидій, субвенцій, кредитів, лімітів тощо.

Держава унормовує правила та процедури функціонування сучасного ринку, що використовуються нею для забезпечення життєдіяльності всього суспільства. При цьому державний апарат перебуває під постійним впливом і тиском економічних закономірностей, стану розвитку ринкових відносин, принципів організації та правил і норм функціонування ринку. Тим самим функціональна та структурні складові державного апарату мають відповідати потребам ринку, державний апарат має постійно змінюватися, перебувати в постійному русі та розвитку.

Економічний аналіз ринку, що певним чином урахує й соціальний стан суспільства, має бути певною домінантою при синтезі системи державного управління, а юридична техніка — лише засобом правової легітимізації.

У цьому зв'язку постає проблема ефективності діяльності державного апарату, тобто отримання державою гарантованого прибутку від своїх прав на реалізацію певних економічних функцій і, насамперед, з делегованих державою прав на володіння державною власністю.

З економічного погляду володіння власністю вимагає професійного розпорядження та користування нею. Отримання найбільшого прибутку від використання своєї власності, як показує світовий досвід, притаманно використанню приватних способів господарювання, зумовлених приватною зацікавленістю, мобільністю та динамізмом.

Іншим напрямом економічної діяльності державного апарату є отримання державою прибутку від делегування права власника. До цього слід віднести: оренду майна та її окремий вид — концесію; квотування; ліцензування; сертифікацію; конкурентне надання прав шляхом тендерів, торгів, аукціонів на участь у виробництві продукції та послуг тощо; комерційну участь у реалізації інвестиційних проектів і програм, зокрема

шляхом надання (або продажу) гарантійних зобов'язань і прямих капітальних вкладень на умовах повернення, оплатності та прибутковості; запровадження комерційних (платних) засад для певних економічних функцій. Фактично у цих випадках держава через свій апарат діє як звичайний учасник ринку.

Роль державної служби як професійної діяльності працівників державного апарату в організації економічної діяльності держави стає ключовою. Державна служба забезпечує здійснення завдань і функцій держави. Тим самим вона бере участь у формуванні та реалізації державної економічної політики, регулює та контролює економічні відносини. Поряд із цим ефективність державної служби адекватно позначається на ефективності як запровадження цієї політики, так і всього державного управління.

Державна економічна політика інтегрує інтереси суспільства та господарюючих суб'єктів, тобто є певним «компромісом між численними та різноманітними інтересами суспільства і суб'єктів господарювання з метою досягнення максимального блага в межах існуючого ладу» і з урахуванням соціально-економічного стану. Тому нормативно-правового регулювання потребують не тільки механізми реалізації економічних функцій держави, а й правове, законодавче закріплення процесів формування, затвердження, впровадження та контролю економічної політики.

Усі процедури щодо економічної політики реалізуються через професійну діяльність державних службовців, тобто через державну службу. При цьому проблема ефективності державної служби набуває виняткового значення.

Слід зазначити, що ефективність державної служби певним чином тотожна ефективності діяльності органів державної влади. Відтак у центрі уваги мають бути питання макроекономіки, мікроекономіки, державного управління, теорії організацій та управління персоналом.

Для макроекономіки ефективність відіграє винятково важливу роль. У ринкових умовах держава стає «рівнозначним суб'єктом господарювання та важливою складовою в національному виробництві країни».

Перехід до бачення держави як виробника послуг і товарів зумовлює підвищення значення поняття вискоелективного державного апарату та державного сектора. Останнє вимагає змін у методологічних підходах до вимірів ефективності на макрорівні, а також в оцінках і ставленні до ефективності в державному

секторі. Тим самим значно підвищується значущість оцінок, що характеризують діяльність державних підприємств, установ і організацій, тобто показників, які об'єднуються в оцінки на макрорівні.

Згідно із сучасними підходами до аналізу діяльності організацій, одним з економічних показників їхньої діяльності є продуктивність. Разом з тим продуктивність і ефективність є двома чітко визначеними концепціями одного й того самого явища. Продуктивність постає чітким мірником для опису ефективності організації, оскільки реалізація мети за допомогою наявних ресурсів є формальною метою організації.

Разом з тим організації взаємодіють з навколишнім середовищем, тобто є відкритими системами. Внаслідок цієї взаємодії цілі й ресурси змінюються. Зовнішні та внутрішні фактори мають надавати динамізму та рухомості функціональній і організаційній структурам державного апарату та органів влади. Зміна ситуації вимагає нових стратегій. Системна теорія організацій також передбачає досягнення цілей і позитивних настанов, але у цьому разі організація має бути гнучкою та здатною відстежувати стан зовнішнього середовища. При цьому показники ефективності організації постають багатовимірними.

Оцінка функціонування державного апарату, як і державного управління, має здійснюватися під двома кутами зору, а саме: насамперед під функціональним, тобто забезпечення виконання завдань і функцій держави, а потім — витратним. Функціональна оцінка характеризуватиме його роль у суспільному розвитку, в розв'язанні тих проблем, що виникають у процесі соціально-економічного розвитку та суспільної життєдіяльності.

Діяльність органу влади може оцінюватися також у двох аспектах, а саме: оцінювання досягнення цілей функціонування органу та оцінювання ефективності діяльності органу.

Варто зазначити, що оцінювання досягнення цілей діяльності органу державної влади різними суб'єктами здійснюється з різних позицій.

Громадянина цікавлять досягнуті результати цієї діяльності як для усвідомлення правильності обраного курсу соціального та економічного розвитку, так і для прийняття особистого рішення в період виборів.

Законодавця мають цікавити, передусім, можливі наслідки цієї діяльності, а також, з прагматичного погляду, результати та обсяг діяльності для виділення коштів з бюджету.



Державного службовця має цікавити характер діяльності для досягнення цілей, що поставлені перед органом. Останній вимушений визначати стандарти, норми та питомі витрати щодо надання послуг, розробляти й удосконалювати організаційні, технологічні, процедурні та технічні проблеми, розробляти та відстежувати систему оцінювання адекватності отриманих результатів тощо. Тим самим окремі випадки оцінки діяльності органу державної влади замінюються систематичним контролем за ефективністю його діяльності.

Основне ж призначення органів державної влади полягає у створенні й підтриманні умов для забезпечення високого рівня добробуту населення, охорони здоров'я, освіти, особистої безпеки та безпеки навколишнього середовища тощо. Відтак ефективність їхньої діяльності необхідно розглядати через показники життєдіяльності та життєзабезпечення людини, тобто через основні цілі громадян — суспільний добробут.

Об'єктом аналізу є результат діяльності органу управління. Останній є лише організаційною структурою, що забезпечує отримання необхідного результату діяльності. При цьому доцільно оцінювати ефективність діяльності органу на всіх стадіях, тобто:

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

Фактично ефективність потрібно оцінювати упродовж усього циклу «мета — випуск».

Ураховуючи термінологію системного підходу, цей цикл має такий вигляд: визначення цілей та їхнє правове закріплення — формування ресурсно-витратної складової — трудовитрати — процес досягнення необхідних результатів — оцінювання досягнення кінцевих результатів.

На етапі визначення цілей діяльності органу державної влади чи місцевого самоврядування актуальною є оцінювання його спрямованості та здатності забезпечити їх реалізацію. За наявності сумнівів, що можуть бути викликані недосконалістю організаційно-функціональної структури, кадрового забезпечення тощо, доцільно вирішувати питання про передання реалізації зазначених цілей іншим органам або створення окремого органу управління.

Цілі органу або його структурного підрозділу реалізуються через здійснення певних функцій. Ефективність їх здійснення оцінюється завдяки використанню конкретних показників, зокрема: загальної мінімізації витрат, недопущення втрат, задоволення запитів громадян тощо. Тобто ці показники фактично оцінюють практичну діяльність державного органу. Потрібно зазначити, що чітке, пунктуальне, а точніше — діагностоване визначення цілей значно збільшує кількість показників, відповідних різним характеристикам досягнення результату, в тому числі якісним. При цьому проблема якості постає рівнозначною з наданням послуг чи виробництвом товару.

Якість послуг, її забезпечення та підвищення потрібно розглядати в сукупності. Інший підхід може зумовити поліпшення окремих показників без достатнього аналізу можливих наслідків для якості надання послуг. Такі показники, як правило, віддзеркалюють лише збільшення обсягів виконуваної роботи чи товарів. Тим самим вони неповною мірою відповідають оцінці задоволення потреб громадянина та суспільства і не можуть бути показниками ефективності діяльності органів державної влади. Тобто, з цією метою необхідно застосовувати такі показники, за якими б можна було оцінювати діяльність державних службовців саме щодо підвищення добробуту суспільства.

Ефективність управління, зокрема й державного, прийнято визначати відношенням результатів, фактично отриманих із залученням певних ресурсів, до максимальних результатів, що могли бути отримані шляхом використання цих ресурсів.

Аналіз ефективності діяльності органу державної влади має бути зосереджений, переважно, на наслідках діяльності, оскільки кінцевою метою надання послуг і виробництва товарів є не самі послуги чи товари як такі, а їхня спроможність задовольняти інтереси користувачів і платників податків. При цьому виникає проблема багатовимірності цілей, що зумовлює й множини критеріїв їх досягнення.

Розглядаючи питання ефективності діяльності органів управління, необхідно враховувати певний ступінь невизначеності поставленого завдання, що відображається як на самій діяльності органу, так і на характері оцінки ефективності. Цим зумовлюється ознака діагностичності мети (цілей), функцій та/або завдання, що ставляться перед органом. Під такою ознакою необхідно розуміти, що мета, якій властива ознака діагностичності, має певний вимір, методи і засоби вимірювання, а також незалежні структури, здатні здійснити цей вимір.

При цьому жорстко запрограмовані завдання мають низький ступінь невизначеності, добре підлягають унормуванню та стандартизації. Інша крайність полягає в тому, що завдання, які характеризуються високим ступенем невизначеності, можуть бути оцінені лише в загальних рисах. Між цими двома крайніми випадками є різні напівзапрограмовані завдання із середнім ступенем невизначеності. Ці категорії завдань вимагають застосування різних методів управління та контролю, а також різних типів оцінювання.

Оцінювання ефективності діяльності органу управління залежить також від частки рутинних завдань у його роботі. Стосовно робіт, які не мають або майже не мають рутини, що притаманно органам виконавчої влади з функціональним характером управління, виникає проблема оцінювання реальної ефективності.

Насамперед слід враховувати, що нормативи і стандарти, частка яких істотно змінюється за ієрархією органів державної влади можуть застосовуватися до рутинних операцій. Зі зміною характеру роботи конкретного органу змінюється й характер оцінок його діяльності.

Доцільно зауважити, що витрати й обсяги робіт не повною мірою є суспільно значущими показниками ефективності органів управління. Інтегрованими показниками ефективності їх функціонування, на думку Г. Хатрі та Д. Фіска, можуть бути оцінки заздалегідь підготовлених експертів і опитування громадян з приводу задоволення населення реалізацією цілей діяльності органу управління. За їх допомогою можна оцінити ступінь виконання поставлених перед органом завдань; адекватність якості наданих послуг потребам громадян, їх готовність сплачувати за ці послуги; задоволення громадян діяльністю даного органу тощо.

Система оцінок значною мірою залежить від наявних даних. На сучасному етапі на перший план виходять характеристики поставлених завдань, здатність керівництва та працівників органу державної влади забезпечити ефективне їх виконання тощо.

Підсумовуючи, можна констатувати: 1) особливу увагу при оцінюванні ефективності діяльності органу державної влади слід приділяти невизначеним завданням; 2) необхідно задавати чіткі діагностовані критерії оцінювання досягнення мети.

Для систематичного та підсумкового контролю ефективності діяльності органу виконавчої влади, що певною мірою адекватна ефективності функціонування державної служби в цьому органі, найбільш логічним є такий порядок її оцінювання.

1. Аналіз технологічних процедур розроблення та затвердження програми діяльності органу державної влади з визначенням діагностованих цілей.

2. Аналіз бюджету органу з урахуванням таких вимог:

- статті бюджету органу державної влади мають відображати всі аспекти програми діяльності органу на певний період шляхом застосування програмно-цільового методу організації діяльності органу;
- статті бюджету органу необхідно розглядати в аспекті послуг, що мають надаватися, роботи, що має бути виконана для надання цих послуг, а також послуг і/або ресурсів, які необхідні та достатні для забезпечення досягнення програмних цілей діяльності органу. Тому для оцінювання ефективності функціонування органу має слугувати діяльність, а не функція чи завдання;
- бюджет має бути сформований за допомогою показників діяльності, тобто роботи та ресурсного забезпечення діяльності;
- фінансово-економічне обґрунтування програми діяльності має спиратися на фактичні, розрахункові та прогностичні питомі витрати.

3. Експертиза функціональної й організаційної структури органу державної влади відповідно до цілей його функціонування.

4. Аналіз ресурсного, зокрема інформаційного та кадрового, забезпечення реалізації цілей діяльності органу державної влади.

5. Дослідження основних показників «випуску» (тобто надання послуг та забезпечення випуску товарів) у визначеній кількості, якості з дотриманням ефективності його виробництва. Останнє може бути забезпечено внутрішнім і зовнішнім контролем, здатним стимулювати поступове довготривале зростання ефективності в державному управлінні. При цьому на вказані заходи контролю також мають передбачатися певні витрати, що сприятиме, до того ж, інформуванню громадськості про діяльність органу з надання певних послуг і виробництва товарів з метою забезпечення потреб і добробуту населення.

6. Проведення поточного контролю ефективності використання бюджетних коштів та ефективності діяльності державних службовців з досягнення визначених цілей органу державної влади.

7. Проведення громадського оцінювання діяльності органу шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та

опитування громадян з приводу задоволення населення діяльністю цього органу.

Тим самим аналіз виконання бюджету органу державної влади разом з незалежною оцінкою експертів надасть можливість оцінити ефективність як цього органу, так і професійної діяльності його працівників — державних службовців.

Головним завданням у забезпеченні та підвищенні ефективності державної служби є поєднання наукових і практичних знань з різних наукових галузей: макроекономіки, мікроекономіки, державного управління, теорії організацій та управління персоналом. Потрібна не тільки винятково економічна модель «витрати – випуск» (мається на увазі не лише товарів, а й послуг, необхідних для забезпечення та підвищення добробуту населення) на рівні країни, окремого регіону чи населеного пункту, а й раціональна юридична техніка формування та прийняття рішень за умов ринкової економіки, професійний кваліфікований персонал органів державної влади, сучасна державна служба, адекватна умовам демократичної, соціальної, правової держави.

#### **14.5. Засоби підвищення ефективності діяльності державної організації**

Специфікою органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування є те, що продуктом їхньої діяльності є послуги й управлінські рішення, які вони надають громадянам. Тому *ефективність діяльності такого виду організації здебільшого залежить від процесів обміну інформацією, прийняття рішень і забезпечення процесів управління в організації*. Відомо, що зростання обсягу інформації та скорочення часу її передання — поняття не зовсім однозначні. Ясно, що *поліпшення якості інформації*, яка є в момент прийняття рішення, дає змогу прийняти обґрунтоване та своєчасне рішення. *Негайне передання* докладної інформації сприяє координації діяльності фізично розрізнених підрозділів. Проте величезний обсяг циркулюючої нині інформації дедалі більше ускладнює знаходження і виділення потрібних відомостей. Відносно продуктивності в галузі комунікацій існують такі самі помилки, що й у питанні про підвищення продуктивності у сфері виробництва. Зокрема, продуктивність сприяє не збільшенню обсягу інформації, а поліпшенню її якості. *Більш ефективне використання*

*інформації* набуває дедалі важливішого значення для забезпечення продуктивності організації загалом. При цьому необхідно враховувати взаємодію техніки, людей, структури організації та зовнішнього середовища.

У принципі основні переваги застосування нової технології переробки інформації позначаються там, де необхідно виконувати завдання, що повторюються, передбачаючи запрограмовані рішення, або завдання з великим обсягом суто механічної праці. Комп'ютерна техніка дає змогу легко прискорити майже будь-який творчий процес. А коли люди оволодівають комп'ютерною технікою опрацювання текстів, вони часто виявляють, що це сприяє і розвитку творчості, оскільки значно полегшується перебір різних варіантів.

Техніка зв'язку сама по собі не є панацеєю для вирішення питань продуктивності праці управлінців. Її необхідно ретельно спланованим чином вбудовувати в загальну інформаційну систему управління організації, щоб потрібну *інформацію у потрібний час одержували потрібні люди*. Але практика доводить, що високорозвинена техніка зв'язку ще більше посилює потреби організації в *ефективному двосторонньому спілкуванні людей*. Тому необхідно знайти золоту середину між використанням складної техніки і людським фактором.

Через залежність організації від зовнішнього середовища для забезпечення її ефективності необхідно *забезпечити зв'язок організації з об'єктами середовища її діяльності*. Державна організація здійснює зв'язок і спілкування з зовнішнім середовищем переважно за допомогою спеціальних методів зв'язків з громадськістю — методів «паблік рілейшнз» (див. в останньому розділі), а також при безпосередньому наданні послуг громадянам.

Дедалі більше організацій усвідомлюють той факт, що найкраще місце для пошуку ідей по забезпеченню ефективності — це *рівень первинних трудових колективів*. Щоб одержати ідеї і реалізувати відповідні рішення, керівництву потрібна *ефективна система зв'язку вниз і вгору по вертикалі*. Частково це можна забезпечити, наприклад, суто формальними засобами типу скриньок для пропозицій з обіцянкою нагороди за корисні ідеї, а також через проведення зборів. Але надто важливе при цьому — створення атмосфери *довіри*, щоб службовці не боялися говорити про будь-які проблеми, що заважають їхній роботі, і не думали, що будь-яке нововведення — це заколот начальства, спрямований на скорочення їхніх робочих місць.

Необхідність ефективних офіційних каналів і процедур зв'язку — загальноновизнана проблема як у теорії, так і в практиці менеджменту. Але останнім часом рівною мірою почали усвідомлювати і *роль неформальних каналів і комунікацій*. Неформальне спілкування, як по горизонталі, так і по вертикалі, прискорює надходження інформації у ті місця, де в ній є потреба. Водночас це сприяє заповненню ніш в інформаційній системі, що видається вельми необхідною справою. *Неофіційні комунікації* допомагають лідерам організації відчутти також почуття людського контакту, що необхідно для спрямування дії невеликих неформальних груп у бажане русло.

*Інформаційні мережі*, починаючи від добре організованих до абсолютно неформальних, є засобом спільного користування інформацією, що має спеціальний або професійний інтерес для організацій і окремих осіб майже або ніяк не пов'язаних одне з одним, ідея мереж швидко набирає популярності у зв'язку з дедалі зростаючими труднощами відсіву потрібної інформації від усієї інформації, що є нині, навіть з будь-якого обмеженого питання. У теперішній час такі мережі широко використовують за кордоном у галузі соціальних проблем, політичної діяльності і серед користувачів комп'ютерів.

Сам процес прийняття рішень у державній організації можна зробити більш ефективним, якщо використати інформаційну технологію. *Якісна інформація, тобто релевантна, точна і своєчасна інформація, природно, є необхідною умовою для прийняття якісного рішення*. Інформаційна техніка може значно поліпшити процес прийняття рішень, даючи змогу керівникові використати більший обсяг інформації і усуваючи деякі найбільш трудомісткі операції під час прийняття управлінських рішень. Менеджер з питань фінансів, що користується комп'ютерною роздруківкою для розрахунку та порівняння параметрів, зможе розглянути значно більшу кількість можливих варіантів і в більш сполученому вигляді, ніж його колега, який витрачає години й дні для обчислень на папері.

Як відомо, всі параметри, що впливають на роботу організації, взаємопов'язані. Якщо керівник може приймати якісніше рішення і переробляти більший обсяг інформації, то можна або збільшити обсяг питань, які контролює цей керівник, або розширити царину його відповідальності. Разом з тим *упровадження техніки зв'язку* дає змогу зняти низку проблем, пов'язаних із наявністю географічно віддалених один від одного підрозділів, що особливо важливо для державних організацій.

На ефективність державної організації також впливає така якість, як *лідерство*, яке притаманне багатьом крупним керівникам. Вплив державних лідерів вельми великий. Діяльність вищих керівників справляє чималий вплив на забезпечення ефективності. Їхні рішення, дії і приклад задають тон усій організації. Найвище керівництво визначає завдання організації, її перспективні цілі, політику.

У демократичному суспільстві дедалі більшу роль має відігравати *залучення державних службовців* до керівництва державною організацією. Це дасть змогу підвищити ефективність роботи державного органу, оскільки пересічні державні службовці отримають можливість брати участь у процесі прийняття рішень з державних питань. На ефективність діяльності державних організацій може істотно впливати і *створення неформальних груп*. Якщо направляти їхню діяльність, що особливо вдається японцям, можна одержати дієвий засіб для підвищення ефективності.

Сучасна наука управління вважає, що виховання *духу колективізму або корпоративної солідарності* також сприяє підвищенню ефективності діяльності організації.

## **Засвоєні поняття**

*Управлінська діяльність, форми управлінської діяльності, методи управлінської діяльності, адміністративні методи, стадії управлінської діяльності, управлінська технологія, вироблення рішення, процедура прийняття управлінських рішень, лобізм, критерій (оцінювання) рішень, дисципліна, ефективність управління, контроль у державному управлінні, відповідальність державних службовців.*

## **ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ**

1. Опишіть зміст управлінської діяльності.
2. У чому відмінність між організаційними та організаційно-правовими формами управлінської діяльності?
3. Які ви знаєте методи управлінської діяльності? Назвіть і зіставте їх.
4. Розкрийте суть методів управлінської діяльності, а також підходи до їх раціонального поєднання при управлінні різними сферами суспільного життя.



5. Виокремте основні стадії управлінської діяльності та назовіть механізми їх забезпечення на основі використання управлінських технологій.

6. Опишіть зміст стадії прогнозування і моделювання управлінських рішень.

7. Визначте вимоги до управлінських рішень і проаналізуйте фактори, що впливають на їхню якість і ефективність.

8. Охарактеризуйте етапи процесу підготовки управлінського рішення.

9. Проаналізуйте технологічні процедури прийняття рішень у публічному управлінні та можливості їх вдосконалення.

10. Схарактеризуйте засоби забезпечення законності у державному управлінні.

11. Обґрунтуйте співвідношення законності, раціональності і правопорядку в публічному управлінні.

12. Схарактеризуйте підходи до класифікації управлінських рішень.

13. Визначте роль дисципліни у забезпеченні законності в публічному управлінні.

14. Обґрунтуйте підходи до раціонального поєднання різних видів контролю в державному управлінні.

15. Визначте зміст і критерії загальної соціальної ефективності державного управління.

16. Сформулюйте основні критерії оцінювання ефективності органів управління.

17. Наведіть підходи до оцінювання ефективності діяльності управлінських органів і посадових осіб.

## КОНТРОЛЬНІ ТЕСТИ

*Тест 1. До трьох основних рис державної управлінської діяльності не належить:*

- а) юридична заданість;
- б) ідеологічне підґрунтя;
- в) чіткість дій;
- г) виразність.

*Тест 2. Форми управлінської діяльності, що є зайвими:*

- а) правові;
- б) політичні;

- в) організаційні;
- г) організаційно-правові.

*Тест 3. За аспектами впливу на інтереси і мотиви поведінки людини і, відповідно, за змістом методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління поділяють на чотири групи. Група методів із нижчезазначених, що є зайвою:*

- а) економічні;
- б) соціально-політичні;
- в) адміністративні;
- г) пропагандистські;
- д) морально-етичні.

*Тест 4. Ознака організації управлінської діяльності, яку не відносять до управлінської технології:*

- а) результативність;
- б) ефективність;
- в) раціональність;
- г) масштабність.

*Тест 5. За характером цілей управлінські рішення можуть бути:*

- а) стратегічні;
- б) тактичні;
- в) вимушені;
- г) оперативні.

Знайдіть хибну відповідь.

*Тест 6. За функціональним змістом, тобто за відношенням до загальних функцій управління, управлінські рішення поділяють на:*

- а) перспективні;
- б) планові рішення;
- в) організаційні;
- г) технологічні;
- д) прогнозуючі.

Знайдіть хибну відповідь.

*Тест 7. Залежно від характеру організації розроблення рішень виокремлюють:*

- а) одноособові;
- б) колегіальні;

- в) групові;
  - г) колективні.
- Знайдіть хибну відповідь.

*Тест 8. Етап застосування системного підходу до підготовки та реалізації управлінського рішення у наведеному переліку, що є зайвим:*

- а) порівняльний аналіз усіх підходів до підготовки управлінських рішень;
- б) розгляд керованого об'єкта як системи;
- в) віднесення розглядуваної проблеми до компетенції окремого рівня управління;
- г) локалізація ситуації в межах системи, що розглядається;
- д) типізація процесу прийняття рішень (з окресленням у ньому загального для вирішення завдань у межах досліджуваної системи).

*Тест 9. Група методів, на яких базується технологія прийняття управлінських рішень, і якій відповідає таке визначення: «Методи прийняття рішень базуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення»:*

- а) колективні;
- б) евристичні;
- в) кількісні.

*Тест 10. Дисципліна в державному управлінні, що розглядається як фактична поведінка персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування і формує чотири основні показники державного управління — це:*

- а) системність;
- б) масштабність;
- в) результативність;
- г) ефективність;
- д) раціональність.

Який із зазначених показників є хибним?

*Тест 11. Законність і дисципліна в державному управлінні формуються на основі взаємодії трьох складових. Із зазначених складових зайвою є така:*

- а) усвідомлення обов'язку;
- б) оцінка поведінки;
- в) накладання санкцій;
- г) відповідність програмі владної коаліції.

*Тест 12. Вид адміністративних стягнень, що не застосовується до державних службовців:*

- а) попередження про неповну службову відповідність;
- б) штраф;
- в) догана;
- г) звільнення.

*Тест 13. Законодавство не передбачає застосування такої відповідальності державних службовців:*

- а) службової;
- б) дисциплінарної;
- в) адміністративної;
- г) матеріальної;
- д) кримінальної.

*Тест 14. Можливості контролю у державному управлінні як однієї з найважливіших функцій, що вказані помилково:*

- а) виявити недоліки та помилки в роботі та запобігти їм;
- б) порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею;
- в) перевірити стан справ після отримання анонімного звернення;
- г) оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним.

*Тест 15. Управлінський контроль, що спрямований на підвищення результативності та раціональності діяльності органу і має докорінні відмінності від бюджетного контролю:*

- а) управлінський контроль передбачає аналіз економічних даних;
- б) управлінський контроль включає показники, які не можна безпосередньо вартісно оцінити (наприклад, програму навчання);
- в) управлінський контроль спирається на цілі, завдання, функції органу, технології їх досягнення та реалізації;
- г) управлінський контроль передбачає участь всієї організації і може здійснюватись тільки комплексно.

Яка з відмінностей у наведеному списку є неправильною?

## ЗАВДАННЯ ДО МОДУЛЬНОЇ КОНТРОЛЬНОЇ РОБОТИ № 3

1. Написати реферат на одну з тем, зазначених у переліку (див. Тематику рефератів) і визначену викладачем.

2. Користуючись тлумачним словником, дати тлумачення двох термінів з нижченаведеного переліку: духовні цінності, моральні позиції, соціальний конфлікт, соціально-економічна система, автентична інформація, критерії управлінських рішень, стандарти управління, правове регулювання, баланс інтересів, конфлікт інтересів, юрисдикція, антимонопольний контроль, накладання санкцій, колегіальний характер, адміністративна юстиція, особиста відповідальність керівника, спеціальні органи контролю, органи загальної компетенції, засоби суспільного впливу.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Атаманчук Г. В. Управление — фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. — М.: Экономика, 2002. — 567 с.

2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. — М.: Юрид. л-ра, 1997.

3. Гладун З. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз. — Л., 1996.

4. Государственное и муниципальное управление: Справочник. — М.: Магистр, 1998.

5. Державне управління: теорія і практика / За ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998.

6. Конституція України. — К., 1996.

7. Куц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2 т. / Пер. с англ. — М., 1981. — Т. 1.

8. Малиновський В. Я. Державне управління: Навч. посіб. — К., Атіка, 2003.

9. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Расіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління: Навч. посіб. — К.: Знання, 2004.

10. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління // Вісник УАДУ. — 1998. — № 2.

11. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. — К., 1995.

12. Оболенский А. В., Барабашев А. Г. Государственная служба (комплексный подход). — М.: Дело, 1999.

13. *Оболенський О.* Теорія системного підходу в державному управлінні // Вісник УАДУ.— 1996.— № 3.
14. Основи держави і права: Навч. посіб. / За ред. А. М. Колодія, А. Д. Олійника.— К.: Либідь, 1998.
15. *Полінець О.* Контроль у державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення // Вісник УАДУ.— 2000.— № 2.
16. *Райт Г.* Державне управління.— К.: Основи, 1994.
17. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; наук. кер. В. В. Цветков.— К.: Оріяни, 1998.
18. *Рубцов В. П., Фіалко С. В.* Державне будівництво та місцеве самоврядування: Навч. посіб.— К.: Університет «Україна», 2005.— 250 с.
19. *Рубцов В. П.* Індикатори на моніторинг у муніципальному управлінні. Наук.-практ. посіб.— К.: Гнозис, 2002.— 148 с.
20. *Старилов Ю. М.* Служебное право.— М.: БЕК, 1996.
21. *Стефанюк І. Б.* Контрольно-ревізійна служба як складова системи фінансової безпеки держави // Фінанси України.— 1998.— № 11.
22. *Чумаченко Н. Г., Савченко А. П., Коренев В. Г.* Принятие решений в управлении производством.— К.: Техніка, 1978.

## **Заліковий модуль 4**

### **СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

За період з 1991 р. в Україні практично сформовано всі інститути публічної влади, притаманні сучасним державам світу. Діяльність інститутів публічної адміністрації — органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, має забезпечувати виконання закону та здійснення інших публічно-управлінських функцій.

Далі наводитимуться деякі дані щодо чинної на момент підготовки цього навчального посібника системи органів публічної влади в Україні. Принагідно зазначимо, що ця система доволі динамічно змінюється й удосконалюється. Таким чином, за потреби отримати детальну й актуальну інформацію про будь-який орган чи установу публічної влади, слід звернутися до чинного на момент звернення відповідного нормативного джерела — Конституції України, законів України та нормативних актів Кабінету Міністрів, указів Президента, нормативних актів інших органів влади та управління. Свіжу версію потрібно або легко знайти на сайті [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).

## **Тема 15. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ЦЕНТРАЛЬНІ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **15.1. Реалізація концепції поділу влади в Україні**

*Поділ влади.* Поділ державної влади на три гілки (законодавчу, виконавчу та судову) відповідає класичній концепції Монтеस्क'є, сформульованій ще у XVIII ст. як засіб подолання абсолютизму у Франції. Згодом ця концепція знайшла практичне втілення в державній розбудові майже всіх сучасних держав. Еволюція поглядів на державу, її роль та призначення у суспільному розвитку привели до виокремлення у структурі влади, крім законодавчої, виконавчої та судової, ще однієї особливої автономної ланки влади — місцевого самоврядування. Таким чином, система публічної влади в Україні схематично

складається з трьох гілок державної влади (законодавча, виконавча і судова) та системи місцевого самоврядування. Окреме місце у цій системі займають інститути президентства та прокуратури. Відповідно до критерію поширення юрисдикції органів влади їх поділяють на центральні та місцеві. *Центральні органи державної влади* — це ті органи держави, повноваження і діяльність яких поширюються на всю територію держави, а також на тих її громадян, які перебувають за межами країни. Єдність системи цих органів базується на принципах цілісності держави, розмежуванні предметів відання між органами державної влади і водночас на взаємозв'язку її органів один з одним, взаємодії та взаємозалежності, тобто поміж ними існує щільний організаційно-правовий зв'язок. Територія діяльності кожного місцевого органу влади визначається законодавством відповідно до адміністративно-територіального устрою держави. В Україні на місцевому рівні є два типи органів влади — це державні і самоврядні.

Реалізація принципу поділу влади покликана запобігти концентрації всієї державної влади в руках однієї особи або одного органу через запровадження системи взаємних стримувань і противаг поміж органами, які належать до різних гілок влади. Зазначимо, що поділяється, власне, не сама влада, а механізм її здійснення. Він структурується за функціональною та суб'єктною ознаками. У першому випадку поділ влади означає виокремлення основних функціональних видів діяльності держави — законотворення, правозастосування та правосуддя, у другому — організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів — законодавчих, виконавчих і судових з притаманною їм компетенцією, тобто з державно-владними повноваженнями.

В Україні, відповідно до статті 6 Конституції України, державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Єдиним органом *законодавчої влади* в Україні є парламент — Верховна Рада України. Із принципу поділу влади випливає, що Верховна Рада не розглядається як орган вищого рівня щодо інших органів державної влади та щодо органів місцевого самоврядування. Вплив Верховної Ради на діяльність інших органів державної влади і органів місцевого самоврядування здійснюється винятково через прийняття відповідних законів, обов'язкових для всіх суб'єктів на території України. Лише вона має повноваження приймати закони, які є актами найвищої



юридичної сили. Конституційно-правовий статус, повноваження, структуру та інші аспекти діяльності і формування парламенту України — Верховної Ради України, визначено у розділі IV Конституції України.

*Виконавча влада* забезпечує безпосереднє управління справами держави. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Виконавчій владі притаманні такі ознаки: організаційний характер; неперервне здійснення скрізь, де функціують колективи людей; предметність; примусовість, опора на силу.

Формою виконавчої влади є ієрархічно побудований адміністративний апарат. Вона організаційно єдина, ланки нижчого рівня підпорядковані ланкам вищого рівня. Виконавча влада, яка завжди розглядалась як вторинна щодо законодавчої, в умовах демократичної правової держави перетворюється на гілку влади, рівноцінну із законодавчою та судовою владами.

Так, ліквідувавши верховенство однієї гілки влади над іншою, Конституція України більш послідовно визначила прерогативу виконавчої влади в реалізації державної політики в різних галузях та здійсненні економічних і соціальних перетворень.

Структурною ланкою виконавчої вертикалі є центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), до складу яких входять міністерства, державні комітети (державні служби) та ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Наступним організаційно-правовим рівнем органів виконавчої влади є місцеві органи виконавчої влади. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Функції виконавчої влади також здійснюють місцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ. Органи виконавчої влади забезпечують управління економічною та соціальною сферами всієї країни, вирішення всіх інших управлінських справ.

Конституційно-правовий статус, повноваження, структуру та інші аспекти діяльності і формування Кабінету Міністрів України та інших органів, що входять до системи виконавчої влади, визначає розділ VI Конституції України.

*Судова влада* є складовою державної влади у правовій державі. Основу судової влади в Україні становлять суди, що є різними за своєю компетентністю та юрисдикцією. Система судів загальної юрисдикції забезпечує захист прав і свобод громадян через розгляд цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Стаття 125 Конституції передбачає спеціалізацію судів загальної юрисдикції. До спеціалізованих судів належать військові, господарські та адміністративні суди.

Конституційний статус та загальні засади діяльності судової гілки влади в Україні визначає розділ VII Конституції України «Правосуддя».

До судової гілки влади як її самостійний суб'єкт входить Конституційний Суд України. Він є єдиним органом конституційної юрисдикції, що вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України. Судову владу, єдину з гілок влади в Україні, держава наділила правом використовувати примусові повноваження державної влади. Конституційним засадам здійснення конституційного судочинства присвячено окремий розділ XII Конституції України «Конституційний суд України».

*Місцеве самоврядування.* Відповідно до сучасних досягнень державотворчої думки і практики, у статті 7 Конституції України визнається і гарантується місцеве самоврядування. Конституційним засадам діяльності місцевого самоврядування присвячено окремий XI розділ Конституції «Місцеве самоврядування». Органи місцевого самоврядування дещо подібні до органів державної влади. Як і органи державної влади, вони здійснюють управління суспільними справами, але тільки такими, які мають переважно місцеве значення і тільки в межах відповідних територій у державі. Джерелом легітимності влади місцевого самоврядування є не все населення країни, а лише ті громадяни, що проживають на відповідній території. Принципи діяльності й організаційно-правові засади органів місцевого самоврядування та органів державної влади мають багато спільного та подібного. З погляду жителів, і органи державної влади на місцевому рівні, і органи місцевого самоврядування репрезентують державу, державну владу. До того ж, відповідно до Конституції та законодавства, існує система взаємного делегування повноважень між обома групами владних органів. Тому далі йдеться про публічну владу, яка не тільки уособлена класичними державними органами законодавчої, виконавчої та судової влади, а й має більш публічний характер і також охоплює владу місцевого самоврядування, уособлену органами місцевого самоврядування.

## 15.2. Поняття, система і види державних органів в Україні

*Орган держави* — це певна державна інстанція, яку засновує держава, створює її в установленому порядку і діє за її уповноваженням.

Державним органам України притаманні певні характерні для них риси.

Отже, будь-який орган репрезентує Україну як державу всередині країни і поза її кордонами. Державний орган діє за дорученням і від імені держави, яка законодавчо визначає правовий статус кожного з цих органів. Він виступає водночас від свого імені та посідає певне місце в державному апараті. Орган держави є відносно самостійною частиною єдиної системи державних органів, яка будується за принципом поділу влади. У межах статусу державний орган є офіційним представником держави.

Державний орган утворюється в порядку, встановленому Конституцією і відповідними законами країни. Зокрема, Верховну Раду України і Президента України обирають шляхом загальних виборів, склад Кабінету Міністрів затверджує Верховна Рада України.

Залежно від власного правового статусу кожен із державних органів здійснює притаманні йому завдання та функції держави. Так, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. Гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина є глава Української держави — Президент України. Кабінет Міністрів України реалізує виконавчу владу. Правосуддя в Україні здійснюється винятково судами.

Для здійснення власних завдань і функцій держава наділяє державні органи державно-владними повноваженнями, які закріплюються в окремому нормативному правовому акті. За допомогою цих повноважень визначаються конкретні права й обов'язки державних органів, у межах яких вони вправі реалізувати надані їм права, приймати відповідні акти, які є обов'язковими до виконання підпорядкованими органами, службовими особами і громадянами, а також здійснювати контроль за їх виконанням.

Отже, владні повноваження передбачають:

- утворення державного органу в установленому порядку;

- вид його державної діяльності;
- загальнообов'язкову силу його актів.

Владні повноваження притаманні також органам місцевого самоврядування, проте вони не мають державного характеру і не здійснюються від імені Української держави.

Державно-владні повноваження, що входять до компетенції відповідних державних органів, визначаються на основі встановлених законом чи іншим правовим актом предметів відання, прав і обов'язків, які необхідні їм для виконання їхньої діяльності.

Компетенцію цих органів визначають Конституція України, закони України, укази Президента України, окремі постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також відповідні нормативні акти місцевих державних адміністрацій.

Нарешті, за допомогою встановлення компетенції державного органу визначається його місце в системі органів держави. Для кожного з державних органів законодавством передбачені підстави, види та міра юридичної відповідальності.

Ознакою державного органу є правові зв'язки, що об'єднують особовий склад органу держави в єдине ціле. Вони виражають:

- службу супідрядність поміж працівниками;
- покладання відповідальності й обов'язок нести відповідальність;
- призначення керівників нижчих державних органів керівниками вищих органів.

Характерною рисою державних органів є те, що орган держави, як відносно виокремлена частина однієї єдиної системи органів публічної влади, є певною мірою організованим колективом громадян України (Кабінет Міністрів України, парламент України) або однією особою, яка належить до громадян України (Президент України, Генеральний Прокурор України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини). Матеріальну основу організації та діяльності державного органу становлять кошти державного бюджету.

Ознакою державних органів є також те, що кожен з них має притаманну лише йому внутрішню структуру. Важливою рисою державного органу є територіальний масштаб, межі його діяльності. Діяльність органу держави базується на застосуванні методів переконання та примусу. Нарешті, відповідному видові державних органів притаманні власні форми організації,

методи діяльності. Кожен із державних органів має власне майно. І насамкінець, найголовніше: усі державні органи мають статус юридичної особи.

Узагальнивши основні риси, які характеризують сутність державного органу, можна дати загальне його визначення.

*Державний орган України* — це відносно відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом поділу влади, який створюється у певному, визначеному законом порядку і здійснює завдання та функції на підставі державно-владних повноважень власної компетенції: його особовий склад об'єднується правовими зв'язками в єдине ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації та методів діяльності.

*Системи державних органів* у різних країнах залежать від географічних факторів, національного складу населення, державного устрою, державного режиму країни. Важливу роль відіграють ідеологія, політична доктрина та конституційно-правова концепція.

В Україні застосована *централізовано-сегментна система*, яка виходить з принципу поділу влади, відповідного комплексу стримувань і противаг та постулату, згідно з яким *органами державної влади* є лише головні центральні органи, які діють в масштабі всієї країни (глава держави, парламент, уряд), а також їхні представники на місцях (голови місцевих державних адміністрацій тощо). Представницькі ж органи на місцях розглядаються лише як органи місцевого самоврядування. Враховуються при цьому і такі принципи, як демократизм держави, верховенство права тощо.

Згадана система складається з кількох видів органів, які формуються специфічними засобами, мають власні компетенції й особливості формування. Принцип розподілу влад визначає сегментність даної системи, однак це є не розрізнений набір елементів. Органи держави об'єднані загальними завданнями, метою управління суспільством, методами управління, які мають загальні принципи. Тільки у своїй сукупності вони становлять цілісну систему, що зумовлює її централістську сутність.

Органи влади цієї моделі зазвичай класифікують за трьома видами, кожен з яких є, своєю чергою, певною системою. Це органи влади законодавчої, виконавчої та судової. У багатьох державах формується й четвертий вид влади — контрольний. В Україні теж є такі органи влади, серед них: Прокуратура, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Централізовано-сегментна система особливо ефективна в умовах політичної стабільності, міцного політичного плюралізму.

На інших принципах базується *моноцефальна* система державних органів, основним з яких є принцип єдності державної влади згори донизу — *принцип одновладдя*. Очолює цю систему один орган чи посадова особа, наділені всією повнотою влади, які, своєю чергою, наділяють певними повноваженнями всі інші органи. «Вертикальна» підпорядкованість — характерна риса цієї системи. При цьому згадана модель пов'язана, зазвичай, з однопартійністю, з відмовою від політичного плюралізму, з перебільшенням ролі держави, яка «згори» наділяє громадян правами та свободами. Основними засобами формування органів цієї системи є не обрання, а призначення, а компетенція, як правило, визначається одноосібно на вищому рівні. Ця система персоніфікована: на чолі системи стоїть одна особа, авторитет якої має вважатися незаперечним. XX століття надало чимало прикладів таких систем: Гітлер у Німеччині, Салазар у Португалії, Сталін у Радянському Союзі, Муссоліні в Італії, Саддам Хусейн в Іраку, Кім Ір Сен у Північній Кореї тощо.

*Монотеократична* система органів держави існує в державах, де офіційною ідеологією проголошено панівну релігію. Сучасні приклади таких систем подають деякі ісламські країни, приміром, Іран. Європейське середньовіччя також дало багато подібних зразків, але на базі християнства. Основою *духовно-державного єдиновладдя* тут є поєднання в одній особі глави держави та вищої духовної особи країни.

Викладені головні моделі систем державних органів, звичайно, не охоплюють усіх інших її різновидів. До того ж, кожна система або окремі її елементи можуть змінюватися, взаємно переплітатися тощо.

Конституційно-правова концепція України виходила з необхідності впровадження централізовано-сегментної системи державних органів як найбільш прогресивної. Тому види центральних і місцевих органів держави визначаються на підставі принципів, закладених у згаданій системі. Згідно з ними державні органи України в сукупності становлять єдину систему органів, склад якої об'єктивно впливає з принципу єдності державної влади в Україні.

### 15.3. Місце Верховної Ради України в системі державного управління

Важлива роль у системі державного управління належить Верховній Раді України — єдиному органу, що забезпечує реалізацію функції законотворення. Через законотворчу діяльність Верховна Рада здійснює управління різними сферами життєдіяльності людини, суспільства та держави.

Верховна Рада України складається з однієї палати, обирається вільними виборами на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на п'ять років. До складу Верховної Ради України входять 450 народних депутатів України, якими можуть бути лише громадяни України, які на час виборів досягли 21 року, мають право голосу і проживають в Україні протягом п'яти років. Для керівництва своєю роботою Верховна Рада обирає Голову, першого заступника і заступника Голови Верховної Ради.

Відповідно до статті 85 Конституції України на Верховну Раду покладено виконання 37 окремих повноважень Верховної Ради, з-поміж яких основними функціями у сфері державного управління можна вважати:

- прийняття законів;
- здійснення парламентського контролю в межах Конституції України та її законів;
- затвердження Державного бюджету України та контроль за його виконанням;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України;
- затвердження рішень про надання Україною позик, економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх виконанням;
- затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, та визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада винятково шляхом прийняття законів може вирішувати широке коло питань (ст. 92 Конституції), зокрема щодо:

- прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій;
- засад використання природних ресурсів;
- зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності;
- утворення та діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації, місцевого самоврядування;
- територіального устрою України;
- основ національної безпеки, організації Збройних сил України і забезпечення громадського порядку;
- бюджетних відносин, податків і зборів, статусу національної та іноземної валюти на території України;
- установа засад місцевого самоврядування;
- визначення засад судочинства та судоустрою.

Конституція України закріпила за Верховною Радою такі повноваження щодо формування структур виконавчої влади, зокрема призначення Прем'єр-міністра України за поданням Президента України.

До повноважень Верховної Ради належать також визначення відповідальності Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри, що спричинює його відставку.

Задля здійснення законодавчих робіт, підготовки та 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 в уже працюючих комітетах, Верховна Рада може створювати тимчасові спеціальні комісії.

За потреби у проведенні розслідувань, пов'язаних із питаннями, що зачіпають інтереси усього суспільства, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії.

#### **15.4. Інститут Президента у системі державного управління України**

Інститут президентства є досить поширеним явищем у світовій практиці та існує у понад 130 країнах, що входять до ООН. У президентських республіках Президент є главою держави та главою виконавчої влади, у республіках парламентського типу — лише



главою держави, але не уряду, у республіках змішаного типу — тільки главою держави, але з великими юридичними та реальними повноваженнями щодо керівництва урядом.

*Інститут Президента України* визначає Розділ V чинної Конституції України. Уперше в Україні інститут президентства було запроваджено 5 липня 1991 року Законом «Про застосування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР». Центральною фігурою в інституті президентства в Україні є Президент України, який за Конституцією визначений як глава держави, тобто уособлює державу і державну владу загалом, а не окремі її гілки.

Президент України відповідно до Конституції здійснює інтегруючі функції в межах свого конституційного призначення як «глави держави». Як глава держави Президент України виступає у вирішенні внутрішніх проблем країни і від її імені у міжнародних зносинах, у ролі арбітра в разі виникнення непорозумінь між законодавчою та виконавчою гілками влади, забезпечує єдність держави.

Президента України обирають громадяни України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на п'ять років. Він повинен бути громадянином України. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два терміни поспіль.

Конституція України встановлює недоторканність Президента під час виконання ним своїх повноважень. Повноваження Президента закріплені у Конституції і об'єднують:

- повноваження у сфері законодавства;
- повноваження, пов'язані з призначенням на посади і звільненням з посад членів Кабінету Міністрів та посадових осіб органів державної влади та управління;
- установчі повноваження;
- повноваження у сфері забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони країни;
- повноваження в галузі правосуддя;
- повноваження, пов'язані з наданням громадянства України та його позбавленням, наданням притулку в Україні;
- представницькі повноваження.

Зазначені групи повноважень не делегуються. Президент видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території України.

Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. Діяльність Президента забезпечує низка дорадчих, консультативних і допоміжних інституцій.

Серед найважливіших із них — Рада національної безпеки і оборони України та Секретаріат Президента.

Рада національної безпеки та оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони, який вносить пропозиції Президенту України щодо реалізації заasad внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки та оборони, координує і здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади в цій сфері у мирний час і в умовах воєнного або надзвичайного стану.

До складу Ради за посадою входять: Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Голова Служби безпеки, Міністр внутрішніх справ, Міністр закордонних справ. Через цей орган Президент може активно взаємодіяти на організаційному та функціональному рівнях із структурами виконавчої влади, зокрема міністерствами «силових» відомств, що посилює його роль у державному механізмі.

Секретаріат Президента України — це допоміжний орган, який є апаратом Президента України. Секретаріат здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента України. Керівництво Секретаріатом здійснює Глава Секретаріату, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом. У структурі Секретаріату Президента України є посадові особи і підрозділи, які підпорядковуються главі держави безпосередньо, а також посадові особи і підрозділи, які підпорядковуються главі держави опосередковано — через Главу Секретаріату. Діяльність Секретаріату регламентується Указами Президента.

## Тема 16. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

### 16.1. Єдина система органів виконавчої влади

Оснoву організаційної структури державного управління становить система органів виконавчої влади, яка, реалізуючи певну частину повноважень держави, виконує функції, пов'язані з реалізацією положень Конституції держави, її законів та інших

нормативних актів. Органи виконавчої влади формують своєрідну систему, основним призначенням якої є виконання та забезпечення виконання положень Конституції та законів держави.

Поняття «система органів виконавчої влади» має потрійне смислове навантаження.

По-перше, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (органів виконавчої влади) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками тощо.

По-друге, воно фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів.

По-третє, окреслює цілком визначений суб'єктний склад даної системи.

Перший аспект системи органів виконавчої влади передбачає необхідність формування дієвої вертикалі виконавчої влади, яка б забезпечувала належну реалізацію законодавчо визначених політичною системою цілей та владних рішень згори донизу.

Реалізацію другого аспекту — відокремлення органів виконавчої влади від інших органів державної влади — забезпечує Конституція України. Особливістю виконавчої влади як гілки державної влади є те, що вона має виконавчий та розпорядчий характер і забезпечує практичну організацію виконання законодавчих і нормативних актів.

Третій аспект системи органів виконавчої влади розкривається в окремому розділі VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», де обґрунтовано об'єднуються усі ієрархічні рівні органів виконавчої влади — вищий і центральний, а також місцевий.

Система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів.

Вищий рівень — Кабінет Міністрів України.

Центральний рівень — міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, прирівняні до державних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Місцевий, або територіальний, рівень, на якому діють:

– органи виконавчої влади загальної компетенції: Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;

– органи спеціальної — галузевої та функціональної — компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади.

Оскільки органи виконавчої влади здійснюють управлінську за своїм змістом діяльність, іноді використовується визначення системи цих органів як «апарату державного управління».

Трансформаційні процеси, що відбуваються в економічній, соціальній, політичній сферах суспільства, висувають підвищені вимоги до системи органів державної влади щодо вироблення дієвих механізмів управління їхнім розвитком.

Однак система виконавчої влади в Україні залишається неефективною, рівень її організуючого впливу на суспільні процеси не задовольняє потреби в розвитку громадянського суспільства, динамічному формуванні соціально-економічного укладу та демократичної правової держави.

Про низьку ефективність виконавчої влади свідчать: соціальні індикатори, насамперед рівень безробіття і реальних доходів населення; неефективне управління державною власністю, внаслідок чого величезний виробничий потенціал фактично не працює на державу; невиправдане втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання, що гальмує розвиток підприємництва в Україні.

Серед основних причин низької ефективності виконавчої влади можна назвати:

- неузгодженість дій різних виконавчих структур, непослідовність і суперечливість рішень, низьку виконавчу дисципліну;
- дублювання споріднених функцій різними органами;
- надмірну концентрацію функцій управління на вищих щаблях виконавчої влади;
- незбалансовану регіональну політику;
- закритість органів виконавчої влади для контролю з боку суспільства;
- корупцію та економічну злочинність у державних структурах, а також низький престиж державної служби в Україні.

Ця ситуація є свідченням необхідності вироблення дієвих механізмів реформування системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності її функціонування.

## 16.2. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади

Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади великою мірою визначається раціональністю управлінських зв'язків поміж органами різних організаційно-правових статусів як по вертикалі, так і по горизонталі.

В основу формування вертикальних управлінських зв'язків покладено повноваження Кабінету Міністрів України щодо спрямування, координації діяльності інших органів виконавчої влади та здійснення контролю за їх функціонуванням.

У межах вертикальних управлінських зв'язків центральним органам виконавчої влади — міністерствам — підпорядковуються їхні територіальні органи, які разом із міністерством утворюють виконавчу вертикаль. Органами міністерств на місцевому рівні є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які підвітні та підконтрольні міністерствам. Державним комітетам та іншим центральним органам виконавчої влади на місцевому рівні підконтрольні та підвітні їхні територіальні органи.

Вертикальні управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади передбачають підпорядкованість обласним державним адміністраціям районних державних адміністрацій. Обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за ними.

Горизонтальні управлінські зв'язки на центральному рівні передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики через організаційні механізми Кабінету Міністрів.

На місцевому рівні горизонтальні управлінські зв'язки базуються на взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Голови держадміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і сприяють їм у виконанні покладених на них завдань. Формування управлінських зв'язків на цьому рівні великою мірою визначається взаємовідносинами органів виконавчої та представницької влади. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами, згідно з Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», і в цій частині підвітні та підконтрольні останнім.

### 16.3. Кабінет Міністрів України

Відповідно до статті 113 Конституції, вищим органом, що очолює вертикаль виконавчої влади, є Кабінет Міністрів України. Це колегіальний орган, який спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Він є органом загальної компетенції, який є по суті центром з організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Діяльність Кабінету Міністрів забезпечує Секретаріат Кабінету Міністрів України (далі — Секретаріат). Секретаріатом керує окремий міністр — Міністр Кабінету Міністрів.

Керує роботою Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України, який спрямовує її на забезпечення здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, керує засіданнями Кабінету Міністрів, розподіляє обов'язки між першим віце-прем'єр-міністром та віце-прем'єр-міністрами, підписує акти Кабінету Міністрів, репрезентує Кабінет Міністрів України в міжнародних зносинах тощо.

Перший віце-прем'єр-міністр і віце-прем'єр-міністри згідно з розподілом повноважень забезпечують виконання Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, координують виконання заходів з відповідних питань міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, не здійснюючи при цьому безпосереднього керівництва їхньою роботою. Посади Прем'єр-міністра України, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не входять до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу».

Згідно зі статтею 116 Конституції України, на Уряд покладено також такі повноваження: 1) забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 3) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості

населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; 4) розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; 5) забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності; 6) розроблення проекту Закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою бюджету України, подання Верховній Раді звіту про його виконання; 7) здійснення заходів щодо обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 8) організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи.

Кабінет Міністрів України приймає нормативно-правові акти (постанови та розпорядження), обов'язкові до виконання на всій території України.

Основним законодавчим актом, який конкретизує діяльність Кабінету Міністрів України, згідно з Конституцією, має бути Закон України «Про Кабінет Міністрів України». Перший варіант цього Закону був ухвалений Верховною Радою України ще у 1997 р. Восьмий варіант Закону був ухвалений у грудні 2006 року. На нього, як і на всі попередні, Президентом України було накладено вето. Внаслідок відсутності окремого закону про Кабінет Міністрів стосунки між органами державної влади не мають детального врегулювання і часто супроводжуються напруженням.

Кабінет Міністрів України та Президент України є двома конкуруючими центрами державної влади щодо вироблення державної політики. На жаль, в Україні з моменту запровадження інституту президентства існують невизначеності та суперечності в розмежуванні функцій між Президентом та Урядом. Усунення цих та інших недоліків організації влади в Україні є змістом майже постійного вдосконалення української моделі організації публічної влади, зокрема і конституційна реформа.

## 16.4. Міністерства України

*Міністерство* (що означає керую, службу) — центральний у державі орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в певній галузі чи сфері життя. В Україні міністерство

є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. За характером діяльності вони поділяються на галузеві, тобто ті, які керують певною галуззю (наприклад, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я тощо) 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).

Відповідно до змін у Конституції України (ст. 116) Кабінет Міністрів України має повноваження утворювати, реорганізувати та ліквідувати міністерства та інші органи центральної виконавчої влади. Перелік міністерств не є постійним. До більш-менш сталої частини переліку входять міністерства: економіки, промислової політики, аграрної політики, внутрішніх справ, екології та природних ресурсів, палива і енергетики, закордонних справ, культури та мистецтва, у справах сім'ї і молоді; з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, оборони, освіти і науки, охорони здоров'я, праці та соціальної політики, транспорту, фінансів, юстиції. За станом на березень 2006 року діяло 19 міністерств.

Міністерства є єдиноначальними органами. Їх очолюють міністри, які входять до складу Кабінету Міністрів України і за посадою належать до політичних діячів. Основним завданням міністра є визначення напрямів розроблення державної політики міністерством.

*Міністр:* бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів та урядових комітетів; представляє законопроекти у Верховній Раді та її органах; виступає від імені міністерства у відносинах з іншими органами публічної влади та з іншими суб'єктами; ухвалює нормативно-правові акти міністерства та схвалює проекти урядових рішень від імені міністерства; є розпорядником коштів міністерства виділених на реалізацію програм. Міністр особисто відповідає за розроблення впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання.

Для надання міністру політичної підтримки посади заступників міністра також мають бути віднесені до політичних.



Міністр доручає виконання частини своїх посадових повноважень своїм заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого розподілу службових обов'язків.

Міністерство як центральний орган будується за такою схемою: керівництво (міністр та його заступники, колегія) — виробничі структурні підрозділи (управління, відділи) — штабні підрозділи, що займаються організаційною діяльністю всередині міністерства (бухгалтерія, управління кадрів тощо).

*Апарат міністерства* складається з державних службовців. Апаратом міністерства має керувати керівник апарату (наразі — це перший заступник міністра, в ході адміністративної реформи має бути запроваджено посаду державного секретаря міністерства). Керівник апарату міністерства як вищий державний службовець у міністерстві повинен забезпечувати інституційну пам'ять міністерства та стабільність державної служби. До його повноважень має належати: організація виконання доручень міністра та організація роботи з документами в міністерстві; призначення на посади та звільнення з посад державних службовців та працівників (осіб, найнятих за трудовим законодавством) апарату міністерства; управління майном міністерства та коштами, виділеними на утримання апарату міністерства.

Міністерство може мати підпорядковані йому підрозділи (органи), зокрема територіальні (регіональні), які становлять «систему міністерства».

Переважає більшість міністерств беруть участь у реалізації економічної та соціальної політики держави в межах дорученої справи: прогнозують перспективні напрями і реалізують стратегічні цілі та завдання розвитку; беруть участь у розробленні проектів та у виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони навколишнього середовища, Державного бюджету України; беруть участь у підготовці міжнародних договорів України, укладають міжнародні угоди міжвідомчого характеру; проводять політику у сфері виконання робіт (послуг) і поставок продукції для державних потреб та утворення державних резервних фондів матеріальних та фінансових ресурсів і здійснюють у межах повноважень, визначених законодавством, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до їхнього відання; беруть участь у формуванні та реалізації державної

інвестиційної політики; сприяють розвиткові підприємництва, ринкової інфраструктури; здійснюють іншу діяльність щодо забезпечення державних інтересів в умовах формування ринкової економіки.

Загалом діяльність міністерств охоплює два типи функцій: функції із забезпечення аналітико-консультативної допомоги у виробленні та здійсненні політики міністрів у відповідних секторах державного управління; функції забезпечення задоволення потреб суспільства і держави. Ці функції пов'язані з наданням управлінських послуг населенню і в ході адміністративної реформи підлягають широкій децентралізації, зокрема шляхом їх делегування окремим госпрозрахунковим підрозділам, підпорядкованим відповідному міністерству.

*Патронатна служба.* Члени Кабінету Міністрів мають право на формування власних патронатних служб, завданням яких є організація робочого дня міністра, надання консультацій і порад, пошук матеріалів, виконання інших особистих доручень міністра та обслуговування його діяльності. До складу патронатної служби працівників набирають за особистим вибором міністра, насамперед на основі критеріїв політичної та персональної відданості.

Працівники патронатних служб не повинні мати статусу державних службовців. Працівники патронатної служби не можуть давати вказівки (доручення) державним службовцям міністерства, але вони можуть повідомляти інформацію або передавали доручення від міністра, як правило, через керівника апарату. Патронатна служба міністра не повинна налічувати понад десять осіб. Наприклад, у Канаді типовий штат патронатної служби міністра включає посади керівника служби, помічників, зокрема з питань розпорядку дня міністра, секретаря, водія, працівника з питань комунікацій (зв'язки із ЗМІ), радників з парламентських питань та з політичних питань.

*Колегія міністерства.* Надзвичайно ефективним інструментом публічного консультування міністра може бути колегія міністерства, яка є постійним консультативно-дорадчим органом міністра. До складу колегії входять керівники урядових органів у складі міністерства, керівники окремих установ, організацій та підприємств, що перебувають у управлінні міністерства, а також за згодою представники відповідних комітетів Верховної Ради, органів державної влади, установ, громадських організацій, науковці та інші особи. Персональний склад колегії міністерства (крім Міністерства оборони та МВС)

затверджується міністром. Засідання колегії проводяться за потреби, але не рідше одного разу на місяць. На засіданнях колегії розглядаються питання вироблення рекомендацій з питань формування та реалізації державної політики, найважливіших напрямів діяльності міністерства, проектів нормативно-правових актів, програм та інших документів, розгляду інших питань.

Одним із центральних питань у реформуванні міністерств має стати зміна підходів до територіальної організації виконавчої влади. За загальним правилом, міністерства не потребують територіальної мережі власних підрозділів (органів), оскільки основним завданням міністерств як політичних органів є розроблення державної політики і проектів нормативних актів.

## **16.5. Державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади**

*Державні комітети* (державні служби) — це центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), діяльність яких спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів. Не формуючи безпосередньо урядову політику, державні комітети покликані сприяти міністерствам та уряду загалом в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру. Вони вносять пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України, реалізуючи цю політику у визначеній сфері діяльності, здійснюють управління в ній, міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до їхнього відання. Державні комітети (державні служби) очолюють їхні голови. Голови державних комітетів не входять до складу Кабінету Міністрів і мають статус державних службовців. Державні комітети діють на підставі відповідних положень. За станом на березень 2006 року існувало 11 державних комітетів.

Як правило, в системі органів центральної виконавчої влади утворюють такі Державні комітети та інші органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до державного комітету України. Отже, це: 1) державні комітети — архівів; будівництва, архітектури та житлової політики; водного господарства; по

земельних ресурсах; зв'язку та інформатизації; енергозбереження; у справах релігій; інформаційної політики, телебачення і радіомовлення; лісового господарства; з питань фізичної культури і спорту; у справах ветеранів; у справах охорони державного кордону; стандартизації, метрології та сертифікації; статистики; з державного матеріального резерву; 2) прирівняні до статусу комітету — Вища атестаційна комісія, Національне космічне агентство; Пенсійний фонд; Головне контрольно-ревізійне управління; Державне казначейство.

Державні комітети можуть мати підпорядковані їм підрозділи (органи), зокрема територіальні (регіональні), що становлять так звану систему державного комітету. Формування державних комітетів (державних служб) у системі організаційної структури державного управління зумовлено тим, що певні функції виконавчої влади неможливо чи небажано віднести до відання одного міністерства або коли є необхідність організаційно (структурно) розмежувати відповідальність за прийняття рішень та їх реалізацію. Передбачається, що в ході адміністративної реформи державні комітети мають бути реорганізовані в урядові органи або ліквідовані.

Окрім державних комітетів, до ЦОВВ належать *центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом*. Це доволі новий вид органів виконавчої влади (вони запроваджені в 1999 р.), особливість яких полягає в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають порядок діяльності та повноваження саме цих ЦОВВ. ЦОВВ зі спеціальним статусом мають особливі завдання та повноваження. Щодо них можуть встановлюватися спеціальні умови утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності. До ЦОВВ України зі спеціальним статусом віднесено: Антимонопольний комітет, Державну податкову адміністрацію, Державну митну службу, Національну комісію регулювання електроенергетики, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Фонд державного майна, Державний департамент з питань виконання покарань, Службу безпеки, Управління державної охорони, Головне управління державної служби. Діяльність частини ЦОВВ спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через відповідних міністрів. Наразі функціонує 22 ЦОВВ зі спеціальним статусом.

У ході майбутньої модернізації системи виконавчої влади більшість із цих органів має бути перетворена в урядові органи.

Це стосується і Державної митної служби України та Державної податкової адміністрації України, які наразі підпорядковані Міністру фінансів через механізм «спрямування та координації». Деякі з сьогоднішніх ЦОВВ зі спеціальним статусом мають бути виокремлені в окрему категорію — регуляторні органи (незалежні регулятори). Зокрема, це стосується Національної комісії з питань регулювання зв'язку України, Національної комісії регулювання електроенергетики.

*Регуляторні органи (незалежні регулятори).* Проблема чіткого визначення ролі держави в регулюванні природних монополій та суміжних ринків спричинена необхідністю подолання практики прямого втручання в їхню діяльність Кабінету Міністрів. Основними сферами компетенції незалежних регуляторів повинні бути енергетика, транспорт, зв'язок, житлово-комунальне господарство. Окремі сегменти природних монополій (наприклад, транспорт) в Україні сьогодні взагалі не мають незалежних регуляторів. Основними завданнями незалежного регулятора (регуляторів) є гарантування споживачам якісних послуг за економічно обґрунтованими цінами; обмеження впливу монополістів на державну політику; створення умов для ефективного сталого розвитку компаній монополістів; запобігання спробам держави розв'язувати соціальні проблеми за рахунок певних груп споживачів.

Тому в ході адміністративної реформи незалежні регулятори, зважаючи на їхнє функціональне призначення (Національна комісія з питань регулювання зв'язку України, Національна комісія регулювання електроенергетики), мають бути виокремлені з систем органів виконавчої влади та підпорядковані Уряду; має бути вдосконалено порядок утворення та функціонування регуляторів для забезпечення незалежності, незаангажованості та прозорості в їхній діяльності шляхом створення регуляторів на основі паритетного представництва у складі (або наглядових структурах) усіх зацікавлених сторін держави, виробників послуг, споживачів та/чи забезпечення участі цих зацікавлених груп у процедурі прийняття рішень.

*Урядові органи.* Найбільшу за кількістю та за чисельністю працівників групу органів у системі виконавчої влади мають складати урядові органи зі своєю територіальною мережею. Урядові органи утворюються в системі міністерства (наразі — у складі міністерства) для здійснення поточного адміністрування (служба) або надання адміністративних послуг, та/або управління державними підприємствами/установами (агентство), здійснення контролю-наглядових функцій (інспекція).

Такий розподіл виконання функцій поміж інституціями має бути чітко закріплено на законодавчому рівні та реалізовано на практиці.

Урядові органи перебувають в системі міністерства відповідно до розподілу повноважень між міністрами за секторами державної політики. На березень 2006 року в 19 міністерствах діє близько 50 урядових органів.

Ключові установчі та кадрові питання щодо урядових органів вирішує Кабінет Міністрів за поданням міністра.

Відповідальність урядових органів має ґрунтуватися на персональній відповідальності керівника урядового органу перед міністром. При цьому для достатнього рівня автономності урядових органів, вплив міністра, якому підпорядковується відповідний урядовий орган, має бути обмежений повноваженнями: нормативного регулювання з питань діяльності урядового органу; участі у формуванні бюджету урядового органу; контролю за діяльністю урядового органу (через отримання звітної та іншої інформації тощо); ініціювання заміни, звільнення керівника урядового органу.

## **16.6. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади**

Територіальні органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ є державними органами, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їхніх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах, містах Києві та Севастополі. Разом з власне апаратом відповідного центрального органу (міністерства, державного комітету) вони утворюють так звану виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості, яка дістала визначення як система міністерства або система державного комітету.

Зазвичай на місцевому рівні органами міністерств, державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій як підзвітні та 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. Особливу групу становлять місцеві органи

(територіальні підрозділи) міністерств і державних комітетів, які не входять структурно до складу обласних державних адміністрацій, але взаємодіють з ними в питаннях реалізації державної політики та регіонах і є по суті «продовженням» центральних органів виконавчої влади, їхнім представництвом на місцях. До їх складу належать: управління, відділи Міністерства внутрішніх справ; управління Міністерства юстиції; податкові адміністрації (інспекції) Державної податкової адміністрації; територіальні відділення Державної митної служби; територіальні відділення Антимонопольного комітету; відділення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку; управління, відділи Служби безпеки України, управління, відділи Державного комітету статистики; управління, відділи Головного контрольно-ревізійного управління; управління Державного комітету у справах захисту прав споживачів тощо. Більшість цих органів беруть участь у реалізації економічної та соціальної політики держави на території регіону (області, адміністративного району, міста). Кожен із цих органів у межах дорученої йому сфери відання організовує виконання законодавчих актів та контроль за їх реалізацією; прогнозує перспективні напрями і стратегічні цілі, бере участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм економічного та соціального розвитку, реалізує функції з державного регулювання економіки, виконує функції внутрішньоорганізаційного забезпечення роботи. 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. Територіальне відділення Фонду держмайна України розробляє проекти програм приватизації, організовує і контролює їх виконання тощо. Трансформація структури ЦОВВ в Україні та їхніх функцій у ході адміністративної реформи передбачає реформування ключових елементів системи місцевих (територіальних) органів міністерств і державних комітетів.

## Тема 17. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

### 17.1. Конституційно-правовий статус і організація діяльності місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації (МДА) — це ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі. Конституційно-правовий статус цих органів державної влади визначають статті 118, 119 розділу VI Конституції України, який присвячено виконавчій гілці влади. Переважна більшість інших аспектів діяльності МДА унормована окремим законом про місцеві державні адміністрації. У межах своїх повноважень МДА здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. МДА перебувають у системі подвійного підпорядкування. Вони загалом підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами.

МДА є єдиначальними органами загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій. Голоів адміністрацій призначає на посаду Президент України за поданням Кабінету Міністрів на термін повноважень Президента. Голови МДА під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Вони одноособово приймають рішення шляхом розпорядження і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

Для обговорення найважливіших питань діяльності МДА з метою прийняття відповідних рішень головами адміністрацій та для координації діяльності всіх місцевих органів виконавчої влади створюються колегії державних місцевих адміністрацій. Голови формують склад місцевих адміністрацій та в межах бюджетних коштів, виділених на утримання адміністрацій, формують їхню структуру, призначають за згодою Прем'єр-міністра України перших заступників та за погодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром заступників.

Структурними підрозділами МДА є, насамперед, галузеві та функціональні управління (наприклад, управління економіки,



управління охорони здоров'я тощо). Орієнтовні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджує Кабінет Міністрів України.

МДА, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями (сферами) суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях. Об'єктами управління з боку МДА є заклади освіти, культури, охорони здоров'я, які перебувають в їх підпорядкуванні; радіо, телебачення, друковані засоби інформації, засновниками яких є дані адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій та перебувають на місцевому бюджеті; інвестиційні фонди, засновниками яких є ці адміністрації; інші об'єкти управління згідно з чинним законодавством.

Концепцією адміністративної реформи передбачається поступове реформування МДА з урахуванням загальних тенденцій демократизації та децентралізації влади, перетворення структурних і функціональних засад органів виконавчої влади.

## **17.2. Повноваження місцевих державних адміністрацій**

Повноваження органу виконавчої влади — це закріплені за ним права та обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади, відповідно до покладених на нього завдань і функцій, виражає їхню компетенцію. Повноваження МДА визначені статтею 119 Конституції України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» і поділяються *на власні і делеговані*.

*Власні повноваження МДА* за змістом і ступенем охоплення об'єктів управління, своєю чергою, класифікують на загальні (як органу загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя. До компетенції МДА входить забезпечення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законності, правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм національно-культурного розвитку меншин; підготовки та виконання відповідних бюджетів; управління переданими в законному

порядку об'єктами державної власності; здійснення державного контролю в межах, визначених законодавством; взаємодії з органами місцевого самоврядування та реалізації інших наданих державою повноважень.

Законом про МДА визначено *повноваження місцевих державних адміністрацій* в галузях економічного та соціального розвитку, бюджету і фінансів, управління майном, приватизації та підприємництва, містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, використання й охорони земель, природних ресурсів і довкілля, науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення і соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати, міжнародних та зовнішньоекономічних відносин тощо.

*Делеговані повноваження* МДА — це повноваження, що їх набувають адміністрації шляхом передання їм для виконання від інших суб'єктів за власним рішенням останніх або на підставі закону. МДА здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами, а також повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, делеговані їм у межах, визначених законами, Кабінетом Міністрів України. Законодавством передбачено, що передання місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів має супроводжуватись переданням їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

### **17.3. Взаємодія місцевих державних адміністрацій по горизонталі та вертикалі**

Складовою державно-управлінських відносин, які виникають поміж органами державної влади у горизонтальних та вертикальній проекціях, є відносини місцевих державних адміністрацій. За характером їх поділяють на адміністративні (субординаційні), функціональні (координаційні), дисциплінарні, відносини ініціативи; за формою і вираженням — на правові й неправові, за сферами виявлення — галузеві, територіальні, міжрегіональні, територіально-галузеві. Багатогранність державного управління зумовлює й інші спектри класифікації відносин місцевих державних адміністрацій. Для забезпечення реалізації власних

і делегованих повноважень місцевих адміністрацій суттєвою є типологія, базована на виділенні учасників державно-управлінських відносин.

Чинним законодавством визначено відносини МДА з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Відносини з Президентом ґрунтуються на відповідальності МДА та їхніх голів під час здійснення своїх повноважень перед ним. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента та щорічно звітують перед ним про виконання обласною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини з Кабінетом Міністрів України передбачають відповідальність місцевих адміністрацій перед ним, їх підконтрольність і підзвітність. Голови обласних адміністрацій інформують Кабінет Міністрів України про виконання наданих адміністрації повноважень і про соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини МДА з органами виконавчої влади базуються на тому, що серед місцевих органів виконавчої влади є органи двох типів: 1) підпорядковані голові відповідної державної адміністрації, але водночас реалізують вимоги і завдання відповідного міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади; 2) підпорядковані міністерствам чи іншим ЦОВВ, але мають управлінські зв'язки з місцевими державними адміністраціями.

Відносини з міністерствами та іншими ЦОВВ ґрунтуються на засадах взаємодії та підзвітності і підконтрольності їм управлінь, відділів та інших структурних підрозділів МДА. У разі визнання міністерством, іншим ЦОВВ незадовільною роботу відповідного управління, відділу, іншого структурного підрозділу МДА або їхніх керівників, міністр чи керівник іншого ЦОВВ звертається з мотивованим поданням до голови відповідної МДА, який зобов'язаний переглянути це подання і не пізніше ніж у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь. Голови МДА та інших ЦОВВ сприяють їм у виконанні

покладених на ці органи завдань. Своєю чергою керівники територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ з питань здійснення повноважень МДА підзвітні та підконтрольні їхнім головам.

У межах структур виконавчої влади важливими є відносини між обласними та районними місцевими держадміністраціями. Обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень спрямовують і контролюють діяльність районних державних адміністрацій. Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших ЦОВВ. Право скасовувати накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України та актам виконавчої влади вищого рівня, мають також керівники відповідних управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність і щорічно, на вимогу, звітують перед ними.

Відносини між державою і суспільством значною мірою реалізуються в системі відносин місцевих державних адміністрацій з місцевими радами та їхніми посадовими особами. МДА здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними і районними радами (використовуючи передані для цього фінансові, матеріально-технічні та інші ресурси), підзвітні та підконтрольні відповідним радам. Голови МДА мають право дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад, а також право виносити на розгляд питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, інші пропозиції. Вони звітують перед відповідними радами про виконання бюджету, програм соціально-економічного і культурного розвитку територій і делегованих повноважень. Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, на підставі чого з урахуванням пропозиції органів виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і передає його відповідній раді.

У процесі управлінської діяльності на відповідній території МДА вступають у відносини із сільськими, селищними і міськими радами, їхніми виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами. Вони сприяють у здійсненні радами власних повноважень місцевого самоврядування у вирішенні

питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування; контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб.

Готуючись до розгляду питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, місцеві адміністрації мають повідомляти відповідні органи місцевого самоврядування про це і надавати право участі цих органів та їхніх посадових осіб у проведенні відповідних засідань. Голови місцевих адміністрацій, їхні заступники, керівники підрозділів або представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування, а також бути заслуханими з питань, що їх стосуються. МДА не мають права втручатись у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм МДА й органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації. У системі державно-управлінських відносин місцевих державних адміністрацій розглядаються також їхні відносини з підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян і громадянами.

Ефективність відносин МДА визначається їхнім організаційним, правовим, кадровим та інформаційним забезпеченням.

#### **17.4. Структура місцевих державних адміністрацій**

Як і будь-які органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації структурно впорядковані. Формування структур місцевих державних адміністрацій визначається відповідними постановами Кабінету Міністрів України, в яких затверджують орієнтовний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації. Наведемо його.

І. Відділи та інші підрозділи апарату облдержадміністрації: організаційний відділ; відділ кадрової роботи та з питань державної служби; відділ роботи зі зверненнями громадян; юридичний відділ; загальний відділ; відділ контролю; відділ бухгалтерського обліку; відділ взаємодії з правоохоронними органами; відділ з питань правоохоронної та мобілізаційної роботи; відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення; господарський відділ; прес-служба; відділ з питань режимно-секретної роботи.

II. Управління, відділи та інші структурні підрозділи облдержадміністрації: головне управління сільського господарства і продовольства; головне управління економіки; головне управління праці та соціального захисту населення; головне фінансове управління; управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку; управління вугільної промисловості (утворюються в разі потреби); управління капітального будівництва; управління житлово-комунального господарства; управління містобудування та архітектури; управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; управління освіти і науки; управління охорони здоров'я; управління культури; управління з питань молоді, спорту та туризму; управління у справах преси та інформації; управління з питань внутрішньої політики; управління державної ветеринарної медицини; управління з питань майна комунальної власності (за умови делегування радами повноважень з управління майном); управління з питань державних корпоративних прав (утворюються в разі потреби); відділ у справах національностей та міграції; відділ у справах релігій; інспекція державного технічного нагляду; інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції; служба у справах неповнолітніх; державний архів області.

Структура районних державних адміністрацій формується з урахуванням орієнтовного переліку управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації.

III. Відділи та інші підрозділи апарату райдержадміністрації: відділ організаційної і кадрової роботи; загальний відділ; відділ контролю; юридичний відділ; фінансово-господарський відділ; відділ з питань оборони та мобілізаційної роботи; відділ внутрішньої політики; відділ з питань режимно-секретної роботи.

IV. Управління, відділи та інші структурні підрозділи райдержадміністрації: управління (відділ) сільського господарства і продовольства; управління економіки; управління праці та соціального захисту населення; фінансове управління; управління державної ветеринарної медицини; відділ з питань молоді та спорту; відділ містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства; відділ освіти; відділ культури; відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення; служба у справах неповнолітніх; архівний відділ.

Голови МДА можуть утворювати управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій, не передбачені

орієнтовним переліком, у межах граничної чисельності, встановленого фонду оплати праці працівників і видатків на утримання відповідної державної адміністрації за погодженням з відповідним міністерством, іншими центральними органами виконавчої влади. Зазвичай при внесенні таких змін вони керуються необхідністю врахування таких чинників, як галузева структура господарства області (району), інституціональні перетворення, що відбуваються на їхній території.

### **17.5. Деякі недоліки чинної організації виконавчої влади**

Процес державної розбудови в Україні триває. Цей процес пов'язаний із необхідністю усунення виявлених недоліків і «недоробок» у чинній моделі публічної влади. А це, своєю чергою, пов'язано з політичною боротьбою та необхідністю пошуку компромісів. Крім того, поки що не всі елементи конституційної моделі влади знайшли втілення у законодавчих актах, а тим паче в конкретній діяльності органів влади. Процес переходу від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської, що започаткований наприкінці 2004 р., виявив деякі вади в конституційному оформленні цієї моделі. Внаслідок цього у 2007 р. виникли міркування про перехід до моделі парламентсько-прем'єрської республіки, хоча попередній етап трансформації не було завершено і не було, відповідно, отримано необхідного досвіду.

Аналіз функціонування діючої моделі організації публічної влади, зокрема виконавчої влади у центрі та на місцях, з погляду Центру політико-правових реформ, виявив такі проблеми, що підлягають розв'язанню:

1) незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України (Уряду) в орган політичного керівництва, а саме:

- обмеженість важелів впливу Уряду на деякі центральні органи виконавчої влади;
- відсутність стратегічного планування в діяльності Кабінету Міністрів;

2) неефективна організація діяльності міністерств, зокрема:

- переобтяженість міністрів та міністерств адміністративними питаннями;
- незавершеність розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах;

- нерозмежованість політичних та адміністративних функцій у системі міністерства;
  - надмірна організаційна залежність урядових органів від міністерств;
- 3) нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні, а саме:
- необґрунтовано велика кількість центральних органів виконавчої влади фактично однакового статусу;
  - низький рівень горизонтальної координації між міністерствами;
  - надмірна централізація повноважень виконавчої влади;
- 4) неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях тобто:
- неефективні механізми впливу Уряду на місцеві державні адміністрації;
  - високий рівень одержавлення публічної адміністрації.

Зрозуміло, що наведений перелік є досить укрупненим і вказує на прями майбутньої роботи з удосконалення української моделі виконавчої влади в Україні, тобто на прями реформування, що мають привести до підвищення її ефективності.

Почасту вказані недоліки мають бути усунені шляхом прийняття відповідних конституційних законів (законів, прийняття яких передбачено Конституцією України). Наступним кроком конституційної реформи є реформування місцевої влади та місцевого самоврядування, матеріали якого на момент підготовки цієї книги перебувають на розгляді у Конституційному Суді України.

## **Тема 18. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО РОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

### **18.1. Сутність і правовий статус місцевого самоврядування в Україні**

На сучасній стадії світового розвитку однією з найважливіших ознак побудови демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування.

Конституція і законодавство України закріпили дві системи публічної влади на місцях: систему місцевих державних адміністрацій (про які вище йшлося), які є місцевими органами



державної виконавчої влади, та систему місцевого самоврядування (МС) як публічну владу територіальних громад.

У кожній державі, залежно від особливостей її політичного устрою, форми правління, історичних, політичних та інших чинників, місцеве самоврядування має свою специфіку і навіть називається по-різному. Так, в англосаксонських країнах використовується поняття «муніципальне управління», в Японії — «місцева автономія», у Франції — «територіальна децентралізація». Поява і розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства загалом без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади щодо забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджено на місцевому рівні та мають на ньому ж вирішуватись.

Місцеве самоврядування є складовою публічного управління (управління суспільством). У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю, спрямованою на забезпечення потреб та інтересів місцевого населення.

*Конституційно-правові засади місцевого самоврядування.* Прагнучи втілити ідею демократичної, соціальної, правової держави, Конституція України (ст. 7) закріпила принцип, згідно з яким «в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування». Місцевому самоврядуванню присвячено XI розділ Конституції та окремий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ЗМС), який деталізує конституційні норми. Третім правовим джерелом існування МС в Україні є Європейська Хартія місцевого самоврядування (далі — Хартія), оскільки вона в повному обсязі ратифікована Верховною Радою України в 1997 р. і відповідно до статті 9 Конституції України стала частиною національного законодавства. Громадяни України реалізують своє конституційне право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Зміст місцевого самоврядування в сучасній Україні наближений до його розуміння у Європейській Хартії місцевого самоврядування. Зокрема, у Конституції України (ст. 140) та в ЗМС (ст. 2) зазначається, що *місцеве*

*самоврядування* — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це визначення місцевого самоврядування не повністю охоплює зміст МС як суспільно-політичного явища. Справді, МС можна розглядати принаймні ще у двох аспектах: як спосіб організації публічної влади на місцях і як територіальну самоорганізацію населення на місцях.

Визначення МС як *способу організації публічної влади* на місцях знайшло своє втілення, як того вимагає стаття 2 Хартії, в Конституції України, зокрема в статті 5, відповідно до якої «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Згідно з цим принципом взаємовідносини центру й місць, центральних і місцевих органів влади мають будуватись не на основі жорсткої централізації та ієрархії, властивих колишній радянській системі, а на засадах правової, організаційної й матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевих органів влади. Суть МС як *форми самоорганізації місцевого населення* полягає в тому, що функціонально та організаційно воно є організаційно-правовим механізмом, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через обрані ними органи здійснюють функції й повноваження місцевого самоврядування. «Місцеве самоврядування, — зазначається в Конституції України, — здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи». Органами місцевого самоврядування, що репрезентують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради.

Таким чином, Хартія визначила принципи, основні напрями МС, його співвідношення з місцевим управлінням; Конституція України закріпила систему МС, його фінансову та матеріальну базу, роль територіальної громади, фінансові гарантії МС з боку держави та роль місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод; Законодавством України, зокрема, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року врегульовуються організаційні питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їхніх повноважень.

*Основними рисами місцевого самоврядування в Україні є: демократичний характер, здійснення на всіх щаблях адміністративно-територіального устрою держави (крім Автономної Республіки Крим); відсутність ієрархії між територіальними громадами, їхніми органами та посадовими особами; фінансово-економічний, політичний характер; специфічний правовий статус. Важливими ознаками органу МС є його права, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів МС, а також державних органів. Суть правової автономії полягає в наявності в органів МС власних повноважень, визначених Конституцією і відповідним законодавством. Організаційна автономія виражається в тому, що орган МС має змогу сам визначати власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Фінансова автономія полягає у праві органів МС на володіння та розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень. Хоча органи МС в Україні не входять до механізму державної влади, це не означає їх повної автономності від державної влади, державного управління.*

Роль місцевого самоврядування у державотворенні України, згідно із Національною доповіддю-2006 «Стан та перспективи муніципального розвитку в Україні (погляд муніципальної громадськості)», полягає в такому:

**Соціокультурний контекст:** місцеве самоврядування — це інструмент: **прищеплення** суспільству з тоталітарним мисленням принципів, традицій, стандартів та зв'язків демократичних багатосторонніх відносин у трикутнику влада (місцева) — бізнес — громада; **позбавлення** споживацького (клінталістського) ставлення по осі «населення — влада» та опікунського (патерналістського) ставлення по осі «влада — населення»; **мобілізації** творчої активності населення; **формування** нових демократичних традицій і норм поведінки; **активізації** місцевого патріотизму та національного культурного відродження.

**Політичний контекст:** місцеве самоврядування — це **школа** масової політичної освіти населення, залучення громад до політичних процесів державного будівництва; **середовище** формування «цивілізованих» партійних вертикалей по вісі регіони — центр; **інструмент** прищеплення «ціннісного виміру» до критеріїв відбору персоналій на «політичний олімп»; **каталізатор** зміни якості місцевих політичних еліт; **природний гарант** політичної стабільності в країні; **«фільтр»** радикалізму

та сепаратизму в регіонах та містах.

**Соціально-економічний контекст:** місцеве самоврядування тут виступає як **гармонізатор** соціальних та економічних відносин на місцевому рівні; **гарант** захисту «вразливих верств» населення; **інструмент** «соціалізації» бізнесу; **провідник** політики гармонійного розвитку територій; **партнер** держави у соціально-економічному вирівнюванні економічного розвитку.

*Місце і роль органів МС* у системі державного управління визначаються структурою їхніх повноважень, що включають: 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язано з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язано з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

*Система принципів місцевого самоврядування* не вичерпується лише принципом його автономності у правовій, організаційній та матеріально-фінансовій сфері. Закон про місцеве самоврядування називає й інші принципи (ст. 4). Умовно їх можна поділити на дві групи: спеціалізовані, які властиві лише органам МС та завдяки яким ці органи суттєво відрізняються від місцевих органів виконавчої влади (принципи виборності, колегіальності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, судового захисту своїх прав); універсальні, тобто властиві як органам МС, так і місцевим органам виконавчої влади (принципи народовладдя, законності, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів).

## **18.2. Система, органи та посадові особи місцевого самоврядування в Україні**

Законодавство відносить до системи місцевого самоврядування кожного населеного пункту територіальну громаду, місцеву (сільську, селищну або міську) раду як представницький орган громади, відповідного сільського, селищного або міського голову, виконавчі органи місцевої ради, органи самоорганізації населення. Іноді в системі МС міст є наявними районні ради (у разі їх утворення). Якщо система МС конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування у більш загальному розумінні включає в себе як системи МС конкретних сіл, селищ, міст, так і район-

ні та обласні ради — органи МС, які репрезентують у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

*Територіальна громада.* Нагадаємо, що відповідно до законодавства місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України. При цьому під *територіальною громадою* розуміють жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільними об'єднаннями жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Територіальна громада, згідно зі статтею 140 Конституції України, а також статтею 6 ЗМС, є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто найбільш повноважним елементом системи місцевого самоврядування.

Наведене визначення не розкриває всієї складності суспільного явища, яким є «територіальна громада». Закон, проголосивши територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування й основним носієм його функцій і повноважень, не визначив притаманних саме цьому суб'єктові повноважень, ролі, прав, відповідальності тощо.

Поняття «територіальна громада» останнім часом набуло істотного наповнення. Крім юридично закріпленого в Конституції і ЗМС визначення змісту поняття «територіальна громада», існують визначення, що характеризують громаду в інших аспектах. Наприклад, в аспекті власності територіальна громада — це спільнота громадян України, жителів села, селища й міста або добровільне їх об'єднання в загальну громаду, що має спільну комунальну власність, а також спільні інтереси. Дане визначення звертає увагу на спільність власності та спільні інтереси. Існують визначення, де домінантною характеристикою громади фігурує «сплата податків на території громади», «спільність інтересів до території, що впливають із факту проживання на спільній території» тощо. Територіальну громаду розглядають також в аспекті реалізації прав громадян, з яких складається громада, а також інтересів, що реалізуються в територіальній громаді. Права особи як члена територіальної громади, що виникають у сфері місцевого самоврядування, базуються на тріаді інтересів: інтереси території громади, на якій функціонує особа; інтереси самої тери-

торіальної громади як сукупності інтересів її членів (спільні інтереси, насамперед у задоволенні соціальних, комунальних й інших потреб); інтереси конкретного жителя, пов'язані з реалізацією його конкретних життєвих прагнень у громаді. Отже, територіальна громада виступає соціальним організмом, осередком, у якому реалізуються повсякденні потреби й інтереси жителів території, де зустрічаються й гармонізуються індивідуальні, територіальні інтереси, інтереси всієї громади, інтереси регіону та усієї держави.

Територіальна громада функціонує безпосередньо та через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання та інші форми, що розвиваються у громадах в ініціативному порядку, приміром, громадські ради, експертні групи та соціальні партнерства.

*Органи місцевого самоврядування (МС)* — це структурно-організовані групи службовців, яких наділяють владою в системі МС для реалізації владних рішень, а посадові особи МС — особи, які працюють в органах МС, мають відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату з коштів місцевого бюджету.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо (наприклад, шляхом місцевого референдуму, загальних зборів), так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які репрезентують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Серед органів і посадових осіб МС слід назвати три ключових органи. Це міська (сільська, селищна, міська) рада — колективний представницький орган місцевого самоврядування; виконавчий комітет — колективний виконавчий орган місцевої ради; місцевий (сільський, селищний, міський) голова — одноособовий орган самоврядування. Обласні та районні ради обирають голову ради та не мають своїх виконавчих органів. Представницький орган громади та виконавчий орган ради є юридичними особами і, відповідно до ЗМС та інших законів, їх наділяють власними повноваженнями, у межах яких вони діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. Згідно з моделлю МС, що діє в Україні, органам МС можуть надавати окремі повноваження органів державної виконавчої

влади, у здійсненні яких органи МС підконтрольні цим органам. Інститут передання повноважень називається їх делегуванням. Зазначимо, що *делеговані повноваження* — повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом. В Україні функціонує також досить суперечливий і такий, що викликає багато нарікань у суспільстві, інститут делегування повноважень у зворотному напрямі — від районних та обласних рад, як органів МС, органам державної влади — місцевим районним і обласним державним адміністраціям.

Рада є органом МС, який репрезентує відповідну територіальну громаду та здійснює від імені та в її інтересах функції та повноваження МС. Виконавчі органи в системі МС є виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, а тому створюють їх вказані ради, яким вони є підконтрольними та підзвітними. Очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях сільський, селищний, міський голова — посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою.

Суттєвою особливістю МС є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, за яким побудовано систему центральних органів державної влади. Система МС на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як так звана працююча корпорація, яка сама приймає відповідні рішення і сама ж, власними силами, виконує ці рішення. Це зовсім не означає, що в системі МС не повинно бути розумного розмежування повноважень між радою, її виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою, як це логічно впливає зі статті 141 Конституції України та передбачено ЗМС.

Однією з характерних особливостей системи МС, яке здійснюється на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, є те, що вона має своє продовження як на регіональному рівні в особі районних, обласних рад — органів МС, які репрезентують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, окремих сіл, які об'єднані з іншими населеними пунктами в єдину адміністративно-територіальну одиницю — сільраду) в особі так званих органів самоорганізації населення — будинкових, вуличних, кварталних, сільських комітетів, комітетів мікрорайонів тощо. Перелічені органи також визначаються як самостійні елементи системи МС.

Важливою особливістю конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні є наявність у його системі спеціальних органів — районних і обласних рад, які повинні репрезентувати спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, однак, не маючи власних виконавчих органів, частину своїх повноважень делегувати місцевим органам виконавчої влади — районним та обласним державним адміністраціям.

Така дуалістична модель організації публічної влади на місцях є українською національною специфікою. Залишається дуже актуальною проблема розмежування функцій і повноважень між органами МС та органами місцевої державної виконавчої влади.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування. Тобто сільські, селищні, міські ради є *представницькими органами* місцевого самоврядування, які є виборними органами та складені з депутатів і відповідно до закону наділені правом репрезентувати інтереси відповідної територіальної громади та приймати від її імені рішення.

Обласні та районні ради також є *представницькими органами* МС, оскільки репрезентують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Обласні та районні ради мають деякі особливості в організації своєї роботи та їхніх органів. Головною з них є відсутність у цих рад власних виконавчих структур і необхідність делегування виконавчих повноважень місцевим державним адміністраціям. Районні й обласні ради наділено власними і делегованими їм територіальними громадами сіл, селищ і міст повноваженнями. **До власних повноважень належать:** затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, контроль за їх виконанням; ухвалення районних та обласних бюджетів, що формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів, вирішення інших питань, віднесених до їхньої компетенції. **Делеговані повноваження** здійснюються за взаємною згодою (шляхом укладання договорів, прийняття рішень) органів МС первинного і вторинного рівнів відповідно для районних і обласних рад. Районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів. Діяльність цих рад забезпечується виконавчим апаратом, який очолюють голови цих рад. Голів районних і обласних рад обирають відповідні районні й обласні ради.



### 18.3. Про недоліки української моделі місцевого самоврядування

За роки незалежності України місцеве самоврядування в Україні пройшло значний шлях. Концепція місцевого самоврядування визнана майже всіма політичними силами і послідовно розвивалася в кількох законах про місцеве самоврядування та знайшла конституційне визнання та визначення як важливий інститут і інструмент демократичного розвитку. Ідеї місцевого самоврядування продовжують втілюватись у повсякденну практику. Разом з тим, зрозуміло, є широке поле для подальшого удосконалення вітчизняної моделі місцевого самоврядування. Очевидно, що таке удосконалення повинно бути узгоджено в часі і по суті з удосконаленням системи місцевих органів виконавчої влади. Деякі наведені вище особливості організації місцевого самоврядування ілюструють недосконалість системи українського місцевого самоврядування. Крім того, реальна система місцевого самоврядування в Україні суттєво відрізняється навіть від її правової моделі. Нарешті, є значні відмінності між цією моделлю та принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, яка є обов'язковою для України в повному обсязі. Організація влади на місцях тісно пов'язана з адміністративно-територіальним устроєм держави, який також потребує суттєвого упорядкування. Тому модернізація системи місцевого самоврядування потребує паралельних змін принаймні в системі адміністративно-територіального устрою та в системі організації місцевої виконавчої влади.

Наразі, згідно із вищезгадуваною Національною доповіддю 2006 існує така низка проблем місцевого (муніципального і регіонального) самоврядування та розвитку:

- відсутність послідовної державної політики щодо розвитку системи місцевого самоврядування, неврахування вищими органами державної влади України пропозицій неурядових громадських організацій та асоціацій органів місцевого самоврядування з її вдосконалення;

- відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні громади, а також можливості повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні району та регіону;

- наявність суперечностей у положеннях Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

- відсутність належної фінансової основи місцевого самоврядування, надмірна централізація фінансових ресурсів і відсутність належної податкової бази, зокрема місцевих податків та зборів, для самостійного формування органами місцевого самоврядування власних бюджетів;

- великі диспропорції в розвитку територій;
- відсутність правового механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;

- нераціональна система органів виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, низький рівень горизонтальної координації їхньої діяльності;

- відсутність належного законодавства про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

- надмірна залежність органів місцевого самоврядування від рішень місцевих органів виконавчої влади, зокрема у питаннях формування і виконання місцевих бюджетів та реалізації інших делегованих повноважень;

- наявність випадків співіснування кількох громад на одній території та нерозв'язаності питань співвідношення їх компетенції;

- неефективна система державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, недосконалість системи, низький рівень оплати праці в органах місцевого самоврядування;

- непрозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Існує також точка зору, згідно з якою головною причиною важкого стану місцевого самоврядування є суб'єктивне небажання виконавчої влади втрачати механізми впливу на території. Тому було реалізовано модель декларативного самоврядування, майже повністю залежного від виконавчої влади.

Усій системі публічної влади в Україні притаманна відсутність паритетних засад у відносинах особи та органів публічної влади. Зокрема, це:

- неналежне правове регулювання відносин між приватною особою та органами публічної адміністрації;

- фактична перевага прав та інтересів чиновника, формалізм, бюрократія, корупція;

- неналежне оприлюднення публічної інформації та проблеми доступу до неї;
- неефективний порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації.

Вказані та інші недоліки зумовлюють невисоку ефективність функціонування публічної влади загалом і місцевого самоврядування зокрема, гальмують суспільний розвиток та пояснюють низький рівень довіри до влади з боку громадян, низький рівень їхньої співпраці з владою.

Модернізація влади є важливим чинником економічного зростання та соціально-культурного розвитку країни. Зрозуміло, що вказані недоліки організації місцевої влади в Україні не можуть бути усунені одночасно шляхом самої кардинальної реформи, оскільки багато причин цих недоліків зумовлено українською історією та сформованою цією історією ментальністю населення та влади. З огляду на це неважко передбачити, що найближчим часом сучасне покоління українців має стати свідком і учасником модернізації устрою влади, її поступової еволюції у бік наближення до конституційних та європейських принципів. Бачення мети, завдань і шляхів реформування публічної адміністрації наведені наприкінці останнього розділу цієї книги.

## Тема 19. СУДОВА ВЛАДА ТА ПРОКУРАТУРА ЯК ОРГАНИ КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

### 19.1. Засади правосуддя в Україні

Відповідно до Конституції України, однією із самостійних гілок державної влади є судова влада. Конституція України в розділі VIII «Правосуддя» визначає лише базові положення щодо судової влади і закріплює лише засади діяльності судової системи. Судова влада у системі державного управління є інструментом здійснення контролю та відновлення законності. Вона безпосередньо не має управлінських і розпорядчих функцій, але водночас через механізми виконання судових ухвал, рішень, вироків та висновків впливає й на управлінську діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У системі поділу влад прокуратура виступає відносно самостійним інститутом і безпосередньо не входить до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади, хоча й тісно взаємодіє з останньою. Місце і роль прокуратури в системі органів державної влади України, окрім Конституції (Розділ VII «Прокуратура»), визначає чинний Закон України «Про прокуратуру» і вони характеризуються тим, що органи прокуратури здійснюють прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів.

*Призначення судової гілки влади полягає* в захисті прав і свобод людини й громадянина, захисті конституційного ладу України, забезпеченні відповідності актів Верховної Ради України, Президента України, органів виконавчої влади України та органів місцевого самоврядування Конституції України, судовому контролю за дотриманням законності при застосуванні законів та інших нормативних актів України, зокрема органами влади та управління. Існування самостійної гілки судової влади поряд із законодавчою та виконавчою — це необхідний атрибут будь-якої демократичної держави. Правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, системи судів загальної юрисдикції визначає Закон України «Про судоустрій України».

Судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства.

Судова влада діє на таких засадах, як самостійність, винятковість, підзаконність, повнота, незалежність суддів.

*Самостійність і незалежність* полягають у тому, що суди здійснюють правосуддя самостійно, а судді при здійсненні правосуддя незалежні від будь-якого впливу, нікому не підзвітні і підпорядковуються лише закону. Втручання у вирішення судових справ, погроза щодо судді, образа судді, невиконання судового рішення тягнуть за собою встановлену законом кримінальну відповідальність.

Проте самостійність судової влади не означає її повної автономності щодо інших гілок і структур державної влади. Зокрема, законодавча та виконавча гілки влади, Президент України суттєво впливають на організацію та функціонування органів судової влади. Так, Верховна Рада України, приймаючи закони, визначає систему судових органів та принципи її функціонування, встановлює статус суддів, порядок розгляду справ у суді тощо. Верховна Рада України також здійснює установчі

повноваження, а саме: бере участь у формуванні судових органів (призначає третину суддів Конституційного Суду України, обирає суддів безстроково). Відповідні установчі повноваження здійснює і Президент України. Він призначає третину суддів Конституційного Суду України, утворює суди у визначеному законом порядку, здійснює перше призначення на посаду професійного судді. Органи виконавчої влади здійснюють матеріально-технічне забезпечення діяльності судів тощо.

*Виключність судової влади* полягає в тому, що функції судової влади можуть здійснюватися лише судами (ст. 124 Конституції України). Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Лише суди мають право легітимно здійснювати повноваження державної влади щодо застосування у процесуальному порядку засобів державного примусу.

*Підзаконність судової влади* знаходить свій прояв, по-перше, в тому, що суди та судді діють на основі закону, підпорядковуються Конституції та законам України, по-друге, в особливій процесуальній формі здійснюють повноваження органів судової влади, яка є найбільш складною формою юрисдикційної діяльності й, унаслідок цього, докладно регламентується законом, зокрема кримінально-процесуальним та арбітражно-процесуальним кодексами, нормами адміністративного законодавства.

*Повнота судової влади* визначає її обсяг, остаточний характер рішень, які приймаються судами, їхнім обов'язковим значенням.

У контексті державного управління, крім, власне, відправлення правосуддя, важливими функціями судової влади є ще функція тлумачення правових норм, яке пов'язано з реалізацією повноважень Конституційного Суду України давати офіційне тлумачення Конституції та законів України (п. 2 ч. 1 ст. 150 Конституції України).

## **19.2. Система судоустрою**

Згідно з Конституцією України, судочинство в державі здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. При цьому Конституція окремо встановлює заборону створення будь-яких надзвичайних та особливих судів. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають в Українській державі.

Конституційний Суд входить до судової системи як самостійний суб'єкт і є єдиним органом конституційної юрисдикції (ч. 5 ст. 125 Конституції України).

Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації. Принцип територіальності означає, що до цієї системи входять районні (міські), міжрайонні (окружні), обласні та прирівняні до них суди і Верховний Суд України. Принцип спеціалізації передбачає створення відповідних організаційних структур для розгляду окремих категорій справ у названих вище судах.

Згідно із Законом України «Про судоустрій України» (ст. 18) систему судів загальної юрисдикції становлять:

1. Місцеві суди, до яких належать місцеві загальні суди (районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди, а також військові суди гарнізонів); місцеві господарські суди (господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя); місцеві адміністративні суди та окружні суди, що утворюються в округах відповідно до указу Президента України.

2. Апеляційні суди, до яких належать:

– апеляційні загальні суди (апеляційні суди областей, апеляційні суди міст Києва та Севастополя, Апеляційний суд Автономної Республіки Крим, військові апеляційні суди регіонів та апеляційний суд Військово-Морських Сил України), а також Апеляційний суд України;

– апеляційні спеціалізовані суди (апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, що утворюються в апеляційних округах відповідно до указу Президента України).

3. Касаційний суд України.

4. Вищі спеціалізовані суди: Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України, а також інші відповідні вищі спеціалізовані суди, що утворює Президент України в порядку, встановленому Законом України «Про судоустрій України».

5. Верховний Суд України.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Згідно із Законом України «Про судоустрій України» (ст. 47), Верховний Суд України здійснює правосуддя, забезпечує однакове застосування законодавства всіма судами загальної юрисдикції. У складі

Верховного Суду України діють: Судова палата у цивільних справах; Судова палата у кримінальних справах; Судова палата у господарських справах; Судова палата в адміністративних справах; Військова судова колегія.

Правосуддя, згідно з Конституцією України (ч. 1 ст. 127), здійснюють професійні судді та у визначених законом випадках народні засідателі і присяжні. Звідси випливає, що носіями судової влади в Україні виступають, насамперед, судді, які виконують свої обов'язки на професійній основі.

Окреме місце у судовій системі займає Конституційний Суд України, який, згідно з Конституцією України (розділ XII), є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, тобто це незалежний від законодавчої й виконавчої гілок влади спеціальний судовий орган, який здійснює перевірку нормативних актів на їх відповідність Конституції України шляхом конституційного судочинства. Завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Функціями Конституційного Суду України є вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції України (конституційний контроль), а також офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Підбиваючи підсумки розгляду судової влади, зазначимо, що органи судової влади спільно з іншими правоохоронними органами зобов'язані забезпечувати дотримання законності, що є основою захисту прав і свобод людини й громадянина та захисту конституційного ладу України.

### **19.3. Система прокуратури та її завдання**

Згідно з Конституцією України (ст. 121) прокуратура є єдиною системою, яку становлять: Генеральна Прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва й Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури.

Завдання прокуратури в системі органів державної влади України крім Конституції, визначає чинний закон «Про прокуратуру». Ці завдання полягають в тому, що органи прокуратури здійснюють прокурорський нагляд за додержанням

і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного й господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їхніми виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами та громадянами.

При цьому предметом прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, зокрема, є відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам.

Діяльність органів прокуратури спрямована на всіляке утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, захист положень Конституції України та прав і свобод нею проголошених, зокрема захист від неправомірних посягань на:

- 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;
- 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;
- 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення.

Організація та діяльність органів прокуратури базуються на специфічних принципах. Так, органи прокуратури:

1) становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний Прокурор України, із підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим;

2) здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їхніх органів;

3) захищають у межах своєї компетенції права й свободи громадян на засадах їхньої рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак;

4) вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення



в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення;

б) діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення.

Працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів.

Практика діяльності прокуратури виявила потребу у вдосконаленні правового регулювання прокурорської діяльності, що сприятиме підвищенню ефективності роботи прокуратури, наближенню України до стандартів правової демократичної держави, якою має бути Українська держава, про що проголошено у першій статті Конституції України.

Таким чином, органи прокуратури разом з органами судової влади виконують суспільно важливі завдання та функції щодо створення нормальних умов для реалізації прав і свобод громадян у всіх сферах суспільного розвитку. Вони повинні вживати необхідних заходів щодо відновлення законності та запобігання порушенням закону і їх усунення.

## **Засвоєні поняття**

*Державна влада, система публічної влади, виконавча влада, адміністративний апарат, верховенство влади, конституційно-правовий статус, юрисдикція, органи місцевого самоврядування, державно-владні повноваження, компетенція державного органу, системи державних органів, повноваження, інститут президентства, система органів виконавчої влади, апарат державного управління, міністерство, апарат міністерства, патронатна служба, колегія міністерства, державні комітети, регуляторні органи, урядові органи, територіальні органи, місцеві державні адміністрації, територіальна громада.*

## **ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ**

1. Розкажіть про місце українського парламенту в системі органів державної влади в Україні.

2. Перелічіть основні функції Верховної Ради України, як парламенту.

3. Розгляньте конституційні повноваження Верховної Ради та розподіліть їх за основними функціями (напрямами) роботи Верховної Ради.

4. Висвітліть порядок формування Верховної Ради України.

5. Назвіть основні функції Президента України.
6. Висвітліть порядок обрання Президента України.
7. Перерахуйте конституційні повноваження Президента України.
8. Охарактеризуйте напрями (сфери) діяльності Президента України як глави держави.
9. Охарактеризуйте напрями (сфери) діяльності Президента України як гаранта Конституції.
10. Охарактеризуйте напрями (сфери) діяльності Президента України як Верховного Головнокомандувача.
11. Розкажіть, які акти приймає Президент України.
12. Висвітліть особливості взаємодії Уряду та Президента.
13. Висвітліть особливості взаємодії Парламенту та Президента.
14. Висвітліть порядок взаємодії Уряду і Парламенту.
15. Охарактеризуйте завдання допоміжних служб Президента України.
16. Поясніть структуру та завдання Секретаріату Президента України.
17. Висвітліть порядок призначення Кабінету Міністрів України.
18. Розгляньте порядок організації роботи Кабінету Міністрів України.
19. Охарактеризуйте організацію роботи центральних органів виконавчої влади.
20. Висвітліть організацію роботи місцевих державних адміністрацій.
21. Розкрийте основні завдання місцевих органів виконавчої влади.
22. Які існують, крім Кабінету Міністрів, центральні органи виконавчої влади. Наведіть приклади.
23. Дайте визначення місцевого самоврядування.
24. Розкрийте правовий статус територіальної громади.
25. Назвіть і висвітліть характеристики місцевого самоврядування.
26. Визначте поняття та ознаки представницьких органів місцевого самоврядування.
27. Розгляньте систему, органи та посадових осіб місцевого самоврядування.
28. Розкрийте компетенцію органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

29. Покажіть порядок формування органів місцевого самоврядування.

30. Поясніть організацію роботи представницьких органів місцевого самоврядування.

31. Дайте характеристику актів місцевого самоврядування та їх походження.

32. Дослідіть стосунки органів і посадових осіб місцевого самоврядування з органами державної влади.

33. Назвіть засади діяльності судової влади.

34. Охарактеризуйте систему судоустрою в Україні.

35. Розкрийте принципи судочинства.

36. Охарактеризуйте завдання прокуратури.

37. Назвіть і висвітліть принципи діяльності прокуратури.

38. Покажіть суть організації роботи прокуратури.

## КОНТРОЛЬНІ ТЕСТИ

*Тест 1. Поділ державної влади на три гілки (законодавчу, виконавчу та судову) сформований у:*

- а) Римському праві;
- б) XIX ст.;
- в) XX ст.;
- г) XVIII ст.

Знайдіть правильний варіант відповіді.

*Тест 2. Стаття 125 Конституції передбачає створення в Україні судів загальної юрисдикції. Отже, суди, що не належать до системи судів загальної юрисдикції — це:*

- а) господарські;
- б) адміністративні;
- в) військові;
- г) товариські.

*Тест 3. Джерелом легітимності влади місцевого самоврядування є:*

- а) лише ті громадяни, що проживають на відповідній території;
- б) все населення країни;
- в) особи, які проживають у зазначеній місцевості не менше двох років.

*Тест 4. Системи державних органів у різних країнах залежать від:*

- а) морально-психологічного клімату у країні;
- б) географічних факторів;
- в) національного складу населення;
- г) державного устрою.

Вкажіть хибну відповідь.

*Тест 5. В Україні застосовується така система державних органів:*

- а) монотеократична;
- б) моноцефальна;
- в) централізовано-сегментна система.

*Тест 6. До класичної системи поділу влади Монтеск'є не входить така влада:*

- а) місцеве самоврядування;
- б) законодавча;
- в) виконавча;
- г) судова.

*Тест 7. Кількість народних депутатів, що, відповідно до Конституції України, утворюють конституційний склад Верховної Ради України:*

- а) 300;
- б) 450;
- в) 250.

*Тест 8. Народним депутатом України можуть обрати громадянина України, який досяг:*

- а) 25 років;
- б) 18 років;
- в) 21 року.

*Тест 9. Відповідно до статті 85 Конституції України на Верховну Раду покладено виконання такої кількості окремих повноважень:*

- а) 37;
- б) 124;
- в) одне — ухвалювати закони.

*Тест 10. Інститут президентства є досить поширеним явищем у світовій практиці у країнах, що входять до ООН, і їхня кількість є такою:*

- а) понад 30 країн;
- б) понад 130 країн;
- в) понад 50 країн.

*Тест 11. До складу Ради національної безпеки та оборони України за посадою не входять:*

- а) міністр енергетики;
- б) міністр оборони;
- в) прем'єр-міністр;
- г) міністр закордонних справ;
- д) голова Служби безпеки.

*Тест 12. Посади Прем'єр-міністра України, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень і порядком призначення та звільнення належать до такої категорії посад:*

- а) службовці вищих органів державної влади;
- б) державні службовці;
- в) політичні посади.

*Тест 13. За станом на березень 2006 року в Україні функціонує така кількість державних комітетів (центральні органи виконавчої влади (ЦООВ), діяльність яких спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів):*

- а) 25;
- б) 11;
- в) 40.

*Тест 14. До правових джерел функціонування місцевого самоврядування в Україні не належить:*

- а) «Закон про державну службу в Україні»;
- б) Конституція України;
- в) Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- г) Європейська Хартія місцевого самоврядування.

*Тест 15. Визначення: «Місцеве самоврядування — це інструмент: прищеплення суспільству з тоталітарним мисленням принципів, традицій, стандартів та зв'язків демокра-*

*тичних багатосторонніх відносин у трикутнику «влада (місцева) — бізнес — громада»; позбавлення споживацького ставлення по вісі «населення — влада» та опікунського (патерналістського) ставлення по вісі «влада — населення» охоплює такий контекст місцевого самоврядування:*

- а) політичний;*
- б) соціально-економічний;*
- в) соціокультурний.*

## **ТЕМАТИКА РЕФЕРАТІВ**

1. Роль та місце українського парламенту в системі органів державної влади в Україні.

2. Основні функції Верховної Ради України.

3. Конституційні повноваження Президента України та сфери діяльності Президента України як гаранта Конституції.

4. Структура і завдання Секретаріату та допоміжних служб Президента України.

5. Організація роботи Кабінету Міністрів України.

6. Організація роботи місцевих державних адміністрацій.

7. Особливості становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

8. Правовий статус територіальної громади в Україні.

9. Порядок формування органів місцевого самоврядування та компетенція органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

10. Організація роботи представницьких органів місцевого самоврядування.

11. Особливості взаємодії Парламенту та Президента України на даному історичному етапі.

12. Організація роботи центральних органів виконавчої влади.

## **ЗАВДАННЯ ДО МОДУЛЬНОЇ КОНТРОЛЬНОЇ РОБОТИ № 4**

*1. Написати реферат на одну із тем, зазначених у переліку (див. Тематику рефератів) і визначену викладачем.*

*2. Користуючись тлумачним словником, дати тлумачення трьох термінів з такого переліку: концентрація влади, легітимність влади, конституційно правова концепція, персоніфі-*

кована система, субординація, корупція у державній службі, патронат, паритет, право дорадчого голосу, місцевий патріотизм, місцевий бюджет, адміністративно-територіальна одиниця, дуалістична модель організації публічної влади, формалізм, модернізація влади, конституційний контроль.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Авер'янов В. Б.* Органи виконавчої влади в Україні.— К., 1997.
2. *Биков Л. Ф., Гамбур Л. С.* Проблеми співвідношення взаємодії місцевих виконавчих та представницьких органів в Україні: Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. / Відп. ред. Н. Р. Нижник.— К., 1997.
3. *Бурчак Ф. Г.* Президент України.— К., 1997.
4. *Ващенко В.* Реформування державного управління // Командор.— 1998.— № 1.
5. Государственная служба в зарубежных странах: Сб. обзоров законодательства.— М., 1996.— 166 с.
6. *Гурне Б.* Державне управління.— К., 1993.
7. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація.— К., 1997.
8. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова.— К., 1998.
9. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Моногр. / Кол. авт.; За заг. ред. проф. О. Ю. Оболенського.— Хмельницький: Поділля, 1999.
10. Децентрализація: Эксперименты и реформы / Под ред. Томаша М. Хорвата. Институт открытого общества.— Будапешт, 1999.— 484 с.
11. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) // Авт.-упор.: І. Коліушко, В. Тимошук.— К., 2006.— 32 с.
12. *Зіплер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС (порівняльний аналіз).— К., 1996.
13. *Коліушко І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр.— К.: Факт, 2002.— 260 с.
14. Конституція України — Основний Закон суспільства, держави, людини (Наук.-метод. реком.).— К.: УАДУ, 1997.
15. Конституційне право України: Підруч. / За ред. д-ра юр. наук, проф. В. Ф. Погорілка.— К.: Наук. думка, 1999.

16. *Кравченко В. В.* Конституційне право України: Навч. посіб.— К.: Атіка, 2002.— 479 с.
17. *Кравченко В. І.* Територіальний устрій та місцеві органи влади України.— К., 1995.
18. *Мельник А. Ф.* Основні моделі місцевого самоврядування // Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Моногр. / Кол. авт.; За заг. ред. проф. О. Ю. Оболенського.— Хмельницький: Поділля, 1999.
19. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упор.: І. Коліушко, В. Тимощук.— К., 2005.— 192 с.
20. *Рубцов В. П., Фіалко С. В.* Державне будівництво та місцеве самоврядування. Навч. посіб.— К.: Університет «Україна», 2005.— 250 с.
21. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект).— Х., 1996.— 164 с.
22. *Шаповал В. М.* Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект): Навч. посіб.— К., 1998.
23. *Шаповал В. М.* Вищі органи сучасної держави: Порівняльний аналіз.— К., 1995.



## Заліковий модуль 5

# УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ ТА ІНШИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУРАХ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРА

У попередніх розділах було з'ясовано, що *публічна влада* здійснюється через систему органів публічної влади, до якої входять органи законодавчої, виконавчої та судової державної влади, органи нагляду і контролю та органи місцевого самоврядування. Сучасне бачення *призначення публічної влади*, і таким чином усіх її складових, полягає у створенні умов для діяльності та розвитку приватних осіб і суб'єктів громадського і підприємницького секторів та забезпеченні надання цим особам і суб'єктам спектра послуг, що з якоїсь причини не надаються поза публічним сектором. Зауважимо, що діяльність зі створення умов теж можна вважати різновидом послуг, що надає публічна влада. Ту частину послуг, яку надають за рахунок публічних, тобто бюджетних, ресурсів безпосередньо органи публічної влади та структури, що ними створені, називають *публічними послугами*. Таким чином, увесь спектр публічних послуг надають органи публічної влади та інші публічні установи, підприємства та організації, які виконують публічні функції.

## Тема 20. ОРГАНИ ВЛАДИ ТА ІНШІ СТРУКТУРИ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРА, ЇХ МЕНЕДЖМЕНТ

### 20.1. Організаційні структури публічного сектора

*Органи публічної адміністрації* забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції, надають управлінські або адміністративні послуги.

Такі *структури публічного сектора*, як державні і комунальні установи, організації та підприємства, призначені для надання публічних послуг, як правило, інтелектуального (або складного технологічного) характеру, у разі, якщо надання таких послуг потребує фінансування за рахунок публічних коштів.

*Установи* створюються за умови прямого бюджетного фінансування.

*Підприємства* утворюються державними органами та органами місцевого самоврядування для виконання робіт та надання послуг, які не може надавати приватний сектор, але вони є необхідними для громадян та/або держави. Статус підприємства надається у разі, якщо діяльність суб'єкта спрямована на отримання доходу. Державні підприємства доцільно утворювати (чи залишати державними), якщо необхідно зберегти довготривалий контроль над життєво важливими для держави та суспільства ресурсами чи є інші стратегічні інтереси держави або якщо необхідні капіталовкладення, які не може забезпечити приватний сектор. Особливістю державних підприємств є те, що в організації своєї діяльності, на відміну від інших публічних суб'єктів, вони повинні функціонувати на базі приватного права. При цьому державне чи комунальне підприємство не може утворювати інших суб'єктів господарювання.

Публічному суб'єкту не можуть надавати статус підприємства, якщо він здійснює розроблення політики, контрольні або наглядові функції за іншими суб'єктами, повністю фінансується з державного чи місцевого бюджету.

Публічні установи та підприємства доцільно ліквідувати чи приватизувати, якщо приватний сектор повністю забезпечує надання відповідних послуг і приватна особа має можливість вільного вибору послуги.

Слід наголосити, що публічний сектор не повинен конкурувати з приватним сектором. Держава робить тільки те, що не може, не «хоче» або не повинен робити приватний сектор. У цьому сенсі доцільно розрізняти такі види публічних послуг, як:

а) *державні послуги* — це послуги, що надають органи державної влади (як правило, лише виконавчої) та державні установи, організації, підприємства;

б) *муніципальні послуги* — послуги, що надають органи місцевого самоврядування та комунальні установи, організації, підприємства.

За суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерело її фінансування (вид бюджету), до державних послуг можна віднести також послуги, які надають органи місцевого самоврядування та недержавні установи, організації, підприємства в порядку виконання делегованих державою повноважень тощо, а до муніципальних послуг — послуги, які надають за рахунок місцевих бюджетів.

Діяльність структур публічної влади та інших структур публічного сектора має низку спільних рис. Головною є та, що

ці структури діють за рахунок публічних (бюджетних) ресурсів. Поза того, організація діяльності (менеджмент) у цих структурах як організаційних одиницях здійснюється за спільними правилами публічного менеджменту, що суттєво відрізняється від менеджменту у підприємницькому секторі (бізнес-менеджменту).

Викладу особливостей менеджменту у структурах публічного сектора, власне, і присвячено п. 20.2 цього розділу.

## 20.2. Суть, мета і завдання публічного менеджменту

Терміни «державна установа», «державне управління», «менеджмент державної установи» тощо будуть вживатись у широкому розумінні і стосуватися публічного управління, публічного сектора тощо, тобто охоплювати діяльність суб'єктів та інших явищ державної влади (у вузькому розумінні) і місцевого самоврядування.

З погляду теорії та практики менеджменту, державна *установа* — це організація, тобто група людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення спільної мети або цілей.

Поряд із цим державні організації відрізняються від недержавних двома важливими відмінностями. *Перша відмінність*: у демократичному суспільстві особи, які відповідають за управління державною організацією, обираються або призначаються кимось, хто був обраний (або призначений кимось, хто був призначений якоюсь іншою обраною особою...). «Право» особи обіймати певну посаду безпосередньо чи опосередковано залежить від процесу обрання. Відмінності механізмів призначення або обрання адміністраторів (менеджерів) державних і приватних організацій можуть істотно впливати на діяльність самих організацій.

*Друга відмінність*: держава користується певними правами примусу, яких позбавлені приватні компанії. Наведемо кілька прикладів. Держава має право примусити сплачувати податки. Держава має право примусити молодих людей чоловічої статі проходити службу у збройних силах. Крім того, річ не лише в тому, що приватні компанії та особи позбавлені цих прав, а й у тому, що держава реально позбавляє окремих осіб права дозволяти іншим вдаватися до примусу. Приміром, держава не дозволить вам продати себе в рабство. Натомість всі приватні обміни є добровільними. Хтось може хотіти, щоб інші працювали

на нього, але не може їх примусити. Хтось, щоб збудувати приміщення під офіс, може потребувати ділянку, яка є власністю іншої особи, але він не може примусити ту особу віддати чи продати цю власність. Можна вважати, що певний бізнес є вигідним для нас обох, але я не маю права примушувати вас вкласти в нього гроші. Можливість використання примусу означає, що держава здатна вдаватися до певних дій, неможливих для приватних організацій.

Державні організації можна розрізнити за різними ознаками. Скажімо, за видами діяльності це можуть бути виробничі організації (підприємства), невиробничі, тобто ті, що надають послуги (вузи, школи, театри, лікарні), торгові (магазини, бази); за сферами діяльності (галузями) — це виробничі, транспортні, наукові, культурні, освітні, адміністративні тощо; за напрямом діяльності — орієнтовані на отримання прибутку або неприбуткові. До останніх належать також державні органи влади та управління.

Специфіка органів публічного управління полягає в тому, що в результаті їхньої діяльності суспільство отримує рішення, які відносять до різних сфер діяльності суспільства — це політичні, економічні, соціальні, міждержавні, екологічні тощо, які найчастіше набирають інформаційної форми (закони, постанови, розпорядження, довідки тощо).

З погляду менеджменту державна організація, як і інша організація, має внутрішнє та зовнішнє, яке її оточує, середовище. Вирізняють зовнішнє середовище прямого та непрямого (опосередкованого) впливу.

До середовища, що прямо впливає на державний орган, належать: споживачі (організації, громадяни) послуг, поставники ресурсів, законодавчі та інші нормативні акти держави, вищі органи.

До середовища непрямого впливу можна віднести, наприклад, політичні фактори, стан економіки, науково-технічний прогрес, соціально-культурні фактори, міжнародні події.

У випадку, коли предметом праці в державних органах є інформація, яка є також одним із ресурсів цих органів, говорять про адміністративний менеджмент. Адміністративний менеджмент повинен враховувати зовнішнє оточення у цілому, оскільки державна організація є відкритою системою, залежною від обміну ресурсами і результатами діяльності із зовнішнім світом.

Значущість зовнішніх факторів змінюється від організації до організації і від підрозділу до підрозділу в однієї і тієї самої

організації. Фактори, що справляють безпосередній вплив на організацію, належать до середовища прямого впливу; всі інші — до середовища непрямого впливу.

Усі фактори зовнішнього оточення взаємозалежні і взаємодіють між собою. Під складністю зовнішнього оточення розуміють кількість і розмаїття зовнішніх факторів, на які організація змушена реагувати. Рухомість середовища характеризується швидкістю, з якою у середовищі відбуваються зміни. Невизначеність середовища перебуває в залежності від кількості інформації, що має у своєму розпорядженні організація або особа щодо конкретного фактора, а також від впевненості в цій інформації. Державні організації мають ефективно реагувати і пристосовуватися до змін зовнішнього середовища з тим, щоб забезпечити виживання й досягнення поставлених цілей.

Щоб отримати успіх у міжнародному середовищі, службовці органу, що контактує із організацією за кордоном, мають усвідомлювати і зважати на розбіжності в культурі, економіці, законодавстві й політичній обстановці.

Основні фактори, що змінюються в самій державній організації та які вимагають уваги адміністративного менеджменту, це *цілі, структура, завдання, технологія і люди*.

*Цілі державної організації* — це те, заради чого вона, власне, створюється і функціонує. Відомо, що будь-яка організація (чи то державна установа, чи недержавне підприємство), незалежно від форми власності, у процесі здійснення менеджменту накреслює цілі, тобто конкретні кінцеві стани або бажаний результат, якого хоче досягти організація. Організації можуть мати різні цілі, особливо якщо це організації різних типів. Організації, що займаються бізнесом, зосереджені, переважно, на створенні певних видів товарів і послуг у межах специфічних обмежень — за витратами та отриманим прибутком. Це їх завдання відображено в таких цілях, як рентабельність (прибутковість) і дохідність. Державні органи, а також некомерційні організації (спілки, партії, громадські організації тощо) не прагнуть отримувати прибуток — їх хвилюють витрати. І це знаходить відображення у складі цілей, сформульованих як надання конкретних послуг у межах окреслених бюджетних обмежень.

Організації зазвичай мають не одну, а кілька цілей. Наприклад, щоб отримати прибуток, бізнес повинен сформулювати цілі в таких галузях, як частка ринку, розроблення нової

продукції, якість послуг, підготовка та добір керівників і навіть соціальна відповідальність. Некомерційні організації, до яких належать і державні установи, також мають різноманітні цілі, але, певна річ, вони приділятимуть більше уваги соціальній відповідальності. Орієнтація, що визначається цілями, пронизує всі наступні рішення адміністративного менеджменту. Сукупність цілей державних органів складає *державну політику*.

В органах державної влади, що належать до групи державних некомерційних організацій, цілі можуть бути встановлені вищим органом управління або формуватися адміністративним менеджментом даного державного органу. Особливістю встановлення цілей системи державного управління, зокрема конкретних органів виконавчої влади, є безперечне використання нормативних документів (Конституції держави, законів про органи влади, програм дій уряду, національних і державних програм тощо). Як правило, в цих документах цілі всієї системи чи її окремих елементів визначаються досить чітко і ясно. До того ж, є можливість звернутися до матеріалів з історії системи та виявити за їх допомогою ті реальні суспільні проблеми, що зумовили створення того чи іншого органу, а також відслідкувати генеральну тенденцію його розвитку. Схематично система управління державною установою подібна до системи, зображеної на рис. 5. Формування цілей системи здійснюється за схемою від загальних соціально-економічних цілей через довгострокові стратегічні цілі організації, місію (головна мета), спеціальні цілі організації в окремих сферах і цілі окремих підрозділів — аж до особистих цілей.

Одним із найприйнятніших методів формування цілей в органах публічного управління є *метод управління за цілями*. Крім того, він ще є й способом мотивації, який допомагає перебороти деякі негативні впливи контролю на поведінку працівника. Процес управління за цілями містить чотири взаємозалежних і взаємопов'язаних етапи — це формування цілей, планування дій, перевірка й оцінювання роботи, коригування дій і цілей.

*Структура державної організації* — це логічні взаємовідносини рівнів управління і функціональних областей, побудовані за такої форми, яка дає змогу найефективніше досягати цілей даної організації.

Спеціалізований поділ праці є в державній організації — так само, як і в будь-якій іншій. Під спеціалізованим розподілом

праці розуміють закріплення даної роботи за фахівцями, тобто за тими, хто здатний виконати її краще за всіх з погляду організації як єдиного цілого. Враховуючи, що в органах державного управління переважно працюють адміністративні менеджери і фахівці з виконання конкретних функцій управління (фінансисти, економісти, юристи, соціологи, політологи тощо), то й спеціалізований розподіл відбувається залежно від специфіки виконання розумової діяльності, здебільшого за функціональною ознакою, або згідно із вирішуваними завданнями.

Вертикальний поділ праці, тобто відокремлення роботи з координації від безпосереднього виконання завдань, необхідний для успішної групової роботи для здійснення контролю над виконанням.

Кількість осіб, підпорядкованих одному керівникові, являє собою сферу контролю. Сфера контролю — це важливий аспект організаційної структури державного органу. Якщо одному керівникові підпорядковується значна кількість людей, то говорять про широку сферу контролю, яка дає в результаті плоску структуру управління. Якщо сфера контролю вузька, тобто кожному керівникові підпорядковується небагато людей, можна говорити про багаторівневу структуру. Загалом великі організації з плоскою структурою мають менше рівнів управління, ніж організації зіставлюваного розміру з багаторівневою структурою. На практиці ж сфера контролю в державній організації почасти варіюється значною мірою як за рівнями управління, так і за функціональними сферами. Напрацьовані деякі рекомендації для визначення кількості підпорядкованих, зайнятих розумовою працею в одного керівника. Зокрема, виходячи із законів психології: в одного керівника у безпосередньому підпорядкуванні може перебувати від двох до восьми осіб.

Необхідність у координації також притаманна і державній організації. Без відповідної формальної координації різні рівні, функціональні зони й окремі особи (державні службовці) легко можуть зосередитися на забезпеченні своїх особистих інтересів, а не на інтересах організації загалом, що особливо небезпечно для державних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Ще одним напрямом поділу праці в організації є формулювання завдань. *Завдання* — це визначена серія робіт або частина однієї роботи, яка має бути виконана заздалегідь установленим

способом у заздалегідь обумовлені терміни. З технічного погляду, завдання ставлять не перед працівником, а перед його посадою. На основі рішення керівництва про структуру, кожна посада містить низку завдань, які розглядають як необхідний внесок у досягнення цілей організації. Вважається: якщо завдання виконується таким способом і в ті самі терміни, як це визначено, організація діятиме успішно.

Як відомо, завдання недержавної організації традиційно ділять на три категорії, а саме: з людьми, предметами (машинами, сировиною, інструментами) та інформацією.

*Технологія* — четверта важлива внутрішня змінна — має значно ширше значення, ніж вважають традиційно. Більшість людей розглядає технологію як дещо пов'язане з винаходами та машинами, наприклад, напівпровідниками і комп'ютерами. Льюїс Дейвіс, який писав про проектування робіт, пропонує таке визначення: «Технологія — це сполучення кваліфікованих навичок, обладнання, інфраструктури, інструментів і відповідних технічних знань, необхідних для здійснення бажаних перетворень у матеріалах, інформації або людях».

*Люди* — найважливіша змінна для державної організації. Сучасний менеджмент охоплює людей, зайнятих у організаціях, не просто як трудових ресурсів, робочої сили, кадрів або персоналу, а як особистостей. У разі, якщо керівництво, окремі менеджери не визнають, що кожен працівник — це особистість з її неповторними потребами й запитамі, здатність організації досягти намічених цілей буде під загрозою. Керівництво, врешті, досягає цілей організації завдяки людям. Отже, люди є центральним фактором у будь-якій моделі управління, включаючи й ситуаційний підхід.

### **20.3. Служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування**

Основою якісного публічного врядування є професійна та політично нейтральна державна служба, а також служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Оскільки в обох випадках йдеться про службу в органах і структурах публічної влади та публічного управління, їх часто об'єднують під загальною назвою «цивільна служба» чи «публічна служба».

Наразі загальноновизнано, що будь-яка найсучасніша організаційна структура, обладнання, технологія та процедура



неспроможні замінити людські ресурси. Люди (персонал) — це основний ресурс і цінність будь-якої організації.

Важливою ознакою державної служби є її стабільність. Тому, як правило, призначення на державну службу має безстроковий характер, а перелік підстав для звільнення є чітким і вичерпним.

Задля гарантування політичної нейтральності державних службовців вони не повинні бути членами політичних партій та публічно висловлювати свої політичні уподобання. Державні службовці повинні бути політично лояльними до будь-якого легітимно обраного чи призначеного керівництва органу або іншої структури публічного управління.

Всебічне правове врегулювання питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування здійснюють відповідні закони. Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їхньому апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Аналогічним чином визначається служба в органах місцевого самоврядування. Служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. До ухвалення в 2001 р. Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» статус службовців цих органів прирівнювався до державних службовців.

Прокоментуємо правові основи діяльності державних службовців.

Особи, що проходять державну службу, є *державними службовцями* і мають відповідні службові повноваження та обіймають певні посади. *Посада* — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. *Посадовими особами*, відповідно до Закону України «Про державну службу», вважають керівників та заступників керівників державних органів та їхнього апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

До основних *принципів державної служби* Закон відносить: а) служіння народу України; б) демократизм і законність; в) гуманізм і соціальну справедливість; г) пріоритет прав людини й громадянина; д) професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; е) персональну відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліну; ж) додержання прав і законних інтересів органів місцевого та регіонального самоврядування; и) додержання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян.

Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової й національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які здобули відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли в установленому порядку конкурсний добір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Державний службовець повинен: а) сумлінно виконувати свої службові обов'язки; б) шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, додержуватися високої культури спілкування; в) не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно позначитись на репутації державного службовця.

Регулювання правового становища державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших структурах, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України.

Закон покладає низку обов'язків на державних службовців, зокрема це:

- додержання Конституції України та інших актів законодавства України;
- забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції;
- недопущення порушень прав і свобод людини й громадянина.

Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а в разі наполягання на його виконанні повідомити вищу за посадою особу.

Можливість виконання обов'язків службовця забезпечують права, що за ним закріплює закон. З-поміж них, наприклад, такі права:

- користуватися правами й свободами, які гарантують громадянам України Конституція та закони України;
- брати участь у розгляді питань і прийнятті у межах своїх повноважень рішень;
- одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їхньої компетенції;
- на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу;
- захищати свої законні права й інтереси у вищестоящих державних органах та в судовому порядку.

Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються в посадових положеннях та інструкціях, що їх затверджують керівники відповідних державних органів у межах закону та їхньої компетенції.

Не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які: визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їхніми близькими родичами чи свояками; у решті випадків, що обумовлені законами України.

Вищенаведені обмеження на зайняття посад державними службовцями є ілюстрацією застосування в Україні поширеної у світі практики висування вимог до осіб, що займають чи намагаються зайняти посаду в органах публічної влади. У сукупності обмеження на зайняття посад називають *принципами несумісності*. Принципи несумісності на зайняття певних посад закріплюються законом чи Конституцією.

Наприклад, статтею 120 Конституції вводиться принцип несумісності статусу члена Кабінету Міністрів України та обіймання посади керівника центрального та місцевого органів виконавчої влади України з іншою роботою, включаючи входження до складу правління чи ради підприємства, яке має на меті одержання прибутку, крім викладацької, наукової та творчої роботи, здійснюваної у позаробочий час. Не має жодних сумнівів щодо мети, яку переслідують запровадженням цього принципу: він повинен сприяти незалежності державних

службовців від будь-якого неналежного стороннього впливу. Причому особи, які претендують на вищезазначені посади, мають бути попереджені про встановлені Конституцією обмеження.

Докладніше цей принцип відображено у статтях 1, 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року. За цим Законом державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, не має права сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг із метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); входити самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність; відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію.

Державний службовець, який є посадовою особою, не має також права сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень; бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює; надавати незаконні переваги фізичним і юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Дозвіл суміщати службову діяльність державним службовцям та особам, уповноваженим на виконання функцій держави, із зайняттям творчою діяльністю пояснюється тим, що остання має індивідуальний характер і виконується в галузі культури, науки, освіти, медицини, які є доволі віддаленими від здійснення державної влади.

До службовців органів публічної влади ставлять вимоги несумісності, які висувають не тільки до державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування. Подібні вимоги існують і до вищих посадових осіб держави, зокрема Президента України та до депутатів Верховної Ради, депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, суддів, прокурорських працівників тощо. Принципи несумісності для кожної з груп службовців чи посадовців устанавлюються у відповідному законі (про статус депутатів Верховної Ради, про статус депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, про прокуратуру, про статус суддів тощо).

Усі принципи несумісності мають на меті запобігти корупції, зловживанню владою, усуненню конфлікту інтересів (особистих і службових, корпоративних і партійних, державних і місцевих, службових і громадських тощо). Одним із заходів запобігання корупції є декларування майна та доходів. Відповідно до Закону України «Про державну службу», щорічно та при зайнятті посади службовець має задекларувати свої доходи та подати також відомості про належні йому та його членам сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери тощо.

До службовця застосовують дисциплінарні стягнення за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, що порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. До службовців, окрім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Для гарантування професійності службовців добір на державну службу та просування по службі має здійснюватися на підставі відкритого конкурсу, а регулярним явищем на державній службі має бути підвищення кваліфікації.

## **20.4. Складові загального менеджменту**

Поняття «менеджмент», як уже зазначалося, є багатограним. Це поняття має досить універсальний характер і може докладатись до будь-яких соціальних систем, тобто систем, де однією зі складових є люди.

Найчастіше менеджмент розглядають як форму практичної діяльності, що пов'язана з процесом прийняття рішень щодо найкращого використання ресурсів (капіталу, матеріалів та людей) з метою досягнення запланованих завдань, які забезпечують постійний розвиток організації.

Менеджмент можна також розглядати як вид людської діяльності, що становить систему функцій (планування, організацію, координацію, контроль, мотивування). Ці функціональні компоненти менеджменту і являють собою його сутність.

Існують різні класифікації складових менеджменту, які віддзеркалюють погляди різних наукових шкіл. На жаль, поділити менеджмент на складові частини так, щоб компоненти не перехрещувалися один за одним, неможливо. Парадоксальною є думка, що *менеджмент поділяється не на незалежні частини, а на частини, кожна з яких включає решту*. Відтак хороші підручники з менеджменту будуються так: спочатку складається загальна класифікація, потім розкривається кожна частина окремо і тільки потому будується підсумкова класифікація, яка дає змогу пов'язати все поміж собою.

В одній із класифікацій пропонується вважати, що менеджмент базується на семи основних компонентах (структурі, маркетингу, бізнес-плануванні, організації (логістиці), обліку, фінансах, економіці) і двох допоміжних (комунікаціях і документообігу поміж різними блоками; програмно-технічних платформах, що підтримують їх функціонування). До того ж, існують інтегровані підсистеми управління, до яких можна віднести управління людськими ресурсами, якість і стратегічне управління, оволодіти якими неможливо, якщо відсутні навички роботи з основними компонентами. Слід підкреслити, що класифікація залежить від визначеного ступеня докладності.

Останнім часом у менеджменті виокремлюють три взаємопов'язаних блоки: блок змісту, блок процесу та блок контролю. До блоку змісту входять постановка завдань; планування, скероване на досягнення цілей; стимулювання до дій. До блоку процесу включають: управління інтересами зацікавлених груп, залучення співробітників у процес прийняття рішень, комунікації. Нарешті, блок контролю та навчання складається з наступного: протистояння менеджерів та співробітників у питаннях контролю, зіставлення поточних результатів і цілей та внесення коректив, індивідуальне навчання і навчання всієї організації.

## Тема 21. УПРАВЛІНСЬКИЙ ПРОЦЕС В ОРГАНАХ ТА УСТАНОВАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

### 21.1. Особливості управлінського процесу в публічному секторі

Сутність управління структурами публічного сектора (органами, організаціями, установами, підприємствами) розкривається у процесі здійснення планування, організації, координування, мотивації та контролю з тим, щоб сформулювати і досягти цілей, що стоять перед цими структурами.

Органи публічної влади (органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування), як це зазначалось у першому розділі, належать до класу соціальних систем, основним елементом яких є люди. Відомо, якщо існує хоча б двоє людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення поставленої мети, то ми маємо групу, що називається організацією.

Як і будь-якій іншій організації, організації публічного сектора притаманні процеси управління, які є предметом менеджменту. Зміст управління органами публічної влади розкривається через виконання цими органами конкретних функцій управління, до яких відносять: регіональне прогнозування і планування економічного та соціального розвитку; визначення соціальної політики, економічне управління, прогнозування зайнятості населення тощо.

Організації публічного сектора відрізняються від організацій виробничого сектора тим, що є відмінність між адміністративною та іншою виробничою діяльністю. Основним ресурсним компонентом системи менеджменту державної установи є службовець. Специфікою діяльності службовців, що відрізняє їхню діяльність від виробничої діяльності, є складність у вимірюванні праці; різноманітність цілей; технологія роботи, коли важко виявити залежність між внеском і результатом, між витраченими ресурсами та вихідною продукцією. Цю обставину підмітив і в гумористично-афористичній формі виклав Нортон Паркінсон (*N. Parkinson*) в середині 60-х років минулого століття у вигляді так званих законів Паркінсона: *«Загальновідомо, що виконання будь-якої роботи розтягується, щоб заповнити весь час, відведений на її виконання... Така високооплачувана (і особливо пов'язана з паперами) робота є, отже, нееластичною за своїм попитом на час, а це свідчить про практичну відсутність зв'язку між характером роботи та*

*розмірами виконавчого апарату, якому можна її доручити... Політики та платники податків без сумніву прийняли гіпотезу про те, що зростання сумарної кількості державних чиновників має відбивати зростання обсягів їхньої роботи. Скептики, поставивши під сумнів такі твердження, дійшли висновку, що внаслідок збільшення числа чиновників деякі з них залишаться без роботи або ж тривалість робочого дня для всіх них скоротиться. Проте це той випадок, коли віра та сумнів однаково помилкові. Річ у тому, що кількість службовців та обсяг роботи, яку потрібно виконати, зовсім не пов'язані між собою...»*

Таким чином, щоб зрозуміти поведінку бюрократів, необхідно запитати: які дії відповідають інтересам бюрократії? Бюрократи не мають тієї системи стимулів, за якої їхня платня була б тісно пов'язана з кінцевим результатом роботи. Тому бюрократи прагнуть максимізувати масштаби своєї установи. Бюрократів цікавлять питання «їхньої платні, додаткового доходу, репутації в очах громадськості, влади, протекції», а всі ці питання пов'язані з розмірами їхньої установи. Нортон Паркінсон стверджує, що в цьому відношенні «бюрократи намагаються підтримувати діяльність своєї установи практично в такий самий спосіб, у який фірма прагне збільшити свої розміри. Бюрократ конкурує з іншими чиновниками за одержання фондів. Ринкова конкуренція заміщується бюрократичною конкуренцією».

Якщо враховувати ці зауваження, то стає очевидною необхідність постійної уваги до системи менеджменту структур публічного сектора з тим, щоб такі негативні тенденції якщо не зліквідувати, то хоча б зменшити.

## **21.2. Функції менеджменту**

Виникнення функцій управління — результат диференціації цілеспрямованих дій, розподілу та спеціалізації праці у сфері управління.

Поняття «функція» є одним із вельми поширених понять у теорії та практиці менеджменту. У поняття «функція менеджменту» вкладають різний смисл — залежно від розгляданого аспекту: чи сутність та цілі менеджменту, чи стадії та види цієї діяльності тощо. Однак у кожному разі функція менеджменту являє собою зовнішнє виявлення управлінських



відносин, тобто особливий вид діяльності, який відображає напрями або стадії здійснення цілеспрямованого впливу на стосунки людей, об'єднаних в організацію. Інакше кажучи, **функція менеджменту** — це обсяг роботи, який включає сукупність рішень, дій або процесів, що поєднуються спільністю завдань з управління організацією як загалом, так і в окремих її складових частинах.

Дослідження функцій менеджменту має велике практичне значення, оскільки вони значною мірою виявляють внутрішню структуру організації та її органів управління.

Уперше управління було розглянуто як процес, що включає в себе серію пов'язаних між собою дій, Анрі Файолем — одним із основоположників французької школи адміністративного управління. Ці дії, кожна з яких сама по собі є процесом, надзвичайно важливі для успіху організації. Їх називають управлінськими функціями. Кожна управлінська функція також являє собою процес, тому що складається з серії пов'язаних поміж собою дій. Процес управління є загальною сумою всіх функцій. У теорії менеджменту такий погляд на управління організаціями називають *процесним підходом*.

Анрі Файоль, який почав розроблення цієї концепції, вважав, що існує п'ять вихідних функцій. За його словами, «управляти — це означає передбачувати та планувати, організовувати, розпоряджатися, координувати та контролювати». Інші автори розробили інші переліки функцій управління — це планування, організація, розпорядництво (або командування), мотивація, керівництво, координація, контроль, комунікація, дослідження, оцінювання, прийняття рішень, добір персоналу, представництво та проведення перемовин або укладання угод тощо.

Для державної некомерційної установи може підійти підхід, оснований на поєднанні суттєвих видів управлінської діяльності в невелику кількість категорій, які нині прийнято застосовувати до всіх організацій, а саме: *процес управління складається з функцій планування, організації, контролю, координації, мотивації*. Ці п'ять функцій менеджменту (як процес управління) утворюють управлінський цикл та поєднані процесами комунікації та прийняття рішень. Керівництво (лідерство) слід розглядати як самостійну діяльність. Воно являє собою можливість впливу на окремих працівників і групи працівників таким чином, щоб вони працювали в напрямі досягнення цілей, що вкрай суттєво для успіху організації.

Аналіз проблем управління з позиції його функцій становить основу для встановлення обсягу робіт по кожній із них, визначення кількості управлінців і, врешті-решт, проектуванні самої структури та організації апарату управління.

Слід розрізняти поняття «функція управління» і «функції організації», «функції структурних підрозділів організації», «функції управлінського апарату» тощо. Так, у структурному підрозділі може не лише здійснюватися одна функція управління або її частина, а й поєднуватися кілька функцій. При цьому функції управління відображають об'єктивні потреби організації (як об'єкта, яким управляють) безвідносно до її масштабів та структури апарату управління. На противагу цьому, функції самої організації, або окремого її структурного підрозділу, характеризуючи зміст і сферу їхньої діяльності, служать основою формування організаційної структури як організації загалом, так і її структурних підрозділів щодо конкретних умов їх функціонування.

Функції менеджменту поділяють на дві групи: загальні та конкретні.

*Загальні функції* не залежать від об'єкта управління і відображають характер діяльності суб'єкта управління по відношенню до об'єкта. Завдяки загальним функціям менеджменту виявляють сутність процесу управління та виявляють управлінський цикл: планування — організація — контроль — координація — мотивація. Загальні функції, що визначаються цілями управління, притаманні будь-якій управлінській діяльності. Ці функції застосовують на будь-якому рівні управління в діяльності будь-якого органу управління, незалежно від його специфіки. Дія загальних функцій здійснюється на рівні міністерства та відомства, на рівні підприємства та окремого підрозділу або робочого місця.

У процесі управління на кожному його рівні необхідним є комплексне використання загальних функцій. Залежно від конкретних цілей управління, управлінської ситуації, що складається, послідовність виконання функцій може змінюватися. Причому конкретне значення тієї чи іншої функції залежить від рівня управління, набору функцій і вирішуваних завдань.

Процес управління організацією починають з постановки цілей. Тому функція *планування* відіграє провідну роль. *Вона визначає цілі управління, засоби та шляхи їх досягнення. За допомогою цієї функції формується стан об'єкта управління на майбутнє.*

Залежно від часу розрізняють планування довгострокове (понад п'ять років), перспективне (середньострокове — три — п'ять років), поточне (рік), оперативне (місяць, тиждень, доба).

Складовою планування як функції управління є *прогнозування*, метою якого є наукове передбачення майбутнього шляхом прояснення тенденцій внутрішніх зв'язків, залежностей та особливостей економічних явищ; визначення напрямів і темпів динаміки суспільних та економічних явищ і знаходження рішень, які забезпечували б розвиток регіонів, галузей, організації в оптимальному режимі.

*Організація* як функція управління передбачає формування потрібних стосунків у спільній праці в часі та просторі. Ця функція скерована на встановлення оптимальної структури управління та найкращого співвідношення управляючої та керованої підсистем. По відношенню до керованої (операційної) системи вона включає чітке виявлення техніки та технології здійснення основних операцій, організації і регламентації праці, співвідношення основних фондів та оборотних засобів тощо. При організації керованої системи повинен бути розроблений оптимальний режим праці, її кооперація з метою найефективнішого використання трудових і матеріальних ресурсів на всіх ділянках операційної системи.

Організація управляючої системи (апарату управління) передбачає виявлення структури та штатів управлінських органів, порядку їхньої роботи, а також розроблення методів, за допомогою яких функціонує система.

Велику роль в організації управління відіграє чіткий розподіл прав та обов'язків усіх працівників системи управління на всіх рівнях відповідно до визначених цілей і завдань.

Функція організації виявляє основу управління як стійкі зв'язки (організаційних відносин) між учасниками діяльності, встановлює основні параметри функціонування ланок управління операціями на всіх його рівнях. Ці зв'язки закріплюються у відповідних положеннях, статутах, інструкціях.

В основу організації як функції управління закладені відомі принципи організації як функції суспільної праці загалом, а саме спеціалізація, пропорційність, безперервність, ритмічність і надійність.

*Облік, контроль і аналіз* — це функція управління, що віддзеркалює систематичний нагляд за процесами, які здійснюються в керованій системі під впливом управлінських та інших дій. Основне завдання цієї функції — виявлення фактичного

стану системи порівняно з колишнім станом, а також із запланованим — з тим, щоб на цій основі надати можливість органам управління прийняти рішення щодо необхідних дій по забезпеченню її оптимального функціонування.

В основі ефективної реалізації функції контролю, обліку та аналізу, що забезпечують зворотний зв'язок між об'єктом управління та його органами управління, лежить достовірна, своєчасна та надійна інформація.

*Координування (регулювання)* як функція управління встановлює гармонію між управляючою та керованою системами. Вона забезпечує узгодження накреслених планів, організаційних зусиль, скерованих на досягнення поставлених цілей, з фактичним станом об'єкта, що виявився в результаті контролю, обліку й аналізу.

*Координування* спрямоване на забезпечення поточної відповідності і погодженості між різними елементами системи управління шляхом встановлення між ними найраціональніших зв'язків. Координування на рівні організації виявляється в більш чіткому впорядкуванні дій основних і забезпечуючих підрозділів, в усунуванні неритмічності, в узгодженні окремих процесів праці тощо.

Координаційні дії пов'язані з *регулюванням*, яке необхідне для приведення керованого об'єкта в належний стан. Регулюючі дії виникають при відхиленні фактичного стану об'єкта управління від запланованого.

Функцію *мотивування* можна окреслити як певну систему заходів, що скеровані на підвищення зацікавленості працювати з більшою активністю. Реалізується ця функція через сукупність економічних, соціальних, організаційних, психологічних та інших мотиваційних засобів, спрямованих на створення таких умов, при яких найбільш потужно розкриваються можливості трудових колективів та окремих працівників і підвищується їхня трудова активність.

*Зміст управління тісно пов'язаний з характером конкретної організації*, її цілями та завданнями, конкретними видами діяльності та іншими факторами, що характеризують конкретну організацію. Тому зміст управління організацією відбивається в *конкретних функціях* управління цією організацією. З цього випливає, що конкретні функції визначаються об'єктом управління.

Якщо загальні функції управління показують напрям впливу всієї управляючої системи на керовану систему загалом, то

конкретні функції пов'язують загальні функції з діяльністю окремої організації або її ланок управління (відділів, бюро, лінійних та функціональних керівників тощо), чітко встановлюють їхні взаємозв'язки з відповідними елементами керованої системи та навколишнього середовища.

### **21.3. Складові процесу управління**

В адміністративному менеджменті управління розглядається як процес, оскільки досягнення цілей забезпечується за допомогою безперервних взаємопов'язаних дій. Ці дії, кожна з яких сама по собі є процесом, вельми важливі для успіху будь-якої організації. Їх називають управлінськими функціями. Кожна управлінська функція теж стоновить процес, бо складається з серії взаємопов'язаних дій. Процес управління є сумою всіх функцій.

Якщо звернутися до суті менеджменту, то в будь-якій організації можна виокремити ті області (сфери), якими необхідно керувати. Означені функціональні області в сукупності та взаємозв'язку утворюють систему управління. Так, щодо державної організації можна виокремити функціональні області управління кадрами, фінансами, людьми (управління ресурсами), область дій, пов'язаних із наданням послуг громадянам і виробленням державних рішень (операційний процес і операційна система). Крім того, є процеси, які забезпечують виконання функцій управління ресурсами і функцій управління операціями. Це маркетинговий, інформаційний та інноваційні процеси.

#### ***Процес і система маркетингу в органах державної влади.***

*Концепція маркетингу* — це наукова система надання послуг і одержання взаємної вигоди. Маркетингова концепція знаходить дедалі більшу підтримку не тільки у менеджерів у сфері підприємництва, а й у сфері некомерційної діяльності, зокрема в урядових органах багатьох країн. Підвищений інтерес до маркетингу в нинішній час, як зазначає відомий американський маркетинголог Ф. Котлер, спостерігається з боку урядових органів США. Так, поштове відомство США і Управління залізниць «Амтрак» вже розробили для своїх організацій маркетингові плани. Інші урядові організації США наразі застосовують систему маркетингу для пропаганди раціонального використання енергетичних ресурсів, боротьби з палінням і для розв'язання інших суспільних проблем.

В органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування України також було б доцільним розробляти маркетингові програми і створювати маркетингові системи через те, що українське суспільство має потребу в регулюючих діях з боку органів публічного управління, як і будь-яка інша система, що перебуває в періоді становлення і переходу з одного стану в інший. При вивченні процесу і системи маркетингу в органах державного управління рекомендується керуватися методичними матеріалами та розробками із загального маркетингу, а також досвідом застосування маркетингової концепції в державних установах розвинутих країн.

**Операційні аспекти діяльності структур публічної влади.** Операційна функція містить у собі ті дії, внаслідок яких виробляються товари і послуги, що постачаються організацією зовнішньому середовищу. Функцію операцій мають всі організації, інакше вони просто не зможуть діяти. Термін «операції» і «виробництво» є досить часто взаємозамінними. Проте під виробництвом переважно розуміється випуск товарів і перероблення сировини. Термін «операції» є більш широким, його зміст включає не тільки виробництво товарів, але й надання послуг.

Найбільше організації відрізняються одна від одної за характером конкретних видів діяльності, що входять до операційної функції. У виробництві, наприклад, автомобілів і побутової техніки, переробляється величезна кількість сировинних матеріалів типу листового металу: спочатку з сировини виробляють окремі деталі та вузли, потім їх збирають у готові вироби стандартної конструкції. Установи сфери послуг (лікарні, навчальні заклади, державні органи) споживають незначну кількість первинних матеріалів, але вони пристосовують свої послуги до вимог клієнта. Приміром, авіаційні лінії, банки і навчальний заклад пропонують стандартизований набір послуг, дозволяючи клієнтові вибрати ті, які він забажає. Правоохоронні органи також надають «послуги» клієнтам, які іноді, не зовсім схильні до їх отримання, але в цьому зацікавлено все суспільство. Органи публічної влади також надають послуги клієнтам. Одержувачами послуг цих органів є громадяни й організації, розташовані в зоні їхнього впливу.

Загалом у менеджменті ми розглядали організацію як відкриту систему, яка перетворює вхідні величини у вихідні. Повна система операційної діяльності називається операційною системою. Вона складається з трьох підсистем: переробної, підсистеми забезпечення, підсистеми планування та контролю.

*Переробна підсистема* виконує продуктивну роботу, безпосередньо пов'язану з перетворенням вхідних ресурсів (сировина, матеріали, енергія, інформація) у вихідні результати.

Для державного органу основним результатом діяльності є надавання різного роду державних послуг громадянам, а також розроблення та поширення державних рішень. Основна роль людського фактора виявляється у створенні цих результатів через діяльність службовців. Матеріал, зокрема папір і канцелярські товари, споживаються переробною підсистемою. Потрібні капіталовкладення у вигляді кабінетів, приймалень для відвідувачів, меблів, обладнання. Необхідно одержувати інформацію про різні галузі публічного управління з різноманітних друкованих джерел шляхом проведення нарад, засідань, підтримання професійних контактів із законодавчими органами, а також із суспільно-політичними та підприємницькими структурами. Потрібне подання енергії від комунальних служб для освітлення, опалення і кондиціювання приміщень державних установ, а також енергія для роботи комп'ютерів, поліграфічного та іншого обладнання.

*Підсистема забезпечення* прямо не пов'язана з виробництвом продукту на виході, але виконує необхідні функції забезпечення переробної підсистеми. У досить великій державній установі підсистема забезпечення містить бібліотеку, обчислювальний центр, ремонтно-експлуатаційну службу, книжкові кіоски, буфети та їдальню, друкарню, охорону тощо.

*Підсистема планування та контролю* одержує від переробної підсистеми інформацію про стан системи. Інформація надходить із внутрішнього середовища організації про цілі, політику, основні напрями та інші внутрішні параметри. Інформація про попит на послуги, вартість ресурсів, тенденції розвитку технології, урядові нормативні акти та інші фактори надходить із зовнішнього середовища. Підсистема планування та контролю повинна обробляти весь цей, зазвичай, великий обсяг досить складної інформації і видати рішення, як саме повинна працювати переробна підсистема. В органах державної влади ці функції планування та контролю виконує адміністрація державної установи, зокрема начальники управлінь і відділів, секретаріат, а також штабні органи, що забезпечують їхню роботу.

Управління операційними процесами в органах державної влади та місцевого самоврядування рекомендується доручити операційним менеджерам, численні обов'язки яких розбиті на три основні групи:

1. Розроблення та реалізація загальної стратегії і напрямів операційної діяльності організації.

2. Розроблення й упровадження операційної системи, включаючи розроблення операційного процесу, рішення про місцезнаходження необхідних потужностей, проектування організації, проектування продукту (послуг), впровадження стандартів і норм на виконання робіт.

3. Планування і контроль поточного функціонування системи. Як випливає з уже викладеного, керуючому операціями (у державній установі — справами) доводиться мати справу з великими обсягами інформації. Він мусить мислити аналітично, мати здібності щодо сприйняття й оцінювання нових технологій, зокрема інформаційних. Таким чином, керуючий операціями (справами) повинен володіти і вміти користуватися широким спектром знань і навичок у галузі аналізу, системотехніки, технології, а також соціальних наук і наук про поведінку.

*Інноваційний процес і інноваційна система органів державної влади.* Інноваційний менеджмент — порівняно нове поняття для наукової громадськості і підприємницьких кіл України. У СРСР та інших країнах соціалістичної орієнтації введення всього нового здійснювалося методами активного державного втручання і, як правило, централізованого бюджетного фінансування. За ринкових умов господарювання старі механізми впровадження нового вже не працюють, а нові лише формуються.

У колишніх соціалістичних країнах поняття «інноваційний менеджмент» широко не застосовувалось. У спеціальній літературі і офіційних документах найчастіше використовувалися поняття «управління науково-технічним прогресом», «впровадження досягнень науки і техніки у виробництво» тощо, що є характерним для централізовано керованої економіки. У ринкових умовах господарювання, де комерційні організації мають повну юридичну й економічну самостійність, ні про яке впровадження будь-чого не може бути й мови. Цими принциповими відмінностями можна пояснити розбіжність у змісті окремих понять у галузі інноваційного менеджменту.

Прийнято вважати, що поняття «нововведення» є батьківським варіантом англійського слова *innovation*. Буквальний переклад з англійської означає «введення новацій». Під нововведенням мислиться новий порядок, новий звичай, новий метод, винахід, нове явище. Словосполучення «нововведення», у буквальному значенні «введення нового», означає процес використання нововведення.



Таким чином, з моменту прийняття до свого поширення новина отримує нову якість — стає нововведенням (інновацією). *Процес просування нововведення на ринок прийнято називати процесом комерціалізації. Період часу між появою новації та її втіленням називають інноваційним лагом.*

У повсякденній практиці, як правило, поняття: *нововведення, новація, новина, інновація* ототожнюють, що цілком природно. Будь-які винаходи, нові явища, послуги або методи лише тоді дістають суспільне визнання, коли приймаються до поширення (комерціалізації), і вже в новій якості вони виступають як нововведення (інновації).

Наукова діяльність традиційно вважається сферою активної державної політики. Річ у тім, що наукові ідеї не можуть бути безпосередньо використані у господарчій діяльності, метою якої є прибуток. Відтак організації і компанії вельми стримано йдуть на пряме фінансування досліджень, хоча відчують чималу потребу в їхніх результатах. У сучасних умовах держава здебільшого повинна брати на себе функцію забезпечення бізнесу одним із найважливіших ресурсів інноваційного процесу — науковими знаннями й ідеями. Саме тому в офіційних документах провідних країн науково-технічний прогрес розглядається як єдиний ланцюг: наукові ідеї і розробки → інноваційний бізнес → широкомасштабне використання.

Активно працюючи в науковій та інноваційній сфері, держава в особі органів публічного управління покликана сформувати цілі та принципи своєї політики і власні пріоритети в цій галузі. Цілями наукової й інноваційної політики провідних країн світу, як правило, є збільшення внеску науки і техніки в розвиток економіки країни; забезпечення прогресивних перетворень у сфері матеріального виробництва; підвищення конкурентоспроможності національного продукту на світовому ринку; зміцнення безпеки і обороноздатності країни; поліпшення екологічної обстановки; збереження та розвиток наукових шкіл, що склалися.

#### **21.4. Функціональний аналіз діяльності органу публічної влади**

Задля удосконалення діяльності органів публічної влади та підвищення ефективності їхньої роботи є необхідним функціональний аналіз.

Функціональний аналіз органів державної виконавчої влади здійснюється на основі відповідного функціонального обстеження апаратів органів виконавчої влади всіх рівнів. Відповідні Методичні рекомендації були схвалені Постановою Колегії Голодержслужби (Протокол № 6 від 06.07. 2000 р.).

Завдання функціонального обстеження апарату конкретного органу полягають у тому, щоб визначити:

- які конституційно та законодавчо визначені цілі поставлено перед конкретним органом виконавчої влади і чи охоплюють їх завдання, передбачені положенням 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 органу 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 та його структурні підрозділи, професійно-кваліфікаційним характеристикам посад державних службовців, а також реально виконуваний роботі;

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

При здійсненні функціонального обстеження слід керуватися такими визначеннями цілей, завдань і функцій державного органу:

- **цілі** діяльності органу виконавчої влади визначають Конституція та закони України, укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України;

- **завдання** конкретизують цілі органу і, як правило, становлять цільову функцію структурного підрозділу. Їх реалізація має забезпечити досягнення мети діяльності органу;

- **функцією** слід вважати таку діяльність, яка пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення завдань органу виконавчої влади.

Відповідно до згадуваних методичних рекомендацій, функціональне обстеження здійснюється за такими етапами:

- 1) організація роботи з проведення функціонального обстеження;

- 2) функціональне обстеження апарату органу виконавчої влади;

- 3) функціональне обстеження структурних підрозділів апарату;

4) аналіз розподілу обов'язків між керівником та заступниками керівника органу виконавчої влади;

5) підсумки функціонального обстеження.

Відповідно до тих самих методичних рекомендацій, функціональне обстеження апарату центрального органу виконавчої влади пропонується здійснювати шляхом вивчення стану правової регламентації цілей, завдань і функцій конкретного органу: аналізу Конституції та Законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, які безпосередньо чи опосередковано впливають на сферу діяльності цього органу.

З огляду на те, що реалізація всієї сукупності завдань і функцій центрального органу виконавчої влади забезпечується його структурними підрозділами, необхідним компонентом функціонального обстеження є аналіз розподілу завдань і функцій між структурними підрозділами, на підставі якого встановлюються міжструктурні зв'язки.

Проведення функціонального обстеження апарату структурних підрозділів відповідно до методичних рекомендацій повинно встановити ось що:

– якою мірою структурні підрозділи задіяні у виконанні завдань і функцій органу;

– якою мірою кожен структурний підрозділ спрямований на виконання завдань і функцій органу;

– чи є функції, які або взагалі не враховані в положеннях про підрозділи, або частково закріплені лише за якимось одним підрозділом;

– чи є підрозділи, для яких нормативно не передбачена участь у виконанні функцій органу і які об'єктивно є обов'язковими для усіх без винятку підрозділів;

– для яких підрозділів не передбачена участь у виконанні функцій, що об'єктивно притаманні відповідним підрозділам чи найбільше відповідають їхньому профілю.

За наслідками аналізу готують пропозиції щодо внесення змін до положень про структурні підрозділи, а також удосконалення їхньої структури.

Після цього здійснюють аналіз посадових інструкцій державних службовців апарату. Зокрема оцінюють повноту урахування в посадових інструкціях завдань, визначених положенням про підрозділ. За наслідками аналізу роблять висновки про необхідність коригування посадових інструкцій, розподілу обов'язків між працівниками підрозділу, усунення дублювання.

Функціональне обстеження апарату місцевих державних адміністрацій, згідно із згадуваними вже методичними рекомендаціями, проводять на підставі порівняння функцій апарату, визначених Конституцією та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» і Типовим регламентом, а також функцій, передбачених положенням про апарат, за результатом якого роблять висновок про те, які законодавчо передбачені функції місцевою держадміністрацією не враховані, а також які інші функції передбачені. Аналізують повноту врахування функцій апарату в положеннях про структурні підрозділи апарату.

За наслідками функціонального аналізу визначають функції, які не враховані положеннями підрозділів, або завдання підрозділів, що не передбачені положенням про апарат. Формулюють висновки про доцільність перегляду положень, внесених до них змін або доповнень. У разі необхідності вносять обґрунтовані пропозиції про перегляд структури апарату, про доцільність змін і доповнень до положення про апарат, а також до інших нормативних документів.

## Тема 22. СТРУКТУРНІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ

### 22.1. Підходи до формування організаційної структури

Формування організаційної структури — складний і трудомісткий процес. Розглянемо найпоширеніші підходи до побудови й удосконалення організаційних структур управління — це підходи класичний, поведінковий, ситуаційний, системний і системно-цільовий.

Побудова організаційної структури управління в межах *класичного підходу* передбачає чітке формулювання цілей, що ставляться перед установою. Організаційна структура управління розглядається при цьому як машина, що необхідна для вирішення конкретних завдань через встановлення завдань структурним підрозділам і окремим працівникам. Вважається, чим конкретніше встановлені завдання, тим краще вони можуть бути виконані.

Суть *поведінкового підходу* полягає в тому, що організаційні структури управління розглядають як соціальний організм

і головну увагу приділяють соціальній ролі працівників колективу установи. Об'єктом управління при цьому є мотивація праці службовців, взаємні стосунки в малих групах, групова та міжгрупові поведінка, задоволення соціально-економічних потреб членів трудового колективу тощо.

**Ситуаційна концепція** виникла на основі синтезу класичного та поведінкового підходів. Її прибічники вважають, що при побудові структури управління організації необхідно враховувати конкретну ситуацію, в якій буде діяти ця організація. До ситуаційних факторів, які слід враховувати, вони відносять тип технології і обсяг робіт, орієнтацію на нововведення, характер та важливість вирішуваних завдань, національні традиції тощо.

**Системний підхід** розглядає організаційні структури як складні соціально-економічні системи, складові частини яких володіють такими якісними рисами, які можуть бути втрачені при відділенні їх від організаційної структури, а структури загалом мають сутнісні риси, не притаманні їхнім окремим складовим. Відмінними особливостями цього підходу є те, що організаційну структуру управління розглядають як складову частину більшої організаційної системи; вона сама є складною соціально-економічною системою, а її складові частини мають свої окремі цілі.

**Системно-цільовий підхід** пропонує багатоаспектний розгляд організаційних структур управління: складу елементів управління та стосунків між ними; частин організаційних структур управління більших систем — таких, як міністерства; елементів складних соціально-економічних систем сукупно з членами трудових колективів державних установ.

Необхідність формування нових організаційних структур виникає в таких випадках: 1) створення нової організації; 2) реструктуризація старої організації; 3) зміни в підходах і методах управління організацією; 4) зміни напряму діяльності організації тощо.

У наш час є досить багато методів побудови структур управління, які використовують в різноманітних методичних підходах. Найпоширенішими методами є досвідний, експертний, метод аналогій, нормативний, параметричний, технологічний, структуризації цілей, економіко-математичного моделювання, імітаційного моделювання.

**Досвідний метод** передбачає аналіз розв'язання аналогічних завдань в інших організаціях, внесення пропозицій на

основі аналізу фактичної ситуації та орієнтування на колективний досвід різних працівників.

**Експертний метод** також базується на досвіді фахівців, які добре знають сутність вирішуваних завдань, мають достатню інформацію про справжні обставини даної організації та вільні у висловлюванні своєї думки незалежно від різних суб'єктивних причин.

**Метод аналогій** полягає в застосуванні організаційних форм і механізмів управління, що виправдали себе в організаціях з подібними характеристиками (за характером вирішуваних питань); послуг; типом технології; обсягом виконуваних робіт тощо) по відношенню до проєктованої організаційної структури. На основі методу аналогій формуються типові рішення, схеми організаційних структур, типові положення про підрозділи, посадові інструкції.

**Нормативний метод** базується на застосуванні цілої низки нормативів, з-поміж яких можна виділити такі, як *норма керованості* — відношення між кількістю керівників та підлеглих; *гранична кількість* службовців для формування з них самостійних відділів, бюро, груп; *нормативна чисельність* персоналу з функції управління тощо.

**Параметричний метод** використовується в тих випадках, коли систему управління можна описати за допомогою взаємопов'язаних параметрів, які характеризують керований об'єкт та управляючу систему (апарат управління).

**Технологічний метод** (або метод формування організаційної структури на основі технологічного процесу реалізації завдань управління) припускає виконання роботи зі створення необхідних структур у такій послідовності: визначення цілей і завдань, а також функцій, які виконуються управляючою системою; виявлення обсягу необхідної інформації та характеру її носіїв; встановлення стандартного переліку робіт та операцій по кожній з функцій управління, а також алгоритмів їх реалізації, розрахунків на основі встановлених норм трудомісткості виконання управлінських робіт за окремими функціями управління; розподіл завдань і функцій між підрозділами структури управління.

**Метод структуризації цілей** передбачає розроблення системи цілей організації спільно з їхнім кількісним та якісним формулюванням і наступний аналіз організаційних структур із позиції їхньої відповідності системі цілей.

**Метод економіко-математичного моделювання** (зокрема організаційно-економічного та імітаційного) передбачає

спочатку формалізований опис розташування структурних елементів відповідного функціонального призначення, а потім — опис взаємодії цих елементів. В основі організаційно-економічного моделювання лежить розроблення графічних і математичних відображень розподілення прав і відповідальності, зв'язків між підрозділами та посадами, потоків інформації.

*Імітаційне моделювання* передбачає побудову й використання моделей, що характеризують динаміку окремих показників об'єкта управління, взаємопов'язаних як система моделей, кожна з яких показує зміни окремих параметрів, що відбуваються під впливом зовнішніх факторів або зрушень у відношенні між елементами в об'єкті управління.

## **22.2. Система організаційних повноважень в органах публічної влади**

Організація як процес являє собою функцію, яка найбільш очевидно і безпосередньо пов'язана з систематичною координацією багатьох завдань і, відповідно, формальних взаємовідносин людей, які їх виконують.

Організація — це процес створення структури об'єкта менеджменту (у нашому випадку таким об'єктом є органи державної виконавчої влади і місцевого самоврядування), яка дає можливість людям ефективно працювати разом для досягнення поставлених цілей.

У сучасному менеджменті наявні два аспекти організаційного процесу. Один з них — це поділ організації на підрозділи відповідно до цілей і стратегій. Другий, хоч і менш відчутний аспект устрою організації, — це взаємовідносини повноважень, які пов'язують вище керівництво з найнижчими рівнями працюючих і забезпечують можливість розподілення та координації завдань.

Засіб, за допомогою якого керівництво встановлює відносини між рівнями повноважень, є делегування. Неможливо зрозуміти організаційний процес без попереднього розуміння делегування і пов'язаних з ним повноважень та відповідальності.

*Делегування* як термін, що використовується в теорії управління, означає передання завдань і повноважень особі, яка приймає на себе відповідальність за їх виконання.

Із делегуванням тісно пов'язані ще два аспекти управління — відповідальність і організаційні повноваження.

*Відповідальність* являє собою зобов'язання виконувати певні завдання і відповідати за їх задовільне вирішення. Під *зобов'язанням* ми розуміємо те, що від індивіда очікують виконання конкретних робочих вимог, коли він займає певну посаду в організації. Фактично індивід укладає контракт з організацією на виконання завдань даної посади в обмін на одержання певної винагороди. Відповідальність означає, що працівник відповідає за результати виконання завдання перед тим, хто передає йому повноваження.

Для адміністративного менеджменту державної організації важливо усвідомити, що делегування поширюється лише на передавання повноважень. Особиста відповідальність не може бути делегованою. Керівник не може розмивати відповідальність, передаючи її підпорядкованому. Хоч особа, на яку покладена відповідальність за вирішення будь-якого завдання, не зобов'язана виконувати її особисто, вона залишається відповідальною за задовільне завершення роботи.

У великих організаціях керівники вищої ланки рідко спілкуються з підпорядкованими їм на найнижчих рівнях, які фактично виконують більшість конкретних завдань. Проте вони несуть відповідальність за справи організації і своїх підлеглих.

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. На практиці інструмент делегування є часом неефективним через протидію як керівників, які мають делегувати повноваження (тобто «віддавати» владу), так і підлеглих, які мають здійснювати прийняті завдання (нащо «додаткова» робота та відповідальність). Делегування також не є ефективним, якщо при цьому не дотримуються принципу відповідності, згідно з яким обсяг повноважень має відповідати делегованій відповідальності.

*Повноваження* являють собою обмежене право використовувати ресурси організації і спрямовувати зусилля деяких її працівників на виконання визначених завдань. Повноваження делегуються посаді, а не індивіду, який обіймає її на поточний час. Це відображено у старій військовій приказці: «Честь віддають мундиру, а не людині». Коли індивід змінює роботу, він утрачає повноваження старої посади і одержує повноваження нової.

Межі повноважень усередині організації зазвичай визначають політика, процедури, правила та посадові інструкції, викладені в письмовому вигляді, або передані підпорядкованій особі усно. Особи, відповідальні за межі повноважень, не



повинні перевищувати свої повноваження навіть тоді, коли це необхідно для виконання делегованих завдань.

Загалом ліміти повноважень розширюються в напрямі більш високих рівнів управління організацією. Але навіть повноваження вищого керівництва обмежені. Є ще значна кількість зовнішніх обмежень повноважень — це правові, природні, ресурсні, етичні, звичаєві тощо. Приміром, законодавством заборонено використання ресурсів державної організації для підкupu або політичних внесків.

Більша частина повноважень керівника визначається традиціями, культурними стереотипами та звичаями суспільства, в якому організація функціонує. Люди підпорядковуються розпорядженням керівника ще й тому, що це соціально прийнятна поведінка. Ці фактори, з одного боку, обмежують повноваження, а з другого — підтримують їх. Керівники не можуть і не повинні делегувати повноваження, які суперечать законам або культурним цінностям.

Звернемо увагу на відмінність понять *повноваження* і *влада*. *Повноваження* визначаються як делеговане обмежене право використовувати ресурси організації, притаманне конкретній посаді. На відміну від цього *влада* становить реальну здатність впливати на ситуацію та людей. Можна мати владу, не маючи повноважень.

Система організаційних повноважень в органах публічної влади переважно залежить від правового статусу відповідного органу. Проте організаційні структури, які застосовують нині в державних органах, спеціально не розроблялись для них. Вони формувались, в основному, згідно з історичними і соціальними умовами того часу, коли Україна була однією з республік колишнього СРСР. СРСР був тоталітарною, а на останніх етапах існування — авторитарною державою, якій була притаманна командно-бюрократична структура, а відправним пунктом усіх рішень була персона генерального секретаря КПРС.

Від 1986 р. в СРСР, а з 1991 р. в Україні (вже як у незалежній державі) почався перехід до нової системи державного управління, оскільки командно-бюрократична система перестала відповідати новим соціально-економічним відносинам. В економічно розвинутих країнах відбувається перехід до системи управління, яка дістала назву «управління через співпрацю». Основними принципами такої системи управління є:

1. Рішення в організації приймають не тільки згори і не тільки керівник. Його приймають спробітники на тих рівнях, де це рішення має бути реалізовано.

2. Співробітники керуються не окремими розпорядженнями згори, а мають свої чітко розроблені сфери дії з повноваженнями та компетенціями.

3. Відповідальність не зосереджується на верхньому рівні управління. Вона є частиною компетенції інших співробітників за сферами діяльності.

4. Практично найважливішим є те, що вища інстанція має право приймати тільки ті рішення, які нижчі інстанції приймати не вправі.

Пункти 1 та 4 є втіленням принципу субсидіарності, про який йшлося при розгляді принципів місцевого самоврядування, зафіксованих в Європейській хартії місцевого самоврядування. Наведені вище чотири принципи на практиці реалізуються за допомогою так званого делегування (передання) повноважень і відповідальності, яке базується на таких положеннях:

1. Співробітникам надають певну сферу діяльності (завдання з відповідними повноваженнями), у межах якої він зобов'язаний діяти і приймати рішення самостійно. Він несе повну відповідальність за те, що здійснює або не здійснює.

2. Керівник не має права втручатись у сферу діяльності своїх підлеглих і не може в межах цієї сфери приймати самостійних рішень, окрім випадків виникнення серйозної небезпеки. Він повинен здійснювати, головним чином, контроль за роботою своїх співпрацівників.

Отже, є два види відповідальності: *відповідальність за дії* і *відповідальність за керівництво*.

Тільки чіткі повноваження у певній сфері діяльності дають змогу здійснювати передання відповідальності. За такої організаційної структури управління кожен співпрацівник організації (незалежно від того, на якому рівні він працює) відповідає тільки за те, що він сам зробив або проґавив у межах своїх повноважень.

Співпрацівник несе відповідальність за дії. Це означає, що саме він, і тільки він, а не його начальник, несе відповідальність за свої дії і проґалини. А його начальник відповідає за керівництво, тобто він несе відповідальність за виконання всіх зобов'язань стосовно своїх співпрацівників.

### 22.3. Повноваження та складові апарату органів публічного управління

В основі побудови адміністративного апарату органів управління лежать лінійні і штабні (апаратні) **повноваження**.

*Лінійні повноваження* — це повноваження, які передають безпосередньо від начальника до підлеглого і далі до другого підлеглого. Саме лінійні повноваження надають керівникові узаконену владу для спрямування своїх прямих підлеглих на досягнення поставлених цілей. Керівник, що володіє лінійними повноваженнями, має також право приймати визначені рішення і діяти в певних питаннях без узгодження з іншими керівниками в тих межах, які встановлені організацією, законом або звичаєм. Лінійні повноваження в державних органах управління і місцевого самоврядування визначені відповідними нормативними та законодавчими актами, що регулюють діяльність цих органів.

Адміністративний апарат базується на *штабних повноваженнях*. Уперше поняття штабу було застосовано в арміях Александра Македонського (336–323 до н. е.).

Упродовж багатьох років використання штабного апарату в сучасних організаціях було відносно обмеженим. Але коли стала бурхливо розвиватись технологія і зовнішнє середовище стало більш змінним і складним, багатьом організаціям потребувалося більше різноманітних і кваліфікованих кадрів. Концепція штабу була розширена і модифікована, щоб задовольнити потреби організацій. Як результат наразі є численна кількість типів адміністративних апаратів (штабів) і варіантів штабних повноважень.

Адміністративний апарат виконує так багато функцій у сучасних організаціях, що всі їх неможливо перерахувати. Проте можна класифікувати штабний апарат за двома або трьома основними типами, беручи до уваги функції, які він виконує. До трьох типів апарату відносять *консультативний, апарат, що обслуговує, і особистий* — який іноді розглядають як варіант апарату, що обслуговує. Утім, слід пам'ятати, що на практиці рідко можна провести межу між цими типами: зовсім нерідко апарат виконує як функції обслуговування, так і функції консультування.

Прикладом інноваційної функції штабної посади є посада системного аналітика. *Системний аналітик* несе відповідальність за аналіз проблем і інформаційних потреб організації

перед упровадженням нової системи чи вдосконаленням існуючої. Він діє у співпраці з керівниками та іншими лінійними і штабними фахівцями і мусить мати уявлення про те, що відбувається в маркетингу і виробництві, а також у бухгалтерському обліку і плануванні. Коли в будь-якому підрозділі організації виникає проблема з чинною системою або цей підрозділ хоче перейти до сучаснішої, більш продуктивної системи, наприклад, системи опрацювання інформації, системний аналітик повинен визначити вимоги до інформації і потім розробити нову модель інформаційного потоку, який можна автоматизувати. Мета нової моделі полягає в задоволенні нових інформаційних потреб або вимог до продуктивності, які надаються користувачам системи. Після проектування системи аналітик визначає необхідне обчислювальне апаратне забезпечення, пише специфікації, яким повинен наслідувати програміст при розробленні програмного забезпечення, і формулює процедури навчання, які повинні відбутися в організації при впровадженні нової системи.

## **22.4. Складові апарату органів публічного управління**

Завданням функціонального апарату органу державного управління або органу місцевого самоврядування є підготовка рішень з конкретних функцій управління. Функціональний апарат організаційно створює штаб усього адміністративного апарату відповідного органу.

До основних функціональних зон органу публічного управління, де використовується персонал, що обслуговує, відносять управління кадрами, зі зв'язків із громадськістю, з фінансування, планування, юридичних проблем тощо. Перелічені функціональні підрозділи надають керівництву інформацію, необхідну для прийняття ефективних рішень.

Коли лінійне керівництво стикається з проблемою, яка вимагає спеціальної кваліфікації, воно може запросити відповідних фахівців на тимчасовій або постійній основі і таким чином сформувавати *консультативний апарат*. В обов'язки цих фахівців входить консультування лінійного керівництва в їхній галузі знань. Найчастіше консультативний апарат використовують у галузі права, найновітнішої або спеціальної технології, навчання та підвищення кваліфікації, а також консультування по роботі з кадрами. У великих органах державного

управління та місцевого самоврядування, враховуючи специфіку і різноплановість завдань цих органів, консультативний апарат відіграє дуже важливу роль.

**Особовий апарат керівників в органах публічного управління** — це різновид обслуговуючого апарату, який формується, коли керівник наймає секретаря або помічника. В обов'язки особового апарату входить виконання того, що вимагає керівник. В організації працівник цього апарату не має жодних повноважень. Хоч особовий апарат не має формальних повноважень, члени його все ж таки можуть мати значну неформальну владу. Через планування призначень і фільтрування інформації вони можуть контролювати доступ до керівника, на якого працюють. Це може змусити працівників, що перебувають на більш низькому щаблі ієрархії, ніж їхній безпосередній начальник, підлабузнюватися перед членами особистого апарату з тим, щоб одержати доступ до керівника. Якщо керівник щиро дослуховується до порад свого особистого апарату або залежить від нього, то влада цього апарату значно зростає. Особисті секретарі керівників вищого рангу почасти спроможні досягти такої влади, яка значно перевищує їхні формальні повноваження.

При організації розподілення повноважень в органах державного управління і місцевого самоврядування керуються директивними документами, які визначають загальні принципи діяльності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а також рекомендаціями сучасного менеджменту. Деякі з цих документів були вже наведені.

## Тема 23. СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ У СТРУКТУРАХ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРА

Динамічний розвиток технологій, економіки та суспільства ставить перед владними і невідними структурами публічного сектора (органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними та комунальними установами, організаціями та підприємствами, далі для спрощення — організаціями), дедалі нові й нові завдання, нерозв'язання яких може зашкодити суспільному розвитку і спричинити припинення функціонування цих організацій. Управління розвитком організації за таких

умов вимагає від керівників і менеджерів спеціальних знань і навичок. Сучасним інструментом управління розвитком організації в умовах постійних змін у зовнішньому середовищі та пов'язаної з цим невизначеності є методологія стратегічного управління.

**Стратегічне управління** — це управлінський процес створення та підтримки стратегічної відповідності між цілями організації, її потенціалом та можливостями у зовнішньому середовищі. До того ж, стратегічне управління — це управління фактичною траєкторією змін шляхом цілеспрямованої дії на організацію та/або її середовище.

Стратегічне управління спрямовано на забезпечення стратегічної позиції, яка повинна гарантувати тривалу життєздатність організації в умовах, що змінюються. У комерційній організації керівник, що займається стратегічними проблемами, забезпечує постійний потенціал прибутковості. Його завдання полягають у тому, щоб виявити необхідність і провести стратегічні зміни в організації, створити організаційну структуру, яка сприяє стратегічним змінам, дібрати та виховати кадри, здатні втілити стратегічні зміни в життя.

Розглянемо докладніше основні поняття стратегічного управління.

### 23.1. Основні поняття стратегічного управління

До основних понять стратегічного управління можна віднести дев'ять таких понять: *стратегія, бачення, місія, зовнішнє середовище, потенціал організації, внутрішнє середовище, конкурентні переваги, мета, стратегічні цілі.*

Коротко охарактеризуємо кожне з них.

Першим є поняття «стратегія». Воно увійшло в термінологію управління в 50-ті роки, коли проблема реагування на несподівані зміни в зовнішньому середовищі набула чималого значення. Слово «стратегія» походить від грецького *strategia* і означає мистецтво або науку бути полководцем. Утім використання поняття стратегії не є винятковою прерогативою стародавніх греків. Ще у Стародавньому Китаї у період між V та II ст. до н. е. було написано книгу під назвою «Мистецтво стратегії» і поняття стратегії було невід'ємним елементом світогляду людей. Стратегії надавали значення, яке сьогодні можна було б назвати нормою поведінки, чи то організації, чи

ж окремої людини. У книзі «Мистецтво стратегії» написано: «Той, хто отримав сотні перемог у сотнях конфліктів, навряд чи володіє високою майстерністю. Той, хто володіє високою майстерністю користування стратегією, упокорює інших, не вступаючи з ними в конфлікт».

Є чимало визначень поняття стратегії. Наведемо деякі з них.

Стратегія організації — це генеральний план дій організації, що визначає пріоритети стратегічних завдань, ресурси і послідовність кроків задля досягнення стратегічної мети.

Стратегія — програма, план, генеральний курс суб'єкта управління для досягнення стратегічних цілей у будь-якій сфері діяльності.

Стратегія — довгостроковий, якісно визначений напрям розвитку організації, що стосується сфери діяльності організації, засобів і форм її діяльності, системи взаємовідносин у внутрішньому середовищі організації, а також позиції організації у зовнішньому середовищі, які приводять організацію до її цілей.

Стратегія — це мистецтво управління суспільною, політичною боротьбою; загальний план ведення цієї боротьби, який виходить з розстановки основних класових, політичних сил на даному етапі історичного розвитку.

Як бачимо, головне завдання стратегії полягає в тому, щоб змінити ситуацію чи перевести організацію з її теперішнього стану у бажаний для керівництва майбутній стан.

Стратегія об'єднує всі частини організації в єдине ціле та охоплює всі основні аспекти діяльності організації. Вона забезпечує сумісність усіх частин планів організації. Стратегія дає відповіді на такі стрижневі питання щодо суті організації:

- Що являє собою наша організація сьогодні?
- Якою наша організація повинна стати завтра?
- Які наші послуги, продукти, цільові групи, товари, функції, ринки?
- Що нам слід зробити, аби досягти визначеної мети?

Кожен підрозділ організації має власні завдання, які деколи можуть суперечити одні з одними. Якщо немає налагоджених ефективних інформаційних зв'язків поміж ними, сукупний результат зусиль підрозділів може бути значно менший від їх простої суми або будуть досягнуті такі результати, яких ніхто не волів. Стратегія повинна забезпечити розуміння всіма членами організації спільності їхніх цілей і спільного напрямку діяльності.

Є кілька систем класифікації стратегій. У табл. 2 подано загальну класифікацію базових стратегій організації за різними ознаками.

Таблиця 2

### Класифікація стратегій

Ознака класифікації	Види стратегій
За ієрархією	Загальнокорпоративна, портфельна, ділова та функціональна
За функціональною ознакою	Маркетингова, фінансова, торговельна, соціальна, екологічна, організаційних перетворень
За термінами реалізації	Довгострокова, середньострокова, короткострокова
За напрямками можливого розвитку організації	Зростання, обмеженого зростання, скорочення (захисту, відступу), ліквідації
За ступенем формалізації	Формальна, неформальна
За напрямом пріоритетної реалізації стратегії	Внутрішня, зовнішня
За характером об'єкта стратегічного планування	Функціональна, розвитку
За пріоритетами реалізації	Основна, побічна, підтримуюча
За реагуванням організації на зміни в зовнішньому середовищі	Пасивна, реактивна, проактивна, інтерактивна

Таким чином, **стратегія** — це термін, який дедалі більше застосовують для опису загального плану розвитку організації або одного з її великих проєктів. **Стратегія** — це системний підхід, який забезпечує складній організації збалансованість і загальний напрям зростання. **Стратегія** — це управлінський інструмент, який дає організації змогу вирішити дві вельми складні проблеми в умовах постійних змін навколишнього середовища:

1) вибрати необхідний напрям розвитку з багатьох альтернатив, які важко піддаються оцінюванню; 2) скерувати зусилля чисельного колективу в потрібний бік. Відповідь на ці питання і становить сутність розроблення та реалізації стратегії.

**Місія** — це чітко виражена причина існування організації (основний вид діяльності, якою займатиметься організація). Роль місії організації багатогранна. Зокрема, місія — це:

- основна загальна мета організації, яка визначає чітко окреслену причину та необхідність її існування;



- деталізує статус організації, забезпечує напрям та орієнтири для визначення цілей і стратегій на різних рівнях організації;
- публічно повідомляє про стратегію поведінки організації в зовнішньому середовищі, її переконання та цінності;
- впливає на формування поглядів вищого керівництва стосовно довгострокових планів розвитку організації;
- знижує ризик недалекогоглядного управління та прийняття необґрунтованих рішень;
- полегшує підготовку організації до майбутніх змін;
- є механізмом, який стимулює організацію до розвитку в обраному напрямі;
- мотивує працівників до ефективної та злагодженої роботи;
- дає змогу керівникам середньої ланки формулювати цілі, завдання структурних підрозділів, які б відповідали намірам і розвитку організації загалом.

Характерною особливістю стратегічного управління є важливість урахування впливу на організацію **зовнішнього середовища**. Оцінюючи зовнішнє середовище, необхідно враховувати такі його характеристики: 1) взаємозалежність факторів зовнішнього середовища; 2) складність; 3) рухливість; 4) динамічність; 5) невизначеність; 6) взаємозалежність факторів внутрішнього і зовнішнього середовищ; 7) багатогранність зовнішнього середовища.

Навіть якщо організація не здійснюватиме жодних дій або її дії будуть однаковими упродовж певного періоду часу, ситуація, в якій перебуває організація, з часом буде постійно змінюватися під дією впливу зовнішнього середовища.

Зовнішні фактори, що впливають на розвиток і діяльність конкретної організації утворюють *ландшафт*. Мистецтво стратегічного управління полягає в максимальному врахуванні специфіки ландшафту для розроблення плану переміщення організації з поточної ситуації в бажану. Якщо наявний ландшафт не дає нам змоги перевести організацію у бажаний стан найкоротшим шляхом, організація може або змінити цей ландшафт (якщо вона має достатньо для цього ресурсів і можливостей), або обрати інший шлях досягнення мети, або відмовитися від своїх цілей як нереалістичних. Якщо вплив дій керівництва організації на її розвиток менший за вплив ландшафту, то не варто витрачати на ці дії ресурси.

**Потенціал організації** складається з ресурсів і джерел їх поповнення, які є доступними для організації, її зв'язків, положення й організаційної системи загалом. Потенціал організації

є джерелом формування конкурентної переваги організації і саме тому потребує постійного розвитку й удосконалення. Потенціал організації є стратегічним ресурсом організації, який забезпечує їй стійкість у несприятливих умовах зовнішнього середовища, дає змогу нейтралізувати негативний вплив зовнішніх факторів.

Потенціал організації визначається її внутрішнім середовищем. Характеристику *факторів внутрішнього середовища* наведено в табл. 3.

Таблиця 3

**Характеристика факторів  
внутрішнього середовища організації**

Фактори внутрішнього середовища організації	Зміст цих факторів
1	2
1. Цілі	Конкретний кінцевий стан або очікуваний результат діяльності організації. Розрізняються за тривалістю і змістом. Є чимало різновидів цілей залежно від характеру організації
2. Структура	Взаємовідносини рівнів управління та видів робіт, які виконують служби або підрозділи, планування виробничих і адміністративних приміщень, розміщення транспортних шляхів, інформаційні потоки тощо. Поєднуються горизонтальний і вертикальний поділ праці в організації
3. Завдання	Види робіт, які необхідно виконати певним способом та в обумовлений термін. Це робота з предметами та знаряддями праці, інформацією, людьми тощо
4. Технологія	Спосіб перетворення вхідних елементів (інформації, матеріалів, сировини тощо) у вихідні (послуги, рішення, продукти, вироби) шляхом виконання операцій
5. Працівники	Найважливіший внутрішній ситуаційний фактор організації. Його роль визначається здібностями, кваліфікацією, обдарованістю, освітою, потребами, сприйняттям корпоративного духу, знаннями (фаховістю), поведінкою, ставленням до праці, позицією, розумінням цінностей, оточенням (склад групи, до якої входять), наявністю якостей лідера тощо

1	2
6. Ресурси	<p>Це природні, сировинні, матеріальні, фінансові та інші цінності, які можуть бути використані в разі потреби для створення товарів, надання послуг, одержання певних результатів. Головними ресурсами для забезпечення виробничо-господарської діяльності підприємства є такі:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– трудові (робоча сила);</li> <li>– матеріальні (сировина, матеріали, комплектування тощо);</li> <li>– фінансові (власні кошти, кредити, інвестиції тощо);</li> <li>– інформаційні (результати маркетингових досліджень, замовлення, запити, пропозиції, повідомлення тощо);</li> <li>– енергетичні (паливо, мастила тощо)</li> </ul>

Соціально-економічна система, згідно з **принципом незворотності розвитку**, неспроможна повернутися до попереднього стану через зміну соціально-економічних характеристик суспільства, його технічної та технологічної оснащеності, вичерпності невідновлюваних ресурсів тощо. Мета мусить бути ясною, вимірною, досяжною, співвідсною з місією, а також повинна мати часові межі досягнення.

Ці особливі риси цілі прийнято називати **SMART-характеристикою**. *SMART* — це аббревіатура таких п'яти слів і понять:

1) *specific* — цілі мають бути настільки ясними і точними, аби не було підстав для їх неправильного чи багатозначного тлумачення;

2) *measurable* — вимірюваність досягнення мети, тобто необхідно кількісно фіксувати те, яким має бути результат, якщо мети досягнуто;

3) *achievable* — досяжність цілі: і керівник, і підлеглий повинні бути впевненими, що визначена мета є досяжною;

4) *related* — ціль має відповідати стратегії, місії організації;

5) *time* — час досягнення мети має бути визначений і не вельми віддалений.

## 23.2. Організація як об'єкт стратегічного управління

*Стратегічне управління* — діяльність, пов'язана з постановкою цілей і завдань організації та з підтриманням стосунків між організацією та оточенням, що дають їй змогу досягти своїх цілей, які відповідають її внутрішнім можливостям. Виокремлюють три групи *об'єктів стратегічного управління*: організації, стратегічні господарські підрозділи (СГП) і функціональні зони організації.

Як об'єкт стратегічного управління *організація* розглядається як відкрита комплексна соціально-економічна система (організм), яка становить сукупність структурних підрозділів (стратегічних господарських підрозділів). *Стратегічний господарський підрозділ* (СГП) — це напрям або низка суміжних напрямів діяльності організації, самостійний ринково-орієнтований господарський підрозділ, який може виступати повноцінним конкурентом на своєму сегменті ринку, має своє коло постачальників, споживачів і конкурентів. Його очолює керівник, який несе повну відповідальність за стратегічний розвиток і поточну діяльність СГП. Прикладом СГП у разі такої соціальної системи, як місто, є комунальні служби. *Функціональна зона організації* — це сфера діяльності, організаційно представлена функціональними структурними підрозділами, які спеціалізуються на виконанні певних функцій і забезпечують ефективну діяльність як окремих СГП, так і організації загалом.

Як було вже зазначено, організацію у стратегічному управлінні слід розглядати як єдиний організм, цілісну систему. **Організм** — це відкрита, динамічна, стохастична, самоорганізована система. Відкрита динамічна система припускає обмін енергією, речовиною та інформацією із зовнішнім середовищем, що є однією з умов збереження даної цілісності. Така система зберігається завдяки процесам, які в ній відбуваються. Стохастична система припускає певні «відхилення» за будь-яким із параметрів та їх поєднанням і здатна зберігати свою цілісність, допоки рівень хаосу в системі і зовнішньому середовищі не перевищить критичне для даної системи значення. Система, що самоорганізується, має здатність підтримувати своє існування, адекватно реагуючи на зміни в самій системі і в зовнішньому середовищі зміною внутрішнього стану або взаємовідносин із середовищем.

Згідно з **теорією самоорганізації**, система, що самоорганізується, — це один з видів адаптивної системи, яка у процесі

функціонування здатна змінювати свої внутрішні взаємозв'язки, порядок і організацію залежно від факторів, які впливають на неї, якщо вони не перевищують деякі критичні для неї межі. Останнє є надзвичайно важливим для системи, оскільки у протилежному випадку система може або деградувати, або взагалі припинити своє функціонування. Відтак, система, що самоорганізується, повинна, по-перше, протистояти деструкції, а по-друге, змінювати свою структуру або збільшувати свій порядок (ступінь складності) заради збільшення надійності системи загалом. Система, що самоорганізується, — це відкрита система, оскільки їй необхідний обмін енергією, речовиною та інформацією про навколишнє середовище для підтримання якогось внутрішнього динамічного невірноваженого стану.

Явище самоорганізації систем було виявлено у фізиці ще на початку ХХ ст. Самоорганізація в неживій природі має багато спільного з самоорганізацією живих систем і соціуму. Той факт, що соціум, як і живі системи, що самоорганізуються, витримав численні екстремальні ситуації і продемонстрував невичерпні ресурси саморегуляції («розв'язання проблем»), свідчить про фундаментальний характер принципів самоорганізації. В економічних системах таким механізмом самоорганізації є ринок («невидима рука» за А. Смітом).

Принципова відмінність соціальних систем, якими є й об'єкти, й суб'єкти публічного управління, від природних систем полягає передусім у тому, що в них самоорганізація доповнюється організацією, оскільки в суспільстві діють люди, наділені свідомістю, які окреслюють певну мету, керуючись мотивами своєї поведінки та ціннісними орієнтаціями. Різниця між біологічною та соціальною еволюціями полягає в тому, що суспільства можуть поводитися цілеспрямовано, тобто люди здатні у певних межах обирати свій шлях еволюції. Тому взаємодія організації й самоорганізації, випадкового та необхідного становить основу розвитку соціальних систем. Обидва ці механізми — самоорганізаційний та організаційний — повинні розглядатися як такі, що мають різну соціальну природу, і лише їхнє накладання дає загальну результуючу картину соціальних змін.

Отже, суспільство, громаду, організацію можна порівнювати з живим організмом, у якому так само відбуваються процеси саморегуляції та самоконтролю. Здоров'я цього організму залежить головним чином від правильної, злагодженої роботи всіх її складових. Затримка в роботі одного органу відразу

призводить до «захворювання» усього організму. Ідеальний варіант роботи соціального організму є таким, коли всі його сторони ставляться один до одного як до партнерів, всі знають не тільки те, які переваги отримають від такого партнерства, але й які обов'язки вони для цього повинні виконати.

У процесі розроблення ділової стратегії одні організації суворо дотримуються своїх планів незалежно від впливу факторів зовнішнього середовища, інші ж вносять певні зміни тільки в тому разі, коли зовнішнє середовище фактично змушує їх це зробити, і лише окремі організації активно намагаються спонукати суспільство рухатись у напрямі, вигідному йому, або хоч би гармонізувати особисті цілі з потребами й очікуваннями суспільства. У табл. 2 названі чотири основні типи стратегій реагування на зовнішнє середовище. Схарактеризуємо їх.

*Пасивна стратегія* (середовище змінюється, а стратегія організації не змінюється). Організація змінює свою стратегію лише після примусового впливу зовнішнього середовища, зокрема: законодавчої влади, державних управлінських структур, судових органів влади тощо. В інших випадках стратегія залишається незмінною.

*Реактивна стратегія* (середовище змінюється, а організація змінює свою стратегію лише через деякий час після зміни середовища). Організація намагається відреагувати на несприятливі зміни в зовнішньому середовищі лише після того, як вони відбулися. Практична діяльність організації змінюється лише під значним тиском зовнішнього середовища.

*Проактивна стратегія* (організація ініціює зміни, завдяки чому змінюється середовище). Організація, яка використовує проактивну стратегію, намагається випередити ймовірні зміни в зовнішньому середовищі. Така організація може частково використовувати зміни зовнішнього середовища на свою користь.

*Інтерактивна стратегія* (середовище і стратегія організації змінюються одночасно і в одному напрямі). Коли організація спроможна сприйняти зміни зовнішнього середовища і поєднати їх зі своїми цілями, це означає, що вона використовує інтерактивну стратегію. Ця стратегія дає змогу гармонізувати взаємини між організацією і суспільством шляхом зменшення розриву між очікуваннями суспільства та діловою активністю організацій.

Якщо пасивна, реактивна і проактивна стратегії можуть принести тимчасовий, короткотерміновий успіх у діяльності організації, то довготерміновий успіх забезпечує здебільшого використання інтерактивної стратегії.

Щоб розв'язати проблему, потрібно її правильно визначити. Для цього слід уміти ідентифікувати керовані й некеровані параметри системи та причинно-наслідкові зв'язки. «Проблема» зазвичай полягає у відсутності адекватної відповіді на небажане і наростаюче відхилення керованого параметра, зумовлене некерованими параметрами, і вона існує лише тому, що неясно, що можна і потрібно робити в ситуації, що склалася. Коли зрозуміло, що треба робити — це вже не «проблема», а просто ще не виконана робота.

Якщо проблема існує, її треба розв'язувати, але перед цим слід ідентифікувати «кореневий» з керованих параметрів і правильно сформулювати проблему, а також визначити критерії її розв'язання.

При побудові причинно-наслідкових зв'язків отримуємо так зване «дерево проблем».

В ієрархічних системах кожен рівень менеджменту займається «своїми» проблемами, відповідними контролюваним на цьому рівні параметрам: те, що є проблемою для менеджера вищого рівня (наприклад, засиплені снігом дороги в місті), для його підлеглого може бути тільки початковим дискомфортом (а проблема на цьому рівні — відсутність необхідного спецтранспорту для очищення доріг), що, своєю чергою, є лише початковим в аналізі дискомфортом для виконавця (проблема — несправність автомобіля, який повинен чистити сніг на дорогах міста) тощо.

Правильне формулювання проблеми звучить здебільшого як опис динаміки небажаного відхилення конкретного параметра (групи параметрів) щодо конкретного організму (наприклад, дефіцит коштів на опалення у зв'язку з похолоданням).

Для виявлення справжньої суті проблеми можна провести так звану «розмову з проблемою», яка полягає у ставленні собі таких запитань:

1. *У чому полягає наша проблема? Скількох людей вона зачіпає? Яка її історія? Чому Ви вважаєте, що саме Ви повинні цю проблему розв'язати, що Ви повинні зосередитися саме на ній, а не на інших проблемах? Які передбачаєте труднощі в її розв'язанні? Скільки часу триватиме її розв'язання? Які будуть потрібні для цього засоби?*

2. *Звідки Ви взагалі знаєте, що це є проблемою? Які є докази того, що проблема є? Чи часом вона є лише наслідком якоїсь іншої проблеми? Чия це проблема (тобто хто від неї потерпає і до чия сфери відповідальності вона належить)? Звідки можна отримати більше інформації на цю тему?*

3. *Що станеться, якщо не розв'язувати цю проблему? Що було б, якби проблеми не існувало? Що змінилося б на краще? Як? А що змінилося б на гірше і чому? Кому (яким групам людей або організаціям) було б на користь розв'язання проблеми? Хто, навпаки, зазнав би втрат? Хто чинить опір розв'язанню проблеми і чому?*

*Отримавши відповіді на ці запитання, ми будемо володіти інформацією, необхідною для пошуку раціонального розв'язання конкретної проблеми.*

Можна виокремити два типи **проблем**:

1. «Хвороба» — коли зовнішні умови доволі сприятливі і дискомфорт, що вийшов з-під контролю та збільшується, може бути зумовлений лише внутрішніми причинами організму (розрегулювання, старіння, поломка тощо).

2. Відставання — коли організм залишається тим самим, а середовище змінюється несприятливим чином (недоступність ресурсів, конкуренція тощо). Тобто наявною є нездатність організму змінитися водночас із середовищем так, щоб зберегти стан комфорту. Відставання може бути причиною загибелі і зовсім «здорового організму».

**Стратегічні проблеми** — це засадничі питання або серйозні труднощі, які впливають на повноваження й обов'язки організації, її місію та цінності, продукт діяльності, рівень послуг, а також на клієнтів, користувачів, платників, витрати, фінансування, організаційну структуру та менеджмент.

Стратегічне управління охоплює широке коло управлінських рішень щодо проблем, орієнтованих на майбутнє, пов'язаних із загальною метою організації і які перебувають під впливом неконтрольованих зовнішніх факторів. Предметом стратегічного планування й управління є:

1) проблеми, прямо пов'язані з місією організації. Місія орієнтована в майбутнє і здебільшого спрямована на підвищення ефективності діяльності організації через забезпечення взаємозв'язку цілей, ресурсів і результатів. Отже, рішення про створення нових або ліквідацію старих виробництв, освоєння нових продукції, технології або ринків носять стратегічний характер;

2) проблеми та рішення, пов'язані з яким-небудь елементом організації, якщо цей елемент є необхідним для досягнення мети, але нині відсутній або є в недостатньому обсязі;

3) проблеми, пов'язані з неконтрольованими зовнішніми факторами. Проблеми стратегічного управління, як правило,



виникають в результаті дії численних зовнішніх факторів. Тому, аби не помилитись у виборі стратегії і напрямі розвитку, важливо визначити, які економічні, політичні, науково-технічні, соціальні та інші фактори впливають на майбутнє організації. Організація постійного моніторингу зовнішнього середовища — важлива умова ефективності й конкурентоспроможності організації.

Стратегічні проблеми можна класифікувати також таким чином:

- проблеми, які не вимагають від організації негайних дій, але які потрібно постійно тримати під контролем;
- проблеми, які щойно з'являються на горизонті та, імовірно, вимагатимуть певних дій в недалекому майбутньому. Більшість таких проблем можна врегулювати в межах нормального циклу стратегічного планування організації;
- проблеми, які вимагають негайного реагування, а отже, не можуть розглядатись у звичайному порядку.

Організм, який перестає розвиватися, починає гинути. Тому одним із завдань стратегічного управління розвитком організації є вибір однієї з таких чотирьох стратегічних альтернатив: обмеженого зростання, зростання, скорочення і поєднання цих варіантів (табл. 4).

Таблиця 4

#### Типи стратегій розвитку організацій

Тип стратегії	Характеристика
1	2
Обмежене зростання	Стратегічною альтернативою, якої дотримується більшість організацій, є обмежене зростання. Для стратегії обмеженого зростання характерним є встановлення цілей від досягнутого. Стратегія обмеженого зростання застосовується у зрілих галузях промисловості зі статичною технологією, коли організація загалом задоволена своїм станом
Зростання	Стратегія зростання здійснюється шляхом щорічного значного підвищення рівня коротко- і довгострокових цілей над рівнем показників попереднього року. Стратегія зростання застосовується в галузях, що динамічно розвиваються на основі швидкозмінних технологій
Скорочення	Альтернативою, яку найрідше обирають керівники і яку часто називають стратегією останнього засобу, є стратегія скорочення. У межах альтернативи скорочення може бути кількох варіантів: ліквідація, відсікання зайвого, скорочення та переорієнтація

1	2
Поеднання	Стратегії поєднання всіх альтернатив швидше за все дотримуватимуться крупні організації, що активно діють в кількох галузях. Стратегія поєднання полягає в одночасному застосуванні підходів будь-яких з трьох вищезазначених типів стратегій

Сутність стратегічного управління полягає в тому, що в організації, з одного боку, є чітко організоване комплексне стратегічне планування, а з другого — структура управління організацією, адекватна «формальному» стратегічному плануванню і побудована таким чином, щоб забезпечити розроблення довгострокової стратегії для досягнення цілей організації та створення управлінських механізмів реалізації цієї стратегії через систему планів.

Службовці органів публічного управління мають виробляти у себе здатність до стратегічного управління, яка включає п'ять елементів: 1) уміння змодельювати ситуацію; 2) здатність виявити необхідність змін; 3) здатність розробляти стратегію змін; 4) здатність використовувати в ході змін надійні методи; 5) здатність втілювати стратегію в життя.

Система стратегічного управління складається з двох взаємодоповнюючих підсистем: 1) аналізу та планування стратегії організації; 2) управління стратегічними проблемами в реальному масштабі часу.

### 23.3. Планування як функція управління

Відомо, що планування, як одна з функцій управління, передбачає постановку цілей, визначення ресурсів і способів досягнення цілей організації. При цьому здійснювати цю функцію можна, використовуючи різні управлінські методи, засоби та способи. Задаванням адміністративного менеджменту є не тільки вироблення стратегії розвитку організації, а й формування стратегії досягнення цілей і вибір методів, необхідних для її реалізації.

При формуванні стратегії слід керуватися принципами сучасного менеджменту, а саме:

1. Стратегія має бути сформульована якомога стисло, без надмірного цифрового матеріалу.

2. Стратегія має бути зрозумілою для всіх працівників.

3. Основні положення стратегії не повинні допускати різночитань і різних тлумачень.

4. Положення стратегії мають бути доведені до уваги всіх причетних до її вибору керівників у наявному вигляді.

5. Формулюючи стратегію, слід пам'ятати про її життєвий цикл, який іноді сягає десяти років.

*Стратегічне планування* — це процес формулювання бачення, місії та цілей організації, вибору специфічних стратегій для визначення й отримання необхідних ресурсів і їх розподілення з метою забезпечення ефективної роботи організації в майбутньому. Або дещо інакше. Стратегічне планування — це систематичний спосіб управління змінами і спосіб створення якомога кращого майбутнього. Це творчий процес визначення і здійснення найбільш важливих дій, беручи до уваги сильні та слабкі сторони, загрози та можливості.

Процес стратегічного планування є інструментом, що допомагає в ухваленні управлінських рішень. Його завдання полягає в забезпеченні нововведень і організаційних змін у достатньому обсязі для адекватної реакції на зміни в зовнішньому середовищі.

Стратегічне планування передбачає системний підхід до управління змінами і створення найоптимальнішого майбутнього. Це творчий процес визначення і виконання найважливіших дій з урахуванням сильних і слабких сторін, загроз і можливостей.

Основна відмінність між довгостроковим і стратегічним плануванням полягає у трактуванні майбутнього. У системі довгострокового планування припускають, що майбутнє може бути передбачено шляхом екстраполяції тенденцій зростання, які склалися історично. Керівники організації зазвичай керуються тим, що в перспективі підсумки діяльності покращаться порівняно з минулим, і цю гіпотезу закладають в обґрунтування плану. Типовий результат такої практики — визначення оптимістичної мети розвитку, з якою не збігаються реальні результати. Вони можуть бути вищими, але частіше істотно нижчими від запланованих.

У системі стратегічного планування не передбачається, що майбутнє неодмінно має бути ліпшим за минуле і його можна вивчати методами екстраполяції. Тому в стратегічному плануванні важливе місце відводять для аналізу перспектив організації, завданням якого є з'ясування тих тенденцій, небезпек, можливостей, а також окремих надзвичайних ситуацій, які

здатні змінити тенденції, що склалися. Цей аналіз доповнюється аналізом позицій організації в конкурентній боротьбі.

Процес стратегічного планування вимагає як формальних, так і неформальних процедур його реалізації. Щоб з'ясувати і правильно оцінити взаємозв'язки, взаємодію і взаємозумовленість усіх підрозділів організації, видів її діяльності та додати складну систему планів, процес планування потрібно організувати та формалізувати.

Розглянемо складові процесу стратегічного планування.

**Етап 1. Інформаційне забезпечення стратегічного планування** полягає в доборі, класифікації та підготовці до використання інформації щодо розроблення стратегії, яка надасть достатньо повну й об'єктивну характеристику факторів зовнішнього і внутрішнього середовища, можливих стратегій, методичного забезпечення. Слід пам'ятати про необхідність використання сучасних інформаційних технологій.

**Етап 2. Установлення місії та цілей організації.** Місія організації може охоплювати такі напрями, як:

- турбота про працівників;
- турбота про виробництво;
- політика зростання та фінансування організації;
- технології, які використовуватимуться у виробництві;
- методи виходу і функціонування на ринку, пошуку потенційних ринків;
- задоволення потреб споживачів;
- публічне проголошення переконань та цінностей тощо.

**Етап 3. Оцінювання й аналіз факторів зовнішнього середовища.** Необхідно визначити чинники успіху — те, що організація мусить зробити, або ті критерії, яким вона має відповідати з тим, щоб ефективно взаємодіяти із зовнішнім середовищем.

**Етап 4. Оцінювання й аналіз факторів внутрішнього середовища** проводять для вивчення стану внутрішніх змінних організації. Для цього використовують три групи способів аналізу: економіко-логічні, економіко-математичні й евристичні.

**Етап 5. Прогнозування умов функціонування та результатів виробничо-господарської діяльності організації** полягає у передбаченні ймовірних змін у внутрішньому та зовнішньому середовищі функціонування організації та їх можливого впливу на результати діяльності. Після аналізу отриманих на цьому етапі результатів можливе повернення на етап 2.

**Етап 6. Виконання розрахунків, обґрунтувань, проектних розробок.** Необхідно провести розрахунки та дослідження з метою

визначення можливості зміни розвитку зовнішнього середовища та майбутнього стану організації в разі виконання певних дій або бездіяльності.

**Етап 7. Формування варіантів стратегій (стратегічних альтернатив)** ґрунтується на розробленні можливих для організації варіантів стратегічних планів або деяких складових одного стратегічного плану.

**Етап 8. Вибір оптимальної стратегії.** Завдання цієї стадії полягає в тому, щоб із стратегічних альтернатив обрати найприйнятлівішу. Здебільшого наявними одночасно є кілька варіантів розв'язання будь-якого стратегічного завдання. Кожен із цих варіантів має свої переваги й недоліки. При оцінюванні стратегічних альтернатив відбувається їхня перевірка на оптимальність за такими основними критеріями: ступінь відповідності місії та цілям, забезпечення конкурентних переваг, рівень урахування факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, забезпечення ефективної роботи організації, рівень ризику, очікувана ефективність. За результатами цього етапу можливе повернення на етап 6.

**Етап 9. Розроблення ефективного процесу впровадження стратегії.** Створення лише стратегічного плану є недостатнім. Щоб зміни, передбачені ухваленою стратегією, могли стати дійсністю і принести реальну користь організації, їх треба впровадити в діяльність цілої організації. Необхідно описати способи втілення нових рішень і розробити ефективний план впровадження стратегії.

**Етап 10. Моніторинг актуальності та виконання стратегії, внесення поправок у стратегію.** Стратегічний план повинен передбачати систему відстеження його виконання та внесення змін до нього. Деякі організації можуть досягти певного рівня успіху, не доклавши значних зусиль на формальне планування. Здебільшого лише саме стратегічне планування не забезпечує успіху. Проте формальне стратегічне планування може створити низку важливих і часто суттєвих сприятливих факторів для організації. За результатами моніторингу можливе коригування стратегічного плану, тобто може бути розпочато новий цикл стратегічного планування (перехід на етап 1).

Таким чином, стратегічне планування забезпечує основу для управління організацією. Головне завдання стратегічного планування — забезпечити нововведення та зміни в організації в достатній мірі, що досягається виконанням чотирьох видів управлінської діяльності: розподіленням ресурсів, адаптацією

до зовнішнього середовища, внутрішньою координацією та організаційним стратегічним передбаченням.

Сучасний темп змін і збільшення знань є настільки великим, що стратегічне планування є чи не єдиним способом формального прогнозування майбутніх проблем і можливостей. Воно забезпечує вищому керівництву засіб до складання плану на тривалий термін. Стратегічне планування дає також підстави для ухвалення рішення. Знання того, чого організація хоче досягти, допомагає уточнити найвідповідніші шляхи дій. Стратегічне планування сприяє зниженню ризику при ухваленні рішення та допомагає створити єдність загальної мети діяльності всередині організації.

У розвинутих організаціях часто застосовують кілька інструментів планування. Серед них: стратегічні плани основних напрямів діяльності, стратегічний план розвитку організації, тактичні плани, оперативні плани, програми і плани-проекти за об'єктами державного управління.

На думку американського професора Райта, який багато років працював в Україні, слід мати на увазі кілька перешкод, на які наражаються керівники структур публічного сектора при здійсненні функції планування. Очевидно, що пов'язаність із політичною системою дуже ускладнює ефективне планування майбутніх дій структур публічного сектора. По-перше, державні організації майже не контролюють своєї діяльності. Це пояснюється наслідками виборчої політики, змінами в керівництві урядом та непевністю щодо потрібних фінансових та людських ресурсів. Те, що виборчі та бюджетні цикли загалом є короткотерміновими (від одного до чотирьох років), означає, що керівник будь-якої структури публічного сектора може планувати лише в межах цих часових рамок, а отже, розроблення далекосяжного стратегічного плану є майже неможливим. По-друге, планування часто поділене на частини всередині організації та між організаціями. Часто немає влади, яка б централізувала чи координувала діяльність з метою розвитку й запровадження планування.

І нарешті, планування змушує організації робити важкий вибір й оцінювати свої показники. Такий самоаналіз зазвичай буває болісним і його інколи уникають, оскільки всередині організації може виникнути конфлікт. Альтернативи щодо кількості працівників, повноважень організації та інших питань можуть прямо впливати на людей, які остерігаються наслідків рішення. Саме з цих причин люди часом уникають планування

або плани залишаються на папері. Отже, планування порушує проблеми, яких чимало людей хочуть уникнути.

Зрозуміло, що планування, яке є лише однією істотною складовою функцією державного керівника, вимагає, одначе, зосереджених і цілеспрямованих зусиль для його цілковитого здійснення. Більшість керівників скаржаться, що вони зовсім не мають часу для планування, що просте виконання інших обов'язків не залишає місця для вимог процесу планування. Як наслідок — планування є важливою, але знехтуваною функцією державних керівників.

Якими б вишуканими не були методики розроблення та оцінювання альтернативних стратегій, остаточне рішення приймає адміністративний менеджмент, на вибір якого впливає низка таких факторів: 1) прийнятний рівень ризику; 2) досвід упровадження і використання попередніх стратегій; 3) думки різних представників громадськості та експертів; 4) фактор часу.

Процес реалізації прийнятого стратегічного плану здійснюється за допомогою такого управлінського інструмента, як тактичний план.

З позиції сучасного менеджменту, наявності тактичних планів недостатньо для нормального функціонування процесу управління об'єктами, оскільки вони недостатньо конкретні. Конкретизація поставлених цілей виконується за допомогою політики, процедур і правил. *Політика* — це загальне керівництво до дій і прийняття поточних рішень для виконання поставлених цілей. Політика схиляє індивідів до рішень, потрібних організації. *Процедура* — більш конкретна управлінська дія — являє собою «запрограмоване», раніше випробуване рішення. *Правило* однозначно визначає такий характер дії, який унеможливорює творчість.

При *реалізації стратегічного плану* дуже важливо визначити оптимальний момент для впровадження стратегії як відповідної реакції на загрозу, що виникла. Шкода, яка може бути завдана несвоєчасним впровадженням стратегії, залежить від співвідношення між такими факторами: об'ємом прогнозування, затримкою впровадження стратегічного плану, часом реакції об'єкта управління на загрозу, що виникла. Витрати будуть мінімальними, якщо реакція державного органу упереджує дії загрози стосовно об'єкта управління.

Після вироблення стратегічного плану настає етап його впровадження. Далі наведено відповідні рекомендації.

*Перелік заходів в реалізації стратегічного плану:*

- створити «стартовий майданчик»;
- провести стратегічне діагностування: розробити схему ймовірного опору змінам; мобілізувати керівників на підтримку змін; мобілізувати талановитих працівників; інформувати виконавців; вибрати метод; запросити консультантів високої кваліфікації;
  - планувати процес змін;
  - спрямувати роботу об'єкта управління на вирішення стратегічних проблем;
  - планувати впровадження: використати модульну структуру; передбачити прийняття стратегічних рішень у кожному модулі; запобігти конфліктам; чітко поділити відповідальність; фінансувати впровадження змін;
  - ставити перед керуючими стратегічні завдання; винагороджувати за успішну стратегічну роботу;
  - планувати впровадження;
  - організувати процес навчання: залучати керуючих до прийняття рішень, інформувати всіх зацікавлених осіб; організувати й контролювати ефективну роботу керуючих;
  - керувати поточним операційним процесом;
  - вести планування та впровадження паралельно: контролювати планування, забезпечити досягнення результатів; прискорити впровадження; після впровадження стратегії продовжувати формування слухної атмосфери та нарощувати управлінський потенціал, працюючий на стратегію;
  - здійснювати стратегічне реагування;
  - здійснювати стратегічний контроль;
  - запровадити стратегічне бюджетування.

### **Засвоєні поняття**

*Органи публічної адміністрації, державні організації, адміністративний менеджмент, цілі державної організації, державна політика, структура державної організації, сфера контролю, публічне урядування, державна служба, принципи державної служби, державний службовець, принципи несумісності, бюрократія, функція менеджменту, процес управління, зміст управління організацією, маркетингова концепція, інноваційний менеджмент, функціональне обстеження, організація як процес, стратегічне управління, місія, потенціал організації, стратегічні проблеми.*



## ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. У чому відмінність між органом публічної влади та державною чи комунальною установою?
2. За якими ознаками розрізняють державні організації?
3. Схарактеризуйте напрями поділу праці в організаціях публічного сектора.
4. Назвіть основні принципи державної служби.
5. Опишіть основні вимоги, яким має відповідати службовець органів місцевого самоврядування та державних органів.
6. Перелічіть основні складові адміністративного менеджменту.
7. Якими є функції адміністративного менеджменту?
8. Схарактеризуйте складові процесу управління в органах публічної влади.
9. Поясніть зміст і відмінність між поняттями «цілі», «завдання» та «функції» державного органу.
10. Назвіть методи побудови структур управління та схарактеризуйте ці методи.
11. У чому полягає сутність делегування в адміністративному менеджменті?
12. Опишіть систему управління, яку називають «управління через співпрацю».
13. У чому полягає зміст принципу субсидіарності?
14. Схарактеризуйте три типи адміністративного апарату. Опишіть їхні складові.
15. Дайте три визначення стратегії і проаналізуйте їхню відмінність.
16. Дайте три приклади ознак класифікації стратегій. Які види стратегій їм відповідають?
17. Назвіть і схарактеризуйте фактори внутрішнього середовища організації.
18. Що є предметом стратегічного планування?
19. Перерахуйте етапи стратегічного планування і висвітліть їхній зміст.
20. Наведіть перелік заходів реалізації стратегічного плану.

## КОНТРОЛЬНІ ТЕСТИ

*Тест 1. Організаційні структури публічного сектора, що надають управлінські та адміністративні послуги:*

- а) державні установи;
- б) державні організації;
- в) державні підприємства;
- г) органи державної влади.

*Тест 2. До етапів процесу управління за цілями не відносять:*

- а) формування цілей;
- б) підготовка до управління;
- в) планування дій;
- г) перевірка та оцінка роботи;
- д) коректування дій та цілей.

*Тест 3. Не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які:*

- а) визнані в установленому порядку недієздатними;
- б) мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади;
- в) є членами політичних партій;
- г) у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковуватися або підлягати особам, які є їхніми близькими родичами чи свояками.

Знайти хибну відповідь.

*Тест 4. Діяльність державних службовців — членів Кабінету Міністрів України та керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади України, згідно зі статтею 120 Конституції України, є сумісною з їхнім статусом:*

- а) входження до складу правління чи ради підприємства, яке має на меті одержання прибутку;
- б) зайняття підприємницькою діяльністю;
- в) викладацька, наукова, творча робота, медична практика, що здійснюються в позаробочий час.

*Тест 5. Відповідно до законів психології, розроблені рекомендації для визначення кількості підпорядкованих працівників, зайнятих розумовою працею, в одного керівника. Отже, рекомендована їхня кількість така:*

- а) від 2 до 8 осіб;
- б) від 5 до 20 осіб;
- в) від 20 до 50 осіб.

*Тест 6. Усі функції менеджменту (як процес управління) утворюють управлінський цикл. Отже, функція, що вказана неправильно — це:*

- а) організації;
- б) контролю;
- в) координації;
- г) орієнтації;
- д) мотивації.

*Тест 7. Блок, що із зазначених взаємопов'язаних блоків, які останнім часом виокремлюють у менеджменті, є зайвим:*

- а) блок задуму;
- б) блок змісту;
- в) блок процесу;
- г) блок контролю та навчання.

*Тест 8. До факторів прямого впливу на державні органи не належать:*

- а) законодавчі та інші нормативні акти держави;
- б) вищі органи;
- в) організації — споживачі послуг;
- г) стан економіки.

*Тест 9. Положення: «Організація намагається відреагувати на несприятливі зміни в зовнішньому середовищі лише після того, як вони відбулися. Практична діяльність організації змінюється лише під значним тиском зовнішнього середовища» відповідає такій стратегії реагування організації на зовнішнє середовище:*

- а) пасивній;
- б) проактивній;
- в) інтерактивній;
- г) реактивній.

*Тест 10. Процес стратегічного планування і реалізації складається з такої кількості формальних і неформальних процедур:*

- а) трьох;
- б) десяти;
- в) п'яти;
- г) семи.

*Тест 11. Предметом стратегічного планування та управління не можуть бути такі із зазначених проблем:*

- а) проблеми, пов'язані з місією організації;

- б) проблеми і рішення, пов'язані з яким-небудь елементом організації, якщо цей елемент необхідний для досягнення мети, але нині відсутній або є в недостатньому обсязі;
- в) проблеми, пов'язані з неконтрольованими зовнішніми факторами;
- г) проблеми, пов'язані із цілями діяльності працівників організації.

*Тест 12. До стратегії розвитку не належить такий із переліку типів стратегії:*

- а) адаптація;
- б) обмежене зростання;
- в) зростання;
- г) скорочення (стратегія останнього засобу);
- д) поєднання (із зазначених типів стратегій).

*Тест 13. До виду стратегій управління за ієрархією не відносять таку стратегію:*

- а) загальнокорпоративну;
- б) портфельну;
- в) персональну;
- г) ділову;
- д) функціональну.

*Тест 14. Остаточне рішення при виборі альтернативної стратегії приймає менеджмент організації. У переліку факторів, що впливають на вибір альтернативи, зайвим є:*

- а) нестандартність;
- б) рівень ризику;
- в) досвід упровадження попередніх стратегій;
- г) думки громадськості та експертів;
- д) час прийняття рішення.

*Тест 15. Мистецтво стратегічного управління полягає в максимальному врахуванні ландшафту — сукупності зовнішніх факторів, які впливають на діяльність організації. У цьому контексті хибною характеристикою ландшафту є:*

- а) складність;
- б) визначеність;
- в) рухомість;
- г) динамічність;
- д) багатогранність.

## ЗАВДАННЯ ДО МОДУЛЬНОЇ КОНТРОЛЬНОЇ РОБОТИ № 5

1. Написати реферат на одну із тем, наведених у переліку (див. Тематику рефератів) і визначену викладачем.

2. Користуючись тлумачним словником, надати тлумачення трьох термінів з такого переліку: пряме бюджетне фінансування, соціально-культурні фактори, політичні фактори, соціальна відповідальність, публічні (бюджетні) ресурси, бізнес-менеджмент, стохастична система, деструкція, (дерево проблем), ситуаційний підхід, цивільна служба, соціальна справедливість, пріоритет прав людини і громадянина, репутація державного службовця, маркетингова концепція в державній установі.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Административный менеджмент / Сост.: И. П. Алдохин, Л. Ю. Гордиенко, Л. Ф. Кондусова и др.— Х.: Программа TACIS ED UK9301, 1996.

2. *Бойко-Бойчук О., Хорунжий А.* Практикум ефективної влади (Стратегії впровадження адміністративної реформи на місцевому рівні).— Миколаїв: Центр соціально-економічного розвитку Українського Причорномор'я, 2002.— 187 с.

3. *Бодди Д., Пэйтон Р.* Основы менеджмента / Пер. с англ.; Под ред. Ю. Н. Каптуревского.— С Пб.: Питер, 1999.

4. *Боумэн К.* Основы стратегического менеджмента / Пер. с англ.; Под ред. Л. Г. Зайцева, М. И. Соколовой.— М.: Банки и биржи: ЮНИТИ, 1997.

5. *Виханский О. С.* Стратегическое управление: Учеб.— 2-е изд., перераб. и доп.— М.: Гардарики, 2000.— 296 с.

6. *Гордієнко Л. Ю.* Менеджмент державної установи: Навч. посіб.— Х.: Вид. ХДЕУ, 2001.— 152 с.

7. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) // Авт.-упоряд.: І. Коліушко, В. Тимощук.— К., 2006.— 32 с.

8. *Карій О. І.* Стратегічне планування розвитку міста.— Львів: СПОЛОМ, 2006.— 286 с.

9. *Карлофф Б.* Деловая стратегия / Пер. с англ.— М.: Экономика, 1991.

10. *Котлер Ф.* Основы маркетинга / Пер. с англ.; Под общ. ред. Е. М. Пеньковой.— М.: Прогресс, 1991.— 734 с.
11. Курс для высшего управленческого персонала / Пер. с англ.; Под ред. В. И. Геращенко.— М.: Экономика, 1970.— 564 с.
12. *Лесечко М. Д.* Основы системного підходу: теорія, методологія, практика: Навч. посіб.— Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002.— 300 с.
13. *Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Расіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю.* Державне управління: Навч. посіб.— К.: Знання, 2004.— 342 с.
14. Менеджмент организации: Учеб. пособ. / З. П. Румянцева, Н. А. Саломатин.— М.: ИНФРА-М, 1995.
15. *Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента / Пер. с англ.; Под ред. Л. И. Евенко.— М.: Дело, 1992.— 700 с.
16. *Оболенський О.* Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування.— Хмельницький: Поділля, 1999.— 294 с.
17. Основы менеджменту: Навч. посіб. / За ред. В. С. Верлоки, І. Д. Михайлова.— Х.: Основа, 1996.
18. *Стиглиць Дж. Ю.* Экономика государственного сектора: Пер. с англ.— М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997.
19. Стратегическое управление: принципы и международная практика / Под ред. В. А. Белошапки.— К.: Абсолют-В, 1998.— 352 с.
20. *Фалмер Р. М.* Энциклопедия современного управления: В 5 т.— М.: ВИПИКэнерго, 1992.
21. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності.— Х.: Право, 1996.

## Заліковий модуль 6

# ІНСТРУМЕНТАЛЬНІ ТА ІНФОРМАЦІЙНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ УСТАНОВОЮ

### Тема 24. УПРАВЛІНСЬКИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДЕРЖАВНОЇ УСТАНОВИ

#### 24.1. Суть управлінського інструментарію

Практична реалізація принципів і функцій менеджменту здійснюється за допомогою управлінського інструментарію, до якого можна віднести різні методи управління, методи виконання функцій менеджменту та вироблення і прийняття управлінських рішень.

**Методи управління** — це способи і прийоми управлінської діяльності, за допомогою яких виконуються завдання організації, спрямовані на досягнення її цілей. За змістом і характером переважного впливу на керовані об'єкти методи управління поділяють на три групи — це *економічні*, *організаційно-розпорядчі* та *соціально-психологічні*. Вміння управляти полягає в оволодінні цими методами, у правильному їх виборі, вмінні використовувати на практиці. Економічні, організаційно-розпорядчі та соціально-психологічні методи управління справляють вплив на специфіку управлінської праці, організацію системи і процеси управління; організацію праці управлінців, а також на рівень ефективності управління. Отже, методи управління слід систематично вдосконалювати та відбирати найраціональніші. Тільки тоді вони сприятимуть зростанню ефективності.

Вибір методів управління включає:

- 1) оцінювання ситуації і поставлених завдань для визначення головного напрямку дій з метою вирішення конкретної управлінської ситуації;
- 2) вибір і прийняття найдоцільнішого варіанта методу досягнення поставленої мети;
- 3) забезпечення умов ефективного використання обраного методу в організації.

На сучасному етапі ефективність використання методів управління насамперед залежить від кваліфікації управлінських кадрів (менеджерів). Тому необхідно їх навчати і систематично

перепідготовлювати. Тільки за таких умов забезпечуватиметься ефективно використання різноманітного арсеналу методів управління.

До найважливіших напрямів удосконалення методів управління і ефективного їх застосування слід віднести:

1) розвиток методології вибору методів управління у процесі вироблення управлінських рішень;

2) визначення принципів оптимального сполучення методів управління і тенденцій їх зміни;

3) розробку шляхів і напрямів подальшого поширення арсеналу методів управління для різних рівнів;

4) визначення галузі ефективного використання конкретних методів управління;

5) розробку завдань управління, які виникають на кожному рівні;

6) розробку методів контролю і оцінки ефективності використання методів управління;

7) організацію систематичного аналізу і узагальнення найефективнішої практики використання методів управління;

8) опанування керівниками теорії менеджменту та систематичне підвищення кваліфікації.

**Управлінське рішення** — це фіксований управлінський акт, який зображається в письмовій або усній формі та реалізується для рішення проблеми. **Прийняття управлінського рішення** — це процес вибору однієї з можливих альтернатив рішення проблеми. У процесі вибору та прийняття управлінського рішення різні керівники використовують різні методи, сукупність яких становить їх інструментарій. Ці методи залежать від виду рішень, що приймаються в організації.

Управлінські рішення приймають в різних сферах людської діяльності — тому вони різноманітні. Утім, навіть у межах однієї організації вони можуть бути різними, а відтак у теорії менеджменту їх прийнято класифікувати за різними ознаками, приміром за тими, що наведені нижче.

За *тривалістю здійснення* управлінські рішення поділяють на стратегічні (довгострокові); планові (поточні); тактичні (короткострокові, оперативні).

За *об'єктом впливу* рішення поділяють на зовнішні, що стосуються відносин організації з зовнішнім середовищем; внутрішні, що стосуються лише самої організації; змішані, які стосуються і організації, і зовнішнього середовища.

За *функціями управління* розрізняють такі рішення: загальні, що стосуються всіх сторін діяльності організації; часткові,



що скеровані на окремі елементи системи або сторони діяльності організації.

*За формою відображення* рішення можуть бути письмові та усні.

*За ступенем інформованості керівника* (повноти інформаційного забезпечення) управлінські рішення поділяють на рішення, що приймаються в умовах визначеності; неповної визначеності (ризик); повної невизначеності.

*Індивідуальні та групові рішення.* Аналіз проблеми і опрацювання рішення може здійснювати керівник особисто (індивідуальне рішення). Залежно від характеру проблеми і стилю праці керівника можуть вироблятися групові рішення (колегіальні, колективні). У такому разі керівник залучає колег, фахівців зі своєї та інших організацій. Застосовуються особливі методи виробки групових рішень, таких, як «мозкова атака», синтез, експертний тощо.

*Бінарні і багатоальтернативні ситуації та рішення.* У процесі розв'язання проблем здійснюється аналіз можливих альтернатив їх вирішення. Якщо аналіз проблеми зроблений приблизно, він приводить всього до двох конкуруючих між собою альтернатив («ТАК — НІ», «АБО — АБО», «РОБИТИ — НЕ РОБИТИ»). Це так звані *бінарні рішення*, які віддзеркалюють неприродний та небажаний стан речей, оскільки при вирішенні більшості проблем вибір альтернатив набагато більший. Причинами виникнення бінарних ситуацій, поряд із приблизним аналізом проблеми, можуть бути: 1) переадресування рішення вищим керівникам (причому особи, що подають рішення на розгляд, можуть навмисно подавати його в бінарному вигляді, аби вплинути на це рішення); 2) брак часу на виробіток більшої кількості альтернативних рішень.

Інша крайність — надміру докладний аналіз проблеми. Такий аналіз небезпечний тим, що може призвести до *багатоальтернативних рішень* з неосяжною кількістю альтернатив.

Наведена вище класифікація базується на явних «зовнішніх» відмінних ознаках і не є вичерпною. Вона розглядає управлінське рішення як здійснений, фіксований акт. Однак вироблення управлінського рішення — це складний процес, який починається з аналізу ситуації, проблеми, завдання, що вимагає вирішення. Мистецтво управлінця полягає в тому, щоб використовувати необхідні та достатні методи для аналізу вирішуваної проблеми.

## 24.2. Економічні методи управління

*Економічні методи управління* — це комплекс способів і прийомів управління, які базуються на використанні економічних законів, товарно-грошових відношень та економічних категорій (ціна, собівартість, вартість, прибуток, рентабельність), а також норм і нормативів. За допомогою економічних методів створюються умови, які зацікавлюють трудові колективи і окремих працівників у високопродуктивній праці та забезпеченні ефективності здійснюваної діяльності.

Застосування економічних методів вимагає особливої уваги та спеціальної системи контролю за їхньою ефективністю. Матеріальне стимулювання відіграє провідну роль у системі управління, і його завжди слід максимально використовувати для мотивації управління. Підвищення розміру матеріального винагородження, особливо індивідуального, має, на думку більшості фахівців, забезпечувати високі результати та максимальний ефект. Система економічних методів включає практично всі важелі механізму ринкового господарювання (ціну, кредит, фінансування, прибуток, заробітну плату, премію, дивіденди тощо). Використання економічних методів базовано на кількісному співвідношенні витрат і результатів здійснення діяльності. При цьому виникає можливість оцінювати реакцію системи залежно від ступеня впливу на неї різних чинників.

## 24.3. Організаційно-розпорядчі методи управління

*Організаційно-розпорядчі методи управління* є сукупністю засобів правового і адміністративного впливу на стосунки людей в організації. Застосування таких методів гарантується чинною системою законів і нормативних актів, положеннями, інструкціями, наказами та розпорядженнями. Іноді ці методи називають адміністративно-правовими. Вони включають організаційні й розпорядчі дії у процесі управління організацією.

*Організаційні дії* виявляються в чіткому розподілі функцій управління, в установленні прав та обов'язків працівників управління, регламентуванні основних процедур. Для цього використовується організаційне регламентування та нормування. Перше встановлює правила, зміст і порядок управління згідно з правовими нормами та інструктивними матеріалами, друге — передбачає розроблення нормативів і норм: чисельності

управлінського персоналу, витрат праці у сфері управління, тривалості управлінських операцій і процедур, витрати матеріалів тощо.

*Розпорядчі дії* відтворюють динаміку управління і здійснюються у процесі функціонування системи, забезпечуючи злагожену діяльність її та апарату управління. Розпорядчі дії оформляються у вигляді усного або письмового розпорядження, наказу, договору, контракту. Все це позначено в положенні про підприємство, установу та в їхньому статуті.

Від правильного застосування організаційно-розпорядчих методів управління багато в чому залежить організація чіткої та злагоженої роботи, забезпечення оперативності і своєчасності рішень, гнучкість управління. Такі методи визначають можливості використання як економічних, так і соціально-психологічних способів управління.

Особлива роль організаційно-розпорядчих методів полягає також у безпосередності їх дії. Якщо результати застосування економічних і соціально-психологічних методів виявляються дещо згодом, то результати вживання цих методів, як правило, відчуються зразу. Проте, використовуючи їх, слід зважати на економічні інтереси, соціальні потреби та психологічні особливості підлеглих. Тим часом перебільшення ролі таких методів може спричинити й негативні наслідки, коли виникає невідповідність між метою управління та засобами її досягнення, наприклад, прагнення забезпечити досягнення мети управління будь-якою ціною.

Ефективність використання організаційно-розпорядчих методів управління визначається певними умовами роботи.

#### **24.4. Соціально-психологічні методи управління**

Соціально-психологічні методи управління — це способи та прийоми впливу на процес формування та розвиток колективу, а також на соціальні й психологічні процеси, притаманні групам чи окремим особам. Такі методи ґрунтуються на використанні наукових положень психології та соціальної психології. Вони реалізуються через різні психологічні форми впливу: переконання, регулювання міжособистісних і міжгрупових стосунків, особистий приклад, гуманізацію праці (колір, музика, боротьба з монотонністю і шумом тощо).

Значення соціально-психологічних методів управління визначається роллю колективу організації в задоволенні соціальних

потреб працюючих. Із підвищенням ефективності виробництва внаслідок більш продуктивної праці колективу створюються сприятливі умови для задоволення соціальних потреб учасників діяльності. Отже, чим більше колектив піклується про кожного із своїх членів, тим успішніше він розв'яже свої основні завдання, оскільки кожний працівник глибше усвідомлює свою справжню соціальну цінність, свою роль і місце в колективі.

Колектив організації та її підрозділів — це складний соціальний організм, що характеризується певними закономірностями розвитку та принципами побудови, морально-психологічним кліматом. Щоб управляти соціальними процесами в колективі, слід проводити дослідження, збирати і використовувати різноманітну соціальну інформацію (інтерв'ювати, анкетувати, вести спостереження та експерименти, розробляти структуровані картки).

Соціальні дослідження в організаціях, як правило, повинні проводитись спеціалістами-соціологами. За результатами цих досліджень розробляються і вживаються методи соціального регулювання, нормування та матеріального стимулювання для оптимального розв'язання складних завдань соціального розвитку колективу, які сприяють підвищенню ефективності всієї організації.

## **24.5. Методи управління об'єктами державної та комунальної форм власності**

Щодо реалізації функцій органів публічного управління стосовно їхніх об'єктів управління існують специфічні особливості на відміну від тих засобів, які використовуються суб'єктами управління господарчих (комерційних) організацій. Ця особливість виявляється у формі власності об'єкта управління. Якщо в господарчих організаціях суб'єкт управління, як правило, є власником об'єкта управління або йому передані права розпоряджатися цією власністю, то в органів державного управління в умовах ринку кількість об'єктів, на які в них є повноваження розпоряджатися власністю цих об'єктів, обмежено (до таких об'єктів можна віднести державні підприємства, установи й організації, а також частину акціонерних товариств, яка належить державі). Хоча саме органи державного управління покликані здійснювати функцію організації соціально-економічного розвитку регіонів.

Набір управлінських інструментів для реалізації цієї функції містить:

- методи державного регулювання економіко-соціальних відношень (наприклад, здійснення державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, видача їм спеціальних дозволів (ліцензій) для здійснення окремих видів діяльності й анулювання їх у встановленому законодавчому порядку тощо);
- бюджетні і фінансові інструменти (наприклад, установлення місцевих податків, зборів та інших обов'язкових платежів; надавання пільг по місцевих податках і зборах; створення позабюджетних, цільових, резервних, валютних фондів тощо);
- соціальні методи управління (наприклад, заходи по забезпеченню державних гарантій у сфері праці, розроблення заходів по соціальному захисту різних груп населення від безробіття, міри з організації суспільних робіт тощо);
- інші методи, які забезпечують здійснення повноважень державних органів управління відповідно до законодавчих актів України, що регулюють діяльність органів державного управління.

## **24.6. Мотивування як управлінський інструмент**

Наразі в Україні відбувається перехід від адміністративно-командної системи державного управління до системи публічного управління в умовах ринкових стосунків. Поки що тільки відбувається формування системи мотиваційних інструментів органів публічної влади, за допомогою яких вони могли б впливати на відповідні об'єкти управління. Відтак адміністративним менеджерам сфери публічного управління доцільно ознайомитися з основними теоріями мотивації та досвідом їх застосування у практиці тих країн, які досягли розвинених ринкових відносин. Дослідники мотивації у країнах з розвинутою ринковою економікою останнім часом виявили нові тенденції, що змінюють шкали цінностей, а саме: заробіток і гарантія зайнятості більше не стоять на першому місці; люди більш опікуються засадами незалежності, творчості та відповідальності. Тому сьогодні вважається, що актуальним завданням сучасного управління є саме створення такого середовища, яке дасть людям змогу розвинути свої вміння і вирости як у професійному, так і в особистому планах. Це завдання доведеться рано чи пізно вирішувати і в Україні, до чого слід

готуватися вже зараз. Відтак, перш за все, адміністративний менеджмент органів публічного управління під час вирішення цього завдання повинен поміняти своє уявлення про суб'єкт управління: від «такого, що дає вказівки» до «такого, що сприяє розвитку людського потенціалу».

**Мотивація** — це процес, покликаний спонукати працівників до діяльності для досягнення цілей організації. Термін «мотивація» є родовим поняттям для позначення всієї сукупності факторів, механізмів і процесів, потреб, що забезпечують на рівні психічного відображення спонукання до життєво необхідних цілей, тобто таких, які спрямовують поведінку на задоволення потреб. Беручи до уваги обмежене коло питань, що розглядаються сферою публічного управління, можна дати таке визначення поняття «мотивація»:

*«Мотивація як функція управління — це сукупність факторів, механізмів і процесів спонукання соціально-економічних об'єктів управління до діяльності для досягнення цілей, що стоять перед суб'єктами державного управління».* Як відомо, в основі мотивації лежать потреби. Потреби можуть бути особистими та груповими.

*Найважливішим фактором мотивації органів публічного управління стосовно їхніх об'єктів управління є в основному потреби різних соціальних груп суспільства.*

## Тема 25. ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Органи, організації та установи публічного сектора в Україні не повинні бути на узбіччі тенденцій світового розвитку, зокрема формування «інформаційного суспільства», завдяки повсюдному застосуванню інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Рішеннями світових тематичних самітів ООН (2003 і 2005 рр.) встановлено, що значення ефективного використання ІКТ-технологій для майбутнього настільки значне, що його слід розглядати в одній шерензі з найважливішими питаннями, якими для попередніх поколінь були освіта, охорона здоров'я, безпека, інфраструктура, розвиток промисловості. При цьому підкреслюється, що ІКТ-технології та суспільство дедалі більше стають факторами взаємного впливу:

взаємодія з технологіями змінює людей, а люди під час цього змінюють ІКТ-технології, які, в кінцевому рахунку, все ж таки є інструментом: вони не можуть замінити людську волю та систему суспільних цінностей.

## 25.1. Інформація, її властивості та роль у менеджменті

Якщо предметом праці робітника є сировина та матеріали, то предметом праці управлінця — керівника, службовця, менеджера — є інформація. Про значення інформації в управлінні американський фахівець Дж. О'Шенессі образно висловився так: «Інформація виконує в управлінні таку саму функцію, як фари для водія в нічний час. Фари освітлюють шлях попереду, але не знімають необхідності правильних рішень». Теоретичні та методологічні основи поняття інформації закладені в теорії інформації, що сформувалася водночас із кібернетикою наприкінці 40-х років ХХ ст., коли були надруковані перші роботи Норберта Вінера і Клода Шеннона.

Поняття «інформація» стало одним із найважливіших понять сучасної філософії, теоретичних і прикладних наук, практики управління, проектування та експлуатації різних видів систем. У кожній галузі знань формується власне визначення поняття «інформація». Зазвичай інформація в управлінні отожднюється з поняттями «повідомлення», «відомості», «знання», «дані».

Службовці органів публічної влади, як правило, мають керуватися законодавчим визначенням інформації (стаття 1 Закону України «Про інформацію» від 02.10.92 р.). Під інформацією цей Закон розуміє «документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі».

При вивченні явищ, пов'язаних із інформацією, користуються трьома підходами, а саме: *синтаксичним* (статистичним або кількісним); *семантичним* (змістовим), *прагматичним* (практичним, корисним).

*Синтаксичний* підхід — це найбільш абстрактний рівень вивчення інформації. Означений напрям виник з виникненням кібернетики. Згідно з цим напрямом розвинулось статистичне розуміння інформації. У цьому підході відволікаються від значення і смислу знаків (змісту інформації) та від їхньої

цінності для отримувачів, що дає змогу вивчати лише формальні властивості потоків інформації з позиції стороннього спостерігача, якому недоступно те, про що повідомляється і для чого інформація, що повідомляється, може бути корисною. У цьому підході статистична теорія інформації, математична логіка, теорія алгоритмів, теорія шумів і ряд інших наукових дисциплін. Теорія інформації надає визначення поняття інформації як міри зниження ентропії (хаосу, безладу) під час прийняття рішення.

*Семантичний* підхід відрізняється тим, що тут домінує зміст інформації, мета її використання. Кількість змістовних одиниць створює *тезаурус* фахівця, що розв'язує задачу. Вивчення інформації в семантичному аспекті особливо важливе для використання у процесах прийняття рішень. Будь-які дані, як ресурси до процесу прийняття рішення, стають інформацією. Виходячи з цього, слід розрізнити поняття «дані» та «інформація». Дані можуть розглядатись як зафіксовані повідомлення, що на поточний момент не впливають на поведінку (процес прийняття рішення). Однак дані можуть трансформуватися в **інформацію**, якщо такий вплив на поведінку матиме місце. Інакше кажучи, дані (повідомлення), що не дістали оцінки їхньої важливості, є *потенційною інформацією*, а дані, що використовуються під час прийняття рішення — *реальною інформацією*.

*Прагматика* — це найбільш конкретний рівень дослідження інформації. Її традиційний предмет — співвідношення між повідомленнями (знаками) та їх одержувачами. Основним чинником при цьому є те завдання, яке повинне вирішуватися за допомогою даних, що надходять. Щодо цього завдання окреслюється, що є корисною інформацією, а що — ні (тобто є інформаційним або прагматичним шумом). Прагматичний аспект дослідження інформації передбачає відбір інформації з урахуванням її цінності з точки зору визначеного одержувача, що вирішує окреслене практичне завдання.

У теорії інформації застосовують *кількісну оцінку інформації* на підставі статистичного підходу, де в основу міри кількості інформації покладено поняття ймовірності та невизначеності (ентропії). На практиці застосовують інші вимірники, а саме: знаки, символи, слова, документи тощо. Однак ці одиниці вимірюють не кількість інформації, а обсяг даних.

Центральною проблемою дослідження інформації є виявлення її корисності для користувача, або її цінності.

Проблеми відбору інформації за цінністю характеризуються надзвичайною складністю та невеликою вивченістю. Їхне



вирішення вимагає глибинного аналізу всього комплексу факторів, що впливають на цінність даних. Ці фактори можна умовно поділити на дві великі групи. До першої групи відносять фактори, що зумовлюють за конкретних обставин віддання переваги одним показникам перед іншими. Інша група факторів впливає на споживацькі властивості окремих показників, окреслюючи їхню якість.

Наразі немає об'єктивного підходу до вимірювання корисності інформації. Оцінка корисності інформації містить суб'єктивні фактори. У вимірюванні корисності інформації значне місце займають такі властивості даних: змістовність, доступність сприймання, достовірність, актуальність, своєчасність.

## **25.2. Класифікація інформації системи менеджменту органу публічної влади**

Система менеджменту державного органу належить до класу соціальних систем, оскільки вона стосується людської діяльності, а також суспільства. Тому, насамперед, вона спирається на інтелектуальну інформацію, до якої відносять соціальну, демографічну, політичну, економічну інформацію.

Особливістю системи менеджменту в органах публічної влади є те, що вона має здійснюватися винятково в межах закону. Тому й інформація цієї системи має базуватися на відповідному законодавстві. Згідно зі статтею 4 Закону України «Про інформацію», законодавство України про інформацію складають: Конституція України, названий Закон, законодавчі акти про окремі галузі, види, форми і засоби інформації, міжнародні договори й угоди, ратифіковані Україною, принципи та норми міжнародного права.

Основними принципами інформаційних відносин, згідно зі статтею 5 Закону України «Про інформацію», є:

- гарантованість права на інформацію;
- відкритість, доступність інформації та свобода її обміну;
- об'єктивність, вірогідність інформації;
- повнота і точність інформації;
- законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Відповідно до статті 6 Закону України «Про інформацію» в Україні здійснюється *державна інформаційна політика*, тобто сукупність основних напрямів і способів діяльності держави

щодо одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Головними напрямами та способами державної інформаційної політики є:

- забезпечення доступу громадян до інформації;
- створення національних систем і мереж інформації;
- зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності;
- забезпечення ефективного використання інформації;
- сприяння постійному оновленню, збагаченню та збереженню національних інформаційних ресурсів;
- створення загальної системи охорони інформації;
- сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації та гарантування інформаційного суверенітету України.

Державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції.

До особливостей інформації системи менеджменту органів публічної влади можна віднести наявність суб'єктів та об'єктів інформаційних відносин.

*Суб'єктами інформаційних відносин*, згідно зі статтею 7 Закону України «Про інформацію», є громадяни України; юридичні особи; держава. Суб'єктами інформаційних відносин, відповідно до цього Закону, можуть бути також інші держави, їхні громадяни та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства.

*Об'єктами інформаційних відносин* є документована або публічно оголошувана інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах.

Усі громадяни України, юридичні особи та державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Кожному громадянину має бути забезпечений вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків,

передбачених законами України. Право на інформацію за статтею 10 Закону України «Про інформацію» забезпечується:

- обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення;
- створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації;
- вільним доступом суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законодавством;
- створенням механізму здійснення права на інформацію;
- здійсненням державного контролю за додержанням законодавства про інформацію;
- встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Мова інформації визначається Законом «Про мови в Україні», іншими законодавчими актами України в цій галузі, міжнародними договорами та угодами, ратифікованими Україною.

**Види інформації системи менеджменту органів публічної влади.** Органи публічної влади мають користуватися класифікацією інформації, що наведена в Законі України «Про інформацію», розділ 3 якого відображає галузі, види інформації та режим доступу до неї.

**Галузі інформації** — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про відносно самостійні сфери життя і діяльності суспільства та держави.

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

Статтею 18 цього Закону визначені основні види інформації, а саме:

- статистична інформація;
- масова інформація;
- інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування;
- правова інформація;
- інформація про особу;
- інформація довідниково-енциклопедичного характеру;
- соціологічна інформація.

**Статистична інформація** — це офіційна документована державна інформація, що дає кількісну характеристику подій

і явищ, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя України. Державна статистична інформація підлягає систематичному відкритому публікуванню. Забезпечується відкритий доступ громадян, наукових закладів та інших зацікавлених організацій до неопублікованих статистичних даних, які не підпадають під дію обмежень, установлених цим Законом. Система статистичної інформації, її джерела і режим визначаються Законом України «Про державну статистику» та іншими правовими актами в цій галузі.

*Масова інформація* — це публічно поширювана друкована й аудіовізуальна інформація. Друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) — газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем. Аудіовізуальними засобами масової інформації є радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо. Порядок створення (заснування) та організація діяльності окремих засобів масової інформації визначаються законодавчими актами про ці засоби.

*Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування* — це офіційна документована інформація, що створюється у процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування.

*Правова інформація* — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їхню профілактику тощо. З метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів усім громадянам держава забезпечує видання цих актів масовими тиражами у найкоротші терміни після набрання ними чинності.

*Інформація про особу* — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу. Основними даними про особу (персональними даними) є національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження. Забороняється збирання відомостей про особу без її попередньої згоди, за винятком випадків, передбачених законом. Кожна особа має право на ознайомлення з інформацією, зібраною про неї. Інформація про особу охороняється Законом.

*Інформація довідниково-енциклопедичного характеру* — це систематизовані, документовані або публічно оголошені відомості

про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище. Система цієї інформації, доступ до неї регулюються бібліотечним, архівним та іншим галузевим законодавством.

*Соціологічна інформація* — це документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих громадян і соціальних груп до суспільних подій та явищ, процесів, фактів. Соціологічні дослідження здійснюються державними органами, громадськими об'єднаннями, зареєстрованими у встановленому порядку.

### **25.3. Джерела та методи збирання й опрацювання інформації системи менеджменту державної організації**

*Джерелами інформації* є передбачені або встановлені Законом носії інформації: документи та інші носії інформації, які являють собою матеріальні об'єкти, що зберігають інформацію, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи.

*Документ* — це установа законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання та поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носіїві.

*Первинний документ* — це документ, що містить у собі вихідну інформацію.

*Вторинний документ* — це документ, що являє собою результат аналітико-синтетичної та іншої переробки одного або кількох документів.

*Основні джерела інформації державної організації* визначені Законом України «Про інформацію». Так, основними джерелами інформації державних органів та органів місцевого самоврядування є законодавчі акти України, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування.

Інформація державних органів та органів місцевого самоврядування доводиться до відома зацікавлених осіб шляхом:

- 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 зацікавлених осіб (усно, письмово чи іншими способами);
- надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами;
- оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

Джерела і порядок одержання, використання, поширення та зберігання офіційної інформації державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування визначаються законодавчими актами про ці органи. Законодавчі акти та інші нормативні акти, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, не доведені до публічного відома, не мають юридичної сили.

Джерелами правової інформації є Конституція України, інші законодавчі і 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 і регіонального самоврядування в межах своїх повноважень.

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

**Методи збирання й опрацювання інформації.** Збирання інформації проводиться залежно від управлінських завдань і потреб. Цим визначаються і відповідні методи збирання інформації. Відтак у першу чергу визначається мета збирання інформації, тобто необхідність усвідомлення, *яка* інформація (за змістом), *кому* (якій категорії користувачів), *коли* (до якого терміну або на якому етапі роботи) та в *якій формі* (на якому рівні згортання) слід її подавати, щоб користувач у той час, який у нього є, зміг би її з користю засвоїти. Питання добору відповідного методу збирання інформації досить давно цікавить не тільки інформаційних фахівців, а й галузевих спеціалістів (зокрема державних службовців). Стоїть питання, щоб, з одного боку, в інформації, що надається спеціалістам, видати всю необхідну інформацію, а з другого — щоб це була потрібна, тобто корисна, для них інформація. Тому при доборі відповідного методу збирання інформації насамперед слід визначити користувачів інформації. Тобто, для системи державного

управління це може бути відповідний управлінський рівень, посада державного службовця, конкретні функції тощо. Таким чином, треба визначити інформаційні потреби відповідного компоненту системи державного управління.

**Класифікація методів збирання інформації.** Для визначення кількісних параметрів інформації, що притаманна системі державного управління, можуть застосовуватися різні методи. Кожен з них має свої особливості, виставляє специфічні вимоги. Але методами збирання інформації, що найбільше використовуються в системі державного управління, є опитування, спостереження, аналіз документів, експертне оцінювання, експеримент, соціометрія, вимірювання соціальних ставлень.

**Метод опитування** полягає в отриманні інформації шляхом звернення до людини з запитаннями. Слід зауважити, що в комплексі методів збирання управлінської інформації опитування стає найбільш популярним. Цей метод дедалі частіше використовується в передвиборчих кампаніях, працівниками сфер соціального забезпечення тощо. Специфікою методу є те, що при його використанні джерелом первинної інформації є людина (респондент). Залежно від форми спілкування з респондентами (письмова або усна) розрізняють такі різновиди опитування, як анкетування й інтерв'ювання. В їхньому підґрунті лежить сукупність запитань, відповіді на які й утворюють первинну інформацію. Метод опитування дає змогу в максимально стислий термін опитувати чималі сукупності людей й отримувати найрізноманітнішу інформацію.

Найпоширенішим на практиці видом опитування є *анкетування*. Воно може бути груповим або індивідуальним.

При *груповому анкетному* опитуванні анкети, як правило, роздають за місцем роботи, навчання або іншого цільового накопичення людей. Зазвичай один анкетер працює з групою в 15–20 осіб. При цьому потрібно досягти стовідсоткового повернення анкет. Респонденти мають можливість отримати додаткову індивідуальну консультацію з техніки заповнення, а анкетер у міру збирання анкет може проконтролювати якість їх заповнення.

При *індивідуальному анкетуванні* анкети роздають на робочих місцях, за місцем проживання респондента, або іншим чином, а час повернення обумовлюється.

*Поштове опитування* — як різновид анкетування — полягає в розсиланні анкет і отриманні на них відповідей поштою. Важлива перевага поштового опитування — простота організації.

Немає потреби у доборі, навчанні, контролі за діяльністю великої кількості анкетерів. До того ж, цей метод дає змогу одночасно провести опитування на великій території, зокрема — у важкодоступних районах. Перевагою цього методу збирання інформації є те, що анкета заповнюється тільки респондентом. Таким чином, відсутній контакт респондента й анкетера (інтерв'юера), а відтак, і психологічний бар'єр, що спостерігається іноді під час індивідуального очного опитування. Крім того, респондент може вибрати зручний для нього час, щоб заповнити анкету. Але поштове опитування має й певні недоліки. З-поміж основних з них — неповне повернення анкет, тобто не всі респонденти заповнюють анкети та відправляють їх дослідникам. Із розвитком комп'ютерних мереж виникла можливість використовувати опитування електронною поштою або через Інтернет.

*Інтерв'ювання* як метод опитування базується на контакті дослідника й опитуваного. Дослідник ставить респонденту питання, що були заплановані, організує та керує бесідою з кожною окремою людиною і фіксує отримані відповіді згідно з інструкцією. Цей метод має свої переваги та свої недоліки. Для отримання одного й того самого обсягу інформації при використанні методу інтерв'ювання досліднику слід витратити більше часу і засобів, ніж при анкетуванні. Однак розширюються можливості підвищення надійності даних, що збираються, завдяки зменшенню кількості тих, хто не дав відповіді, та помилок при заповненні анкет. Вирізняють три види інтерв'ю: формалізоване, фокусоване та вільне. Останнім часом використовують телефонні та електронні інтерв'ю.

*Метод спостереження* використовується в разі, якщо дані про досліджуваний процес, про діяльність індивідів, груп, колективу тощо, повинні бути максимально «очищені» від раціональних, емоційних та інших властивостей респондентів. Важлива перевага методу спостереження полягає в тому, що він здійснюється водночас із розвитком подій і процесів, які вивчаються. Відкривається можливість безпосередньо сприймати поведінку людей в конкретних умовах та в реальному часі. Докладно підготовлена процедура спостереження дає змогу фіксувати всі значущі елементи ситуації. Тим самим створюються передумови для її об'єктивного вивчення. Недоліки методу спостереження можна звести в дві групи: об'єктивні (незалежні від спостерігача) та суб'єктивні (пов'язані з особистісними, професійними особливостями спостерігача). Залежно



від кількох підстав можна вирізнити такі *різновиди методу* спостереження, як *структуроване* і *неструктуроване* (залежно від ступеня участі спостерігача в ситуації, що досліджується), *польове* і *лабораторне* (залежно від місця проведення, умов організації спостереження), *систематичне* і *несистематичне* (за регулярністю проведення).

*Метод аналізу документів* — один із ефективних та широко застосовуваних методів збирання первинної інформації. Документи з різним ступенем повноти відображають різні сторони життя суспільства та держави. Вони містять відомості про процеси та результати діяльності окремих індивідів, колективів, великих груп населення та суспільства загалом. Тому документальна інформація має велике значення для державних службовців. Існує низка підстав для класифікації документів: наприклад, за статусом розрізняють документи *офіційні* і *неофіційні*; за функціональними особливостями документи класифікують на *інформаційні*, *регулятивні*, *комунікативні* та *культурно-естетичні*.

Виокремлюють два основних *види аналізу документів*: *якісний* аналіз, іноді його називають традиційним, та *формалізований*, що має також назву контент-аналізу. *Сутність якісного* (традиційного) підходу — в глибинному логічному дослідженні документів. Він служить передумовою для формалізованого вивчення документів. Як самостійний метод, він має особливе значення при вивченні унікальних документів.

*Формалізований* аналіз документів має справу з текстом, але орієнтований, насамперед, на вивчення дійсності, що стоїть поза текстом. Слід підкреслити, що позатекстовою реальністю є не тільки події, факти, людські відносини, що відображені в тексті, але й принципи добору матеріалів при підготовці текстів.

*Метод експертної оцінки* базується на залученні компетентних осіб — експертів. Їхні опитування мають назву експертних, а результати опитувань є експертними оцінками. Можна виділити три основні функції методу експертної оцінки: прогнозу тенденцій розвитку різних явищ і процесів суспільної дійсності; оцінювання ступеня вірогідності даних масових опитувань; атестування колективу (або його членів). Метод експертного оцінювання широко використовується в пілотних і пробних дослідженнях для отримання попередніх відомостей про об'єкт, предмет аналізу, для уточнення гіпотез і завдань основного дослідження, для визначення умов проведення експерименту та при оцінюванні його ефективності.

*Метод експерименту* використовується з метою отримання унікальної інформації, яку здобути іншими методами неможливо. Експеримент дає можливість «програти» визначену ситуацію та «видати» цінну інформацію. Основна мета його проведення — перевірка тих чи інших гіпотез, результати яких мають прямий вихід на практику, на різні за характером управлінські рішення. Розрізняють такі види експериментів: *польові* і *лабораторні* (залежно від характеру експериментальної ситуації); *лінійні* і *паралельні* (залежно від логічної структури доведення).

Для успішного проведення експерименту велику роль відіграє правильний добір його учасників. Вирізняють такі методи відбору експериментальних груп: метод попарного відбору, метод структурної ідентифікації та метод випадкового відбору.

Суть *методу попарного відбору* полягає в тому, що з генеральної сукупності добираються дві групи таким чином, щоб вони були ідентичні за нейтральними і контрольними характеристиками, але відрізнялися за факторними характеристиками. Після цього для цих двох груп створюються однакові умови, а через деякий час вимірюється ефект експерименту шляхом фіксування та порівнювання параметрів контрольних характеристик в обох групах.

*Метод структурної ідентифікації* радять використовувати в лінійному та в паралельному експериментах. Так, у лінійному експерименті група добирається так, щоб вона відображала собою модель генеральної сукупності за нейтральними та контрольними характеристиками. Цей відбір може бути здійсненим за принципом квотної вибірки. Своєю чергою, в паралельному експерименті за тими самими характеристиками вирівнюються структури експериментальної та контрольної груп.

*Метод випадкового відбору* ідентичний методам імовірної вибірки з обсягом, наданим раніше. Як правило, його використовують у польових експериментах за великої (до кількох сотень) кількості експериментальних груп.

*Метод соціометрії* використовується під час дослідження малих груп. Термін «соціометрія», до речі, вперше було використано у зв'язку з вивченням впливу одних груп людей на інші наприкінці XIX ст. У технічному аспекті соціометрія — це сполучення методики опитування та алгоритмів для спеціального математичного опрацювання первинних вимірювань.

*Вимірювання соціального ставлення* набирає підвищеної актуальності в період, коли відбувається збурення політичної,

соціальної та іншої активності населення. Цей метод базується на дослідженні взаємовідносин різних груп суспільства (національних, політичних, релігійних тощо), а також співвідношення між цими групами та різними інституціями (наприклад, державними органами влади, асоціаціями, засобами масової комунікації тощо).

З наукових позицій поняття «ставлення» можна визначити як загальну орієнтацію людини на визначений об'єкт, яка відбувається перед дією та виражає схильність діяти певним чином відносно даного об'єкта. Для дослідження *ставлення* використовують спеціальні шкали, конструювання яких є процесом складним і трудомістким, що, зрештою, потребує високого професіоналізму. Шкали, що найчастіше використовуються, — це *шкала самооцінки* (може бути сконструйована в формі звичайного питання або у вигляді числової осі з позитивними та негативними градаціями) та *шкала ранжування* (ранжування респондентами тих об'єктів, ставлення до яких з їхнього боку цікавить дослідника). Є й інші спеціалізовані шкали, наприклад, для вимірювання ставлення до національних і расових груп чи вимірів у політичних, національних та інших аспектах.

Методи збирання інформації, що застосовуються, залежать від інформаційних потреб органів публічного управління. Для виявлення методів збирання інформації, які б забезпечували ті чи інші інформаційні потреби, необхідно знати структуру та властивості цих професійних інформаційних потреб. Такі потреби виявляються, насамперед, місцем суб'єкта цих потреб на шляху, який охоплює кроки від отримання нового знання в будь-якій сфері (наприклад, державного управління) до усвідомлення на його основі нового продукту в тій чи іншій сфері суспільного життя (виробництві, науці, політиці тощо). Адміністративно-управлінському персоналу потрібна різна як за змістом, так і за формою інформація, якій притаманні такі складові:

- 1) потреба в поточній і ретроспективній інформації;
- 2) потреба у вузько- та широкотематичній інформації;
- 3) потреба в галузевій (спеціалізованій) та міжгалузевій (неспеціалізованій, суміжній) інформації;
- 4) потреба у фактографічній та концептуальній інформації.

При доборі методів збирання інформації для задоволення інформаційних потреб службовців органів влади слід мати на увазі, що для них характерним є розмаїття (політична, економічна,

соціальна, міжнародна та інша інформація); службовці потребують ситуативних знань; службовці працюють (приймають рішення) в умовах суворого дефіциту часу; значна вага в балансі інформаційних потреб службовців належить інформації прогностичного характеру або передчасно проінтерпретованим відомостям. При цьому чим вище службовий статус службовця, тим більше виявляються специфічні особливості його інформаційних потреб. Можна виокремити три категорії службовців: 1) ті, хто відповідає за стратегічні рішення (керівники органів публічного управління); 2) ті, що відповідають за прийняття тактичних рішень (керівники управлінь, відділів); відповідальні за прийняття оперативних рішень (керівники низових ланок).

**Підходи до опрацювання інформації.** Відомі два підходи стосовно опрацювання інформації — це кількісне опрацювання і якісний аналіз.

Свою чергою, кількісне опрацювання поділяють на первинне і вторинне. *Первинне опрацювання* інформації базується на опрацюванні первинної інформації, яку отримують безпосередньо від різних джерел інформації (наприклад, населення, підприємств, тощо), використовуючи різні методи збирання. Роботу з отримання первинної інформації іноді називають *польовими дослідженнями*.

Первинному опрацюванню може також підлягати *вторинна інформація*, яку черпають у різних статистичних джерелах, періодичних виданнях, рекламі, а також з різних інституцій, що займаються збиранням і опрацюванням інформації.

Як правило, первинне опрацювання передбачає накопичення, збереження, сортування, систематизацію інформації та іншу роботу.

*Вторинне опрацювання* базується на даних, отриманих в результаті первинного опрацювання, та має назву *кабінетних досліджень*. Воно використовується для підготовки варіантів рішень у сфері державного управління. Як правило, дані кабінетних досліджень доповнюються результатами польових досліджень. Для кабінетних досліджень застосовують різні методи кількісного опрацювання інформації, а також спеціальні методи виконання розрахунків при виконанні конкретних робіт відповідно до функцій державного управління.

*Якісний аналіз* базується на результатах кількісної обробки інформації та виконується спеціалістами — державними

службовцями (адміністративними менеджерами, економістами, юристами тощо). Але відомі деякі загальні прийоми, які можна порекомендувати — це, наприклад, логічний аналіз, ділові ігри, розгляд конкретних ситуацій, проведення семінарів, нарад, конференцій, «мозковий штурм» тощо.

#### **25.4. Інформаційні системи органів публічного управління**

*Інформаційними системами (ІС)* називають такі системи, в яких елементи поєднуються інформаційними зв'язками, тобто процесами створення, передання, отримання, зберігання й опрацювання інформації. Як і всі інші види систем, інформаційні системи можуть бути природними і виконаними людиною, фізичними та абстрактними, відкритими і закритими, простими та складними, статичними і динамічними.

У наш час термін «інформаційна система» використовують у двох значеннях. У вузькому розумінні — для визначення системи процедур під час роботи з даними, тобто технологічного процесу, що включає виконання таких функцій: 1) збирання первинних даних (спостереження); 2) підготовка даних до опрацювання; 3) контроль; 4) опрацювання даних; 5) зберігання та пошук даних; 6) випуск даних; 7) передання даних. Сукупність усіх перелічених функцій становить процес опрацювання даних.

Друге визначення інформаційної системи (ІС) можна вивести, виходячи з наступного твердження: «Якщо система є засіб вирішення завдання, то інформація — це відомості, корисні для вирішення цього завдання». Відомо, що кібернетика вивчає процеси управління у складних динамічних системах в інформаційному аспекті. Звідси процес управління можна уявити як інформаційний процес. А сукупність окремих інформаційних процесів буде являти собою систему інформації. Тому в більш широкому значенні термін «*інформаційна система*» використовують для означення системи, завданням якої є продукування інформації, яка необхідна для цілей управління.

ІС вивчають на основі системного підходу, оскільки для них притаманні усі ті ознаки, що притаманні будь-яким системам (про це вже йшлося в попередніх розділах).

Таким чином, визначення ІС в широкому та вузькому розумінні дають можливість підійти до розгляду одного й того самого явища з двох боків. Це необхідно для того, щоб правильно

розуміти процеси управління соціально-економічними системами, а головне — щоб уміти правильно проектувати системи управління цими системами.

*Мета створення ІС* полягає в наданні підтримки у процесі прийняття рішень, що мають стосунок до управління.

Спільними загальними *характеристиками ІС і організацій є:*

1. Будь-яка ІС і організація є системою, яка може бути піддана аналізу, побудована і керована на підставі загальних принципів побудови систем.

2. Обидва види систем є більш динамічними, ніж статичними, у зв'язку з чим треба враховувати їхню змінну природу.

3. Елементи кожної системи поєднані функціонально. Звідси виникає необхідність у побудові ІС таким чином, щоб вона забезпечувала інтеграцію всіх елементів тієї організації, яку ця система обслуговує, що дістало назву «інтегрованого, або всеохоплюючого системного підходу».

Будь-яка організація або ІС видає вихідну продукцію, яка становить мету системи. Вихідною продукцією інформаційної системи є інформація, на підставі якої приймається якесь рішення. Основна частка зусиль, спрямованих на побудову ІС, присвячена сприянню підготовки цих рішень.

**Відмінність між інформаційними системами та системами даних.** ІС відрізняється від системи опрацювання даних ось чим:

1) система опрацювання даних оперує з даними, що виникли, наприклад, на підприємстві, в установі тощо та зафіксовані в певних носіях інформації. У таких системах не стоїть питання про те, для прийняття яких рішень можуть бути потрібні ці дані. Система опрацювання даних виникла у зв'язку з упровадженням облікової техніки до сфери управління. Раціоналізація системи опрацювання даних спрямована на пошук найефективніших методів опрацювання зібраних даних, їх відбору та надання;

2) ІС основана на відборі інформації, а не на опрацюванні даних. Тому вона повинна з усієї сукупності даних, що отримані за допомогою системи опрацювання даних, відібрати інформацію, яка потрібна для процесу управління. Таким чином, система опрацювання даних з функціонального погляду та за своїм змістом є більш вузьким поняттям, ніж ІС.

Таким чином, під ІС розуміють сукупність видів діяльності, що забезпечують збирання, передання, зберігання, відбір, опрацювання, видання та подання інформації таким чином, щоб управлінці могли виконувати відповідні управлінські функції.

*Завданням ІС є забезпечення достатньої кількості достовірних і докладних даних в потрібний час для підготовки рішення.*

ІС може бути ручною, механізованою чи автоматизованою — залежно від того, які засоби використовуються для виконання завдань, що стоять перед нею.

**В основі діяльності управлінської ІС лежить інформаційний процес, який, як зазначалось раніше, складається з таких процедур:**

- збирання даних, реєстрації — метою цього є одержання точного, своєчасного, достовірного і повного відображення всієї інформації про діяльність необхідних об'єктів;

- передання даних — здійснюється доставлення необхідної інформації з різних носіїв, наприклад, пошти, можливо, кур'єром тощо;

- збереження інформації — дана процедура пов'язана з багаторазовістю, тривалістю використання умовно-постійної інформації в її опрацюванні, необхідністю нагромадження інформації у зв'язку з розривом у часі її збирання й опрацювання;

- опрацювання інформації — йдеться про послідовність арифметичних і логічних операцій для одержання результативної інформації, наприклад, під час розрахунку відносних показників фінансової діяльності підприємства, установи, організації на основі первинних даних;

- передання результативної інформації — здійснюється передання інформації переважно у вигляді файлів;

- споживання результативної інформації — тобто використання результатів опрацювання інформації для діяльності безпосередньо органів державного управління.

При проектуванні управлінської ІС одним із головних завдань є раціональна організація потоків інформації. Це завдання вирішують, виходячи з таких даних:

- а) про потреби в інформації для управління — визначених за складом показників, періодичністю їх подавання та якісними характеристиками;

- б) про ресурси — що маються, та можливі засоби технічного, математичного, інформаційного, фінансового, організаційного та кадрового забезпечення;

- в) про технічні засоби і методи отримання інформації та їхні технічні характеристики;

- г) про цільові настанови та критерії ефективності, вияви, які показники (вхідні, проміжні, вихідні), де, яким чином та в які терміни повинні отримуватися.

Таким чином, виявляють конфігурацію потоків інформації, технологічну схему її зберігання та перетворення, раціональне розподілення функцій, які з цим пов'язані, поміж джерелами інформації, її користувачами та спеціальними інформаційними службами.

Питання побудови управлінської ІС передбачають дослідження інформаційних потоків у системах, а також бар'єрів на шляху руху інформації; процедур руху та перетворення управлінської інформації; взаємозв'язків між обсягами управлінської інформації, що виміряні в різних одиницях.

Основний компонент ІС — це *автоматизоване робоче місце (АРМ)* управлінця, яке дає змогу виконувати функції, раніше не властиві даному структурному підрозділу чи керівникові. У цьому сенсі АРМ — відкрита система, що безупинно розвивається. *Основними функціями АРМ є* збирання, збереження й опрацювання інформації на робочих місцях фахівців, інформаційне обслуговування апарату управління для підготовки й обґрунтування управлінських рішень. До АРМ пред'являються *такі вимоги*: малі розміри, низька вартість, висока надійність, можливість роботи в автономному режимі й у складі мережі АРМ, забезпечення розвинутого діалогу між користувачем і комп'ютером, можливість введення, редагування і виведення текстових документів, таблиць, малюнків, графіків. Необхідно також враховувати техніко-економічні характеристики об'єкта управління, склад, зміст і обсяг вхідної і вихідної інформації, програмне забезпечення, принципи побудови інформаційної бази тощо.

## **25.5. Виявлення потреб користувачів інформаційних систем**

Для з'ясування інформаційних потреб службовців і менеджерів органів публічної влади застосовують *прямі і непрямі методи*.

*Прямі методи* базуються на безпосередньому аналізі завдань у сфері публічного управління, що вирішуються (або їх треба вирішувати) на різних рівнях (в державних органах управління, органах місцевого самоврядування, в управліннях, установах, відділах або окремими службовцями).

*Непрямі методи* базуються або на вивченні думок спеціалістів про їхні інформаційні потреби на основі запитів, або шляхом застосування різних соціологічних процедур — анкетування,



аналізу тощо. Недолік непрямих методів — їхній великий суб'єктивізм: ми маємо судження про інформаційні потреби спеціалістів або на підставі їхніх уявлень про їхні потреби, або на підставі практики їх контактування з різними джерелами інформації. Уявлення про особисті потреби багато в чому залежне від знання, наприклад, державним службовцем, інформаційної ситуації, інакше кажучи — від рівня його поінформованості з цього питання.

Залежності від методів вивчення інформаційних потреб службовців говорять про методи виявлення інформації, базовані на аналізі *проблемних ситуацій* або на аналізі *функціонально-посадових обов'язків* державних службовців.

В основі *методів, що базовані на аналізі проблемних ситуацій*, лежить уявлення про те, що пошук інформації слід проводити не стільки на основі подань (запитань) робітників, що виконують ту чи іншу працю в галузі державного управління, скільки на основі того, що треба виявити об'єктивні потреби в інформації, оскільки пізнавальна можливість окремої особистості обмежена, запитання окремого спеціаліста часто виявляється неадекватним ні його особистим потребам, ні суто об'єктивній ситуації, в якій ці потреби виникають. Тому слід зробити набір проблемних ситуацій, що можуть виникнути під час здійснення функцій державного управління, а потім з'ясувати, хто ці ситуації вирішуватиме та яка інформація потрібна для їх вирішення. При цьому слід вирізняти такі масиви: нормативні акти, вхідну, вихідну та внутрішню інформацію.

Сутність *методів, базованих на аналізі функціонально-посадових обов'язків службовців*, полягає в тому, що слід виходити з того припущення, що потрібна інформація в тезаурусі державного управління вже є (або надійде в найближчому майбутньому). Тому завдання щодо збирання інформації зводиться до того, щоб виявити, яка саме інформація потрібна спеціалісту з тим, щоб він міг відповідати своїй службовій посаді, компетентно та обґрунтовано приймати рішення в галузі своєї професійної діяльності. Для виявлення потреб цим методом слід спочатку виявити посадові функції того чи іншого спеціаліста в галузі публічного управління, потім потрібно встановити потрібний обсяг знань, якими повинен володіти спеціаліст відповідної категорії. Це робиться за методологією системного аналізу, який дає змогу сформулювати перелік посадових обов'язків і перелік посадових завдань, що виходять з нього, які потім трансформуються в типові питання, упорядкована сукупність яких утворює інформаційну модель спеціаліста, тобто його інформаційний паспорт.

## 25.6. Комунікаційні процеси

**Комунікація.** Процес управління взагалі та публічного управління зокрема вимагає ефективного обміну інформацією між менеджерами, з одного боку, та співпрацівниками, громадянами, споживачами тощо для досягнення мети організації. Такий обмін інформацією між людьми у процесі управління дістав назву *комунікації*. Якісний обмін інформацією — невід’ємна частина всіх основних видів управлінської діяльності. Зважаючи на це, здійснення комунікації є об’єднуючим процесом. *Комунікаційний процес* у менеджменті — це процес обміну інформацією. Це акт спілкування, під час якого сторони відіграють активну роль: одна пропонує інформацію, інша — її сприймає. В органах державного управління та місцевого самоврядування об’єднанчі процеси особливо важливі, оскільки для здійснення основних функцій та формування цілей органу публічного управління, а також для забезпечення процесу їх досягнення необхідні ефективні комунікації.

Комунікації здійснюються між установою і зовнішнім середовищем, між рівнями і підрозділами по вертикалі та по горизонталі всередині організації, між керівником і робочою групою, між окремими державними службовцями всередині робочої групи тощо. Згідно з різними дослідженнями, в більшості людей процеси комунікації займають до 70% часу, а службовець органів управління витрачає на комунікації від 50 до 90% усього робочого часу. Для поліпшення якості управління необхідно постійно вдосконалювати міжособистісні комунікації, підвищувати рівень спілкування.

У процесі обміну інформацією розрізняють чотири основні складові:

1. Відправник — суб’єкт (особа, організація), що надсилає (надає) інформацію.
2. Відомості, тобто інформація, надана в певній формі.
3. Канал, засіб передання інформації.
4. Одержувач — суб’єкт (особа, організація), якому інформація призначена і який інтерпретує її.

При обміні інформацією відправник і одержувач проходять кілька взаємопов’язаних етапів, що створюють процес обміну інформацією, *або комунікаційний процес*. У комунікаційному процесі виокремлюють такі основні етапи:

- 1) створення або добір інформації, розроблення ідеї тощо;

2) підготовка (оформлення) інформації для передання і вибору каналу (способу) передання;

3) передання інформації та її розшифрування.

Перший етап обміну інформацією *розпочинають з формулювання ідеї або* добору інформації з урахуванням конкретної ситуації та мети. Потім ідея трансформується в слова або в іншу форму, придатну для обміну інформацією. Ефективний обмін інформацією передбачає врахування низки чинників, які мають до неї безпосередній стосунок.

Другим етапом комунікаційного процесу є підготовка (оформлення) інформації для передання та вибору каналу (способу) передання інформації. Процес підготовки інформації для передання технічними засобами раніше потребував досить трудомісткої операції, що називалась кодуванням. Вибір засобів повідомлення не обов'язково обмежується одним каналом, часом є сенс поєднувати застосування двох чи більше засобів комунікації. Наприклад, одночасне використання засобів обміну усною та письмовою інформацією ефективніше, ніж тільки один письмовий обмін.

Третій етап передання інформації передбачає *доведення ідеї, рішення тощо у вигляді* необхідної інформації і за певним каналом до споживача інформації. На цьому етапі відбувається *інтерпретація інформації та/чи її розшифрування (розкодування)*.

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.

До найпоширеніших перешкод в обміні інформацією в державній установі належать такі: недостатній обсяг відібраної (фільтрованої) службовцем інформації, що до нього надходить; перевантаження інформаційної мережі; нераціональна структура установи.

**Мультимедіа.** Інформація, що напрацьовується в органах публічної влади, є предметом комунікації. Сучасні методи комунікації базуються на **мультимедійних технологіях**, які зазвичай використовують для ефективною презентації — *подання інформації для групи людей*. У загальному випадку мультимедіа — це ефективна інформаційна технологія, що дає змогу об'єднувати створені за допомогою комп'ютерних засобів текстові

та графічні елементи із відео і звуком. Серед найважливіших переваг мультимедіа насамперед слід назвати можливість створення за їхньою допомогою інтерактивних презентацій. У цьому разі одержувач інформації перестає бути пасивним споживачем інформації і стає активним учасником процесу. А розробник має освоїти технологію мультимедіа в обсязі, необхідному для створення комп'ютерних презентацій, в яких використовують окремі елементи руху або основні анімаційні ефекти.

Мультимедіа — новітня інформаційна технологія, що є однією з найбільш перспективних для використання у сфері комунікації. Слід пам'ятати, що технології — це переважно інструментарій. Справді, комп'ютер не може розробити сценарії представлення інформації (презентації) за допомогою технічних засобів або підказати, наприклад, яким чином і коли варто застосовувати на екрані рухливі елементи (анімацію) або звук. Таким чином, замінити людину він не в змозі, і якнайбільше, що може дати будь-яка техніка, — це полегшити працю людини і надати необхідне підґрунтя для створення і проведення ефективних презентацій. Разом з тим вірним є й зворотнє твердження: нові технології, створюючи нові можливості, впливають на вирішення проблем і, тим самим, на розвиток у всіх його аспектах: соціальному, економічному, культурному, політичному тощо.

Інформація, яку потрібно зробити надбанням широкої аудиторії, повинна бути подана в найбільш наочній і переконливій формі. Однак тут не варто надто захоплюватися зовнішньою стороною справи. Презентація мусить бути передусім інформативною, а різного роду ефекти є лише засобами візуального і звукового оформлення матеріалу, привернення уваги до деяких її аспектів.

## **25.7. Застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у публічному менеджменті**

Застосування інформаційних систем у діяльності органів публічного управління пройшло певну еволюцію, пов'язану з технологічним прогресом. Цей процес схематично зображено у табл. 5.

Останній етап характеризується упровадженням у практику управлінської діяльності Інтернету. Поєднання концепції інформаційних систем окремих органів чи організацій і розвиток комунікаційних технологій, насамперед, Інтернету та

## Еволюція інформаційних систем

Домінуюча комунікаційно-комп'ютерна технологія	Функціональна орієнтація інформаційної системи	Основна цільова група	Провідна наукова дисципліна	Доступне охоплення
1960–1970 рр. Лампові та напівпровідникові обчислювальні машини	Електронне опрацювання даних	Канторський персонал	Обчислювальна техніка	Окремі підрозділи та окремі технологічні процеси
1970–1980 рр. Міні-комп'ютери	Управлінські інформаційні системи	Кваліфіковані фахівці, службовці	Менеджмент	Організація
1980–1990 рр. Персональні комп'ютери, автоматизовані робочі місця	Опрацювання даних кінцевими користувачами	Фахівці та службовці	Теорія організацій, поведінка в організації	Організації, сукупності організацій
1990–2000 рр. Комп'ютерні мережі	Стратегічні інформаційні системи	Фахівці, службовці та менеджери	Теорія мереж, стратегічне управління	
2000 — по теперішній час. Інтернет, електронне урядування	Інформаційні системи із відкритим доступом	Фахівці, службовці, менеджери, клієнти, громадяни	Суспільствознавчі науки; залучення громадян до управління	Організації, сукупності організацій, суспільство

мобільного зв'язку, а також узагальнення накопиченого досвіду застосування інформаційних і комп'ютерних технологій у діяльності органів публічної влади, призвело до появи концепції «електронного урядування», «електронного уряду», «електронної держави».

**Електронне урядування** — це управлінська діяльність, що суттєво базується на сучасних комунікаційно-комп'ютерних програмно-технічних комплексах (інформаційних системах). Система електронного урядування передбачає що є внутрішня урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоративної мережі, та зовнішня інформаційна інфраструктура, що забезпечує взаємодію з громадянами, підприємствами та організаціями.

У межах концепції «електронної держави», або «електронного уряду», інтегруються інформаційні ресурси органів державної влади (передусім, виконавчої влади) та органів місцевого самоврядування, забезпечується доступ до них, а також створюється система он-лайнних послуг (зокрема тих, що мають вартісне вираження).

Поняття «електронне урядування» містить у собі три основні складові:

- доступ громадян, організацій і службовців відповідно до рівня їхньої компетентності до будь-якої інформації, зокрема оперативної, якою володіють, збирають або створюють органи публічної влади. У цьому аспекті такий засіб, як єдиний веб-портал місцевої влади і є тим інструментом, який забезпечує такий доступ з будь-якої точки в будь-який час. Безумовно, тут і далі не йдеться про інформацію, яка, відповідно до чинного законодавства України, не може бути оприлюднена, насамперед та, що становить державну таємницю;

- збирання, опрацювання й аналіз інформації передусім через максимальну автоматизацію всіх процесів і процедур в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, введення електронного документообігу, створення баз даних тощо;

- надання органами публічної влади всіх рівнів своїх послуг громадянам, підприємствам та організаціям в он-лайнному режимі. Цей аспект передбачає можливість подання ними в електронному вигляді всієї звітності, інформації про себе, як нової, так і тієї, що змінилася, направлення звернень і запитів (наприклад, на реєстрацію/перереєстрацію, для отримання довідок, інформації тощо). Тут знову інструментом виступає єдиний веб-портал, на якому розміщуються відповідні бланки для заповнення.

Відповідно до вітчизняного та закордонного досвіду, результати, які дає впровадження системи «електронного уряду», можна розділити на три сегменти: для органів публічної влади; для приватного та громадського секторів, зокрема, безпосередньо для жителів міста, району чи місцевості.

Що дає публічній владі діюча система електронного урядування? Це:

- удосконалення системи управління, оптимізацію структури управлінського апарату, значне зниження фінансових і матеріальних витрат на його утримання;

- єдиний захищений простір інформаційних ресурсів і документообігу між усіма органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- введення системи постійного контролю за ситуацією та розвитком регіону загалом і окремих районів за всіма параметрами життєдіяльності міста, регіону або місцевості;

- підвищення інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності регіону;

- введення дієвої системи внутрішнього контролю за роботою органів публічної влади і окремих посадових осіб з боку керівництва цих органів, а також їхніх підрозділів;

- доступ державних і муніципальних службовців у режимі реального часу до необхідної інформації в межах їхньої компетенції, можливість підвищувати їхню кваліфікацію без відриву від місця роботи;

- об'єднання інформаційних ресурсів і послуг органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- зміцнення довіри до органів публічної влади і до держави загалом з боку громадян і суб'єктів підприємницької діяльності;

- більш ефективні взаємодія і співробітництво з державними органами зарубіжних країн і міжнародних неурядових організацій.

Приватний бізнес також виграє від запровадження цієї системи. Це:

- ефективне підтримання економічної діяльності місцевих суб'єктів підприємницької діяльності, що дасть змогу ефективно інтегруватись у загальнонаціональний і світовий економічний простір;

- створення єдиної платформи регіону чи міста для просування інвестиційних та інноваційних проектів;

- значне зменшення рівня бюрократії і рівня корупції шляхом переведення державних послуг, що мають вартісне вираження, у систему державних мережевих (он-лайнних) послуг (реєстрація і перереєстрація компаній, надання статистичних даних, подання звітності, митне декларування тощо);

- вільний доступ до об'єктивної, достовірної та оперативної інформації про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування та прийняті ними рішення;

- можливість проходження всіх процедур звітності в податковій та інших органи влади в он-лайнному режимі за допомогою єдиного інтерфейсу спілкування;

- публічні, відкриті процедури проведення державних закупівель і конкурсів;

- контроль за роботою органів публічної влади й окремих посадових осіб.

Запровадження системи електронного урядування матиме такі позитивні наслідки для громадян:

- створення інтерфейсу спілкування громадянина з органами державної влади та місцевого самоврядування;
- надання в он-лайнному режимі всіх публічних послуг (реєстрація за місцем проживання, замовлення довідок, інших особистих документів, реєстрація автомобіля тощо);
- доступ до необхідної інформації, зокрема до матеріалів громадських бібліотек;
- можливість отримання освіти шляхом он-лайнного дистанційного навчання;
- можливість отримання невідкладної та планової медичної допомоги і консультацій;
- вільний доступ до об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування та прийняті ними рішення;
- контроль за роботою органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і окремих посадових осіб;
- пошук роботи, зокрема в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування через відкриті кадрові конкурси на заміщення вакантних посад;
- можливість брати активну участь у суспільно-політичному житті міста, району або місцевості.

Додатково слід відзначити політичні дивіденди, які отримає влада внаслідок запровадження системи «електронного уряду». Насамперед, мова йде про зростання рівня довіри та популярності серед населення, громадськості та представників бізнесу у такої влади після запровадження системи електронного урядування.

Наразі в Україні діє понад 50 законодавчо-нормативних актів, починаючи із законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів до зареєстрованих в Міністерстві юстиції нормативно-правових актів міністерств і відомств, які пов'язані зі створенням та функціонуванням систем електронного урядування. У січні 2007 року парламент України затвердив програму розвитку інформаційного суспільства до 2015 р. Деякі базові нормативно-законодавчі документи наведені у списку джерел в кінці книги.

ІС ранніх поколінь реалізували, як правило, розрахункові, облікові функції, передання повідомлень або функції найпростішого опрацювання. Збільшення продуктивності досягалося при цьому завдяки тому, що в полі зору системи менеджменту



знаходилася значно більша кількість партнерів, клієнтів, процесів виробництва, товарів, одиниць збереження й обліку. Сучасні ІС є системами підтримки прийняття рішень. Призначення таких систем переслідує мету не автоматизації функцій менеджера, а підтримку його дій для пошуку ліпшого рішення. Особлива увага в системах підтримки приділяється діалогу й «дружності» інтерфейсу системи особи, що приймає рішення.

Системи першого покоління мало відрізнялися від традиційних інформаційних систем. Тому замість терміна «система підтримки прийняття рішень» почасти використовувався термін «системи управлінських рішень».

***Проблемні ситуації — джерело управлінських рішень.***

Поява проблемної ситуації перед управлінцями, що вимагає від них ухвалення рішення, може бути поєднана з двома різними фазами управління державним органом:

– стан органу відхиляється від наміченого (запланованого), що може зірвати досягнення кінцевої мети;

– проблемна ситуація виникає через необхідність визначення майбутнього стану об'єкта управління, що забезпечує мету, задану особою, яка приймає рішення, а також сукупність проміжних станів, які формують найбільш ефективну траєкторію руху до заданого кінцевого стану.

Проблему трактують, звичайно, як ситуацію, в якій є два стани — реальний і бажаний. У кожному з цих двох станів є набір об'єктів, властивостей і зв'язків, що об'єднуються в деякому процесі. Для переходу від наявного до бажаного стану необхідно змінити існуючий набір об'єктів, зв'язків і властивостей, спочатку прийнявши про це рішення, а потім реалізувавши його.

Прийняття рішення є актом вольової дії, який передбачає здійснення низки інтелектуальних процесів: усвідомлення мети і засобів дії, уявного моделювання дії, обґрунтованого вибору найкращого варіанту дій. Такий підхід до розуміння рішення дає можливість показати його з різних точок зору. У широкому сенсі рішення розглядається як процес вибору однієї (у визначеному змісті найкращої) альтернативи дій або деякої припустимої їхньої підмножини з безлічі можливих альтернатив. У вузькому ж сенсі рішення можна трактувати як результат конкретного вибору альтернативи дій.

Одним із різновидів систем підтримки прийняття рішень є *експертні системи*, які акумулюють досвід фахівців у даній проблемній царині. Між тим практика показала, що експертні

системи виявляються ефективними тільки для проблем, що мають обмежену безліч причинно-наслідкових зв'язків на елементах системи або процесу і які мають незначний обсяг фактографічної інформації про елементи соціально-економічної системи або процесу.

Будь-яка система підтримки прийняття рішень, незалежно від її призначення, внутрішньої структури і прийнятих підходів до побудови, має забезпечувати такі *характеристики*: інтерактивність; інтегрованість; потужність; доступність; гнучкість; надійність; робастність; керованість.

*Інтерактивність* означає, що система відгукується на різного роду дії, на процес вирішення якої людина хоче впливати в діалоговому режимі. *Інтегрованість* — це властивість забезпечувати сумісність складових частин системи у процесі підтримки ухвалення рішення. *Потужність* означає здатність системи відповідати на найістотніші запитання. *Доступність* — це здатність забезпечувати видачу відповідей на запити користувача в необхідній формі і в необхідний час. *Гнучкість* характеризує здатність системи адаптуватися до змін вимог і ситуацій. *Надійність* полягає у здатності системи виконувати необхідні функції протягом заданого періоду часу. *Робастність* — це міра здатності системи відновлюватися при виникненні помилкових ситуацій як зовнішнього, так і внутрішнього походження. *Керованість* означає можливість користувача контролювати дії системи і втручатись у хід вирішення завдання.

У досконалій системі підтримки прийняття рішень реалізовано низку загальних принципів створення (архітектури) таких систем. Зокрема це: погодженість, ортогональність, відповідність, економічність, прозорість, спільність, відкритість, повнота. *Узгодженість* означає, що гарна архітектура узгоджена, коли часткове знання системи дає змогу передбачати інше. *Ортогональність* — цей принцип вимагає, щоб функції були незалежні одна від одної і специфіковані по окремоті. *Відповідність* означає, що в архітектуру варто включати тільки ті функції, що відповідають істотним вимогам до системи (у гарній архітектурі немає непотрібних функцій). *Економічність*: жодна функція в описі архітектури не повинна ні в якому вигляді дублювати іншу. *Прозорість* — коли функції, знайдені у процесі виконання, повинні бути відомі користувачу. *Спільність* — знову введена у систему функція повинна вводиться у такому вигляді, щоб вона відповідала якомога більшій кількості призначень. *Відкритість* — користувачу має бути

дозволено використовувати функцію інакше, ніж це передбачалося під час проектування. *Повнота* — принцип, за якого введені функції повинні з урахуванням економічних і технологічних обмежень щонайповніше відповідати вимогам і побажанням користувача.

## Тема 26. ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ

### 26.1. Суть «паблік рілейшнз»

Репутація, або імідж, та похідні від цього — добре ставлення з боку оточення та добрі відносини із оточенням, для будь-якої організації чи особи є важливим ресурсом її діяльності. Це стосується також органів, організацій, установ, керівників та службовців сектора публічного управління. Проблематика свідомого впливу на імідж є предметом спеціальної діяльності, яку називають «паблік рілейшнз» або піар (ПР), що в перекладі з англійської «*public relations*», або *PR* означає «відносини з публікою» або «зв'язки з громадськістю». Тут терміном «громадськість» позначено всі групи, прошарки й категорії населення, які живуть у тому регіоні чи місті, де діє відповідний орган влади чи організація. *PR* є однією з функцій управління, яка сприяє встановленню та підтриманню спілкування для виявлення спільних інтересів та досягненню взаєморозуміння й співпраці між відповідною організацією та представниками її оточення. Наразі *PR* сприймається як важливий елемент ділових відносин усіх сфер повсякденного життя.

Сьогодні відомо, що без добрих *PR*, не може ефективно впроваджуватися і демократія, яку визначають як «влада народу, що створена народом для народу». Громадяни мають знати, як влада працює, мати інформацію про прийняті від їхнього імені рішення, бути освіченими, щоб повністю використовувати надавані їм можливості та послуги. *PR* повинно допомогти громадянам знати про їхні права та обов'язки за будь-якого уряду. Це вимагається як від місцевих органів управління, так і від центральних органів влади.

За понад 60 років існування *PR* напрацьовані універсальні підходи, що можуть бути застосовані в будь-якій країні — як у суспільному, так і в приватному секторах.

*Мета взаємодії із громадськістю органу публічної влади* — встановлення двостороннього спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння між громадянами та цим органом чи організацією. Батьківщиною PR вважаються США і за останні 60 років ця діяльність знайшла своє визнання в багатьох країнах світу. В Україні цей термін почав входити у практику управління з кінця 80-х років ХХ ст.

Сутність PR пояснюють такі визначення:

1. «Паблік рілейшнз» — це плановані тривалі зусилля, спрямовані на створення та підтримку доброзичливих відносин і взаєморозуміння між організацією та її громадськістю» (Інститут суспільних відносин, Великобританія, 1987).

2. PR — це мистецтво і наука аналізу тенденцій, передбачення їхніх наслідків, надання порад керівництву організацій та здійснення програм дій в інтересах і організацій, і громадськості.

3. PR — це одна з функцій управління, що сприяє встановленню та підтримці спілкування, взаєморозуміння, приваблювання та співпраці між організацією та громадськістю. Ця функція включає в себе вирішення різних проблем: забезпечення керівництва організації інформацією у громадській думці та надання йому допомоги у виробленні відповідних заходів; забезпечення діяльності керівництва в інтересах громадськості; підтримування його в стані готовності до різних змін шляхом своєчасного передбачення тенденцій; відкрите спілкування як основний засіб діяльності.

4. PR — це сприяння встановленню взаєморозуміння і доброзичливості між особою, організацією та іншими людьми, групами людей або суспільством за допомогою розповсюдження роз'яснювального матеріалу, розвитку обміну (інформацією) та оцінка суспільної реакції.

В основі PR лежить теорія спілкування. Недоліки спілкування породжують безліч випадків непорозуміння, і тому поліпшення каналів спілкування, розроблення нових засобів створення двостороннього потоку інформації та порозуміння є головним завданням будь-якої програми PR. Недоліками спілкування пояснюється багато складнощів у публічному управлінні. Керівники державних установ та службовці постійно чують заклики та вимоги оперативніше, регулярніше інформувати громадян і громадськість. У цій сфері, як підкреслюють спеціалісти, можна досягти багато чого за допомогою методів PR.

*Піар і пропаганда.* Слід чітко відрізнати PR від пропаганди. Зокрема, у пропаганді слово використовують в основному для того, аби щось довести чи роз'яснити з особистої вигоди чи інтересів певної структури. Для досягнення мети застосовують перекручення або фальсифікацію фактів. У PR, навпаки, намагаються переконати і досягти взаєморозуміння через добровільне прийняття думок та ідей. PR можуть бути успішними лише тоді, коли вони базовані на етичних нормах і коли вони здійснюються чесними засобами. У PR мета ніколи не виправдовує використання неправдивих, шкідливих або сумнівних заходів. Мета PR — досягнення згоди; мета пропаганди — створення руху. PR прагне до досягнення чесного діалогу, пропаганда до цього не прагне. Методи PR убачають повну відкритість; пропаганда за необхідності приховує факти. PR прагне до розуміння; пропаганда — до схильності прибічників. В українській практиці, особливо під час політичної боротьби з опонентом, бажаючи створити йому негативний імідж, досить широко використовують методи пропаганди, називаючи їх «чорним піаром».

Якщо розглядати PR як функцію управління, то для системи публічного управління об'єктом управління PR становитиме громадськість в особі громадян, виборців, партій, громадських організацій, корпорацій тощо. Суб'єктом цих відносин виступають державні органи та органи місцевого самоврядування.

*Етика PR.* Фактично всі службовці органів публічної влади мають займатися PR. Тому незалежно від їхньої вузької спеціалізації або посади, яку вони обіймають, вони повинні засвоїти базові знання та мати досвід володіння методами та заходами PR, додержуватися певних правил і норм професійної поведінки у цій галузі діяльності. Такі норми і правила як професійний кодекс прийняті Міжнародною Асоціацією суспільних відносин (IPRA) у 1962 р. На зустрічі в Афінах у травні 1965 року IPRA прийняла міжнародний етичний кодекс суспільних відносин — «Афінський кодекс». Ці кодекси регулюють професійну поведінку всіх тих, хто займається PR, по відношенню до інших громадян, а тому повинні відповідати законам, традиціям і звичаям відповідної країни. Тому в більшості країн були прийняті відповідні національні кодекси. Кодекси окреслюють моральні норми, яких слід додержуватись усім, хто бере участь у суспільних відносинах з тим, щоб захистити загальнолюдські цінності та цілісність вільного спілкування

між народами. Дотримання відповідного кодексу професійної поведінки значною мірою сприяє досягненню якості PR-діяльності.

## 26.2. Засоби та інші аспекти PR

У науці «паблік рілейшнз» є істини, що їх підтвердила багаторічна світова практика. Вони стали вже аксіомами. Одна з них звучить так: «Дехто докладає багато зусиль до створення свого іміджу, а хтось працює над цим менше. Можна взагалі не звертати уваги на створення свого іміджу, але чи варто аж так ризикувати? Імідж організації все одно сформується — сам собою, стихійно. Та чи буде цей «некерований» імідж корисним для репутації вашої організації?.. Може, краще свідомо постійно «вибудовувати» цей образ?» Дуже важлива річ — усвідомити, що процесом формування іміджу організації можна і треба керувати! Імідж організації — важлива річ, якій треба приділяти постійну увагу. Належить планувати час і докладати відповідних зусиль для створення та підтримання потрібного іміджу.

Паблік рілейшнз спирається на певну сукупність засобів, прийомів та інструментів, за допомогою яких суб'єкт управління взаємодіє з громадськістю. До загальноприйнятих засобів PR відносять: засоби масової інформації, друковане слово; фотографії; виставки та ярмарки; кіно; аудіовізуальні засоби; використання усної мови; реклама «престижу»; вивчення громадської думки; конференції; гостинність.

*Цільова група.* Кожен орган чи кожна організація має своє особливе оточення, до якого належать: 1) споживачі (одержувачі) продуктів чи послуг організації; 2) партнери по діяльності — структури, що працюють у цій самій чи близькій царині (серед них можуть бути і структури недержавного сектора); 3) органи публічної влади, з якими взаємодіє організація і від оцінки яких залежить стабільність становища організації та її ресурсне забезпечення. Останнім часом організації публічного сектора мають можливість через взаємодію з міжнародними спонсорами залучати ресурси для своєї діяльності. Рішення про виділення відповідного ресурсу приймається на основі іміджу відповідної організації в очах донора чи спонсора. Тобто до оточення організації слід віднести також і цю (четверту) категорію суб'єктів. Усі ці названі відмінні одна

від одної групи суб'єктів є цільовими групами організації. Взагалі, *цільова група* позначає певну групу людей чи організацій, думка яких є важливою для організації.

*Способи впливу на цільові групи.* Організації провадять PR-діяльність через чотири головних канали комунікацій. Наведемо перелік найпоширеніших форм PR-діяльності, розчленувавши їх на чотири групи.

1. Інформування через засоби масової інформації: укладання та поширення прес-релізу; прес-конференції і брифінги; прес-тури; участь представників організації в різноманітних теле- й радіопрограмах, передачах тощо; створення тематичних теле- та радіопрограм, власних рубрик у газетах; інформаційне спонсорювання рубрик (надання авторам рубрик своєї ексклюзивної інформації); «прямі ефіри»; інтерв'ю; написання та розміщення спеціалізованих публікацій; комплексний медіа-супровід надзвичайно важливих подій організації.

Дуже важливо усвідомити, що слід подавати пресі інформацію про події так, щоб вони зацікавили читачів, глядачів і слухачів.

2. Лобіювання своїх інтересів в органах публічної влади — офіційні та неформальні контакти, спрямовані на ухвалення рішень на користь вашої структури, наприклад: пряме інформування посадовців (у будь-якій формі); особисті офіційні та робочі зустрічі; створення лобістських коаліцій; виступи на заходах органів державної влади та місцевого самоврядування, активна участь у будь-яких заходах цих органів; ініціювання громадських звернень, громадських зборів, громадських слухань, місцевих референдумів, масових акцій тощо.

3. Організація власних PR-заходів. Йдеться про так звані спеціальні події: зустрічі з громадськістю; виставки, презентації, конкурси, фестивалі; церемоніальні події (нагородження, пам'ятні вечори, урочистості з нагоди вшанування певної особи тощо); різноманітні «аукціони»; оприлюднення результатів «публічних рейтингів» (осіб чи інституцій); засідання «круглих столів»; різноманітні розважальні заходи; спортивно-масові чи культурно-пізнавальні заходи (походи, марафони, рейди, екскурсії тощо); теле- чи радіо- марафони; церемонії відкриття нових об'єктів.

4. Загальне інформування всіх своїх цільових аудиторій: виготовлення та поширення власних презентаційно-інформаційних матеріалів (представницьких буклетів, річних звітів, бюлетенів тощо); електронні та поштові розсилання за заздалегідь

укладеними списками (так званий «директ-мейл»); виготовлення та поширення популяризаційних атрибутів (наприклад, ручок з логотипами, календарів, плакатів, наклейок, інших «дрібничок», що мають на меті «нагадувати про присутність»); «позначення присутності»: обов'язкове відвідування заходів, що їх здійснюють інші організації (інституції), виступи, привітання тощо.

*Інтернет-діяльність у PR.* До наведеного переліку можна додати діяльність в Інтернеті. PR-діяльність у всесвітній електронній мережі полягає у створенні своїх веб-сайтів та порталів, використанні електронної пошти, організації конференцій тощо. Зауважимо, що PR-діяльність організацій в Інтернеті має свої специфічні особливості.

Створивши власний веб-сайт, ви маєте постійне «представництво» у світовій електронній мережі, зрештою ви можете надавати свій інформаційний ресурс до послуг іншим користувачам. Завдяки власному веб-сайту чи порталу ви (та інші користувачі) одержуєте можливість спілкуватись із цільовими групами «в реальному режимі часу» та для комунікацій з експертами і засобами масової інформації (ЗМІ). У відносинах зі спонсорами, експертами та ЗМІ Інтернет як інструмент PR-діяльності вже дає вагомі результати.

На жаль, користуватися електронною мережею мають можливість за різними оцінками, лише від 0,3 до 3% населення України, тобто у суспільстві є, як іноді висловлюються, «цифрова нерівність». Отже, розглядати Інтернет як повноцінний самодостатній PR-інструмент впливу на громадську думку чи донесення інформації поки що передчасно. Натомість всесвітня Інтернет-мережа може відігравати неоціненну роль у медіасупроводі найважливіших заходів. Виходячи з наведених міркувань і даних, у питаннях інформаційної взаємодії з населенням не слід покладатися винятково на Інтернет, навіть якщо мова йде про центральні чи регіональні органи публічної влади, що мають можливість створити і підтримувати власний портал чи сайт.

*Планування PR-діяльності.* Як і будь-який вид діяльності, PR-діяльність дасть результат лише в разі, якщо вона буде добре спланована. У сфері «паблік рілейшнз» існують свої принципи планування.

Планування складається з послідовності, що включає шість таких кроків: 1) з'ясувати, що є PR-проблемою? Слід чітко сформулювати проблему (наприклад: «Нашій організації важко



співпрацювати з правозахисними громадськими організаціями»); 2) з'ясувати: Чого необхідно досягти? Тут слід сформулювати конкретну мету (наприклад: «Треба «зламати кригу недовіри» у стосунках з районною радою. Бажано, щоб співпраця з цими владними структурами відбувалась у формі ділових взаємин як між рівними партнерами); 3) в'яснити, хто складає цільову аудиторію; якими є головні мотивації цієї цільової аудиторії.» Необхідно виявити потенційних партнерів (наприклад, депутатський корпус обласної ради, та зрозуміти, як зацікавити депутатів у співпраці); 4) з'ясувати, якими комунікаційними каналами варто скористатися, щоб налагодити PR-зв'язки з цією цільовою групою. Важливо обрати ті канали, які є характерними, звичними для цільової групи, наприклад, застосувати прийоми прямого та непрямого лобювання чи розгорнути висвітлення діяльності в ЗМІ. Важливо чітко визначити, які саме ЗМІ мають вплив на цю цільову аудиторію; 5) на цьому кроці визначають і здійснюють конкретні PR-заходи (публікації, передачі, прес-конференції, спеціальні публічні заходи тощо); 6) оцінка результатів PR-кампанії. Зазвичай на цьому етапі виявляють допущені помилки та роблять належні висновки на майбутнє. Як і будь-який життєздатний план роботи, PR-план має визначати орієнтовні терміни проведення заходів і вказувати, хто буде відповідальним за їхнє виконання.

PR-кампанія, як комплексний дієвий механізм зв'язку з громадськістю, проводиться тоді, коли є потреба змінити громадську думку (або ставлення однієї чи кількох цільових аудиторій) щодо певного, чітко визначеного явища, щодо того чи іншого питання. Як і будь-яка кампанія, PR-кампанія є низкою послідовних конкретних заходів, що відбуваються в певній хронологічній і логічній послідовності.

Перед плануванням цих заходів належить відповісти (бажано в письмовій формі) собі на такі запитання:

– Навіщо здійснюється PR-кампанія? Чого необхідно домогтися у результаті її проведення? (потреба в кампанії).

– Хто має змінити свою думку щодо предмета кампанії чи ставлення до нього? (Цільові аудиторії кампанії).

– Який конкретний результат необхідно одержати? (Кінцева мета кампанії).

– Контрольне запитання: наскільки реальним є те, чого бажано домогтися? Чи беруться до уваги інші суттєві об'єктивні чинники? Чи можливо подолати їхній вплив? (Реалізм у виробленні концепції кампанії).

– Що треба сказати своїм цільовим аудиторіям? Які думки чи ідеї слід застосувати для їх переконання? (Основні повідомлення — «меседжі» кампанії).

– Якими шляхами мають бути доведені до цільових аудиторій ідеї — «меседжі»? (Комунікаційні канали кампанії).

Відповіді на ці запитання підкажуть конкретні кроки-заходи, до яких належить вдатися під час кампанії.

### **26.3. Правові основи відносин із громадськістю**

Кожен державний службовець при здійсненні PR має спиратися на законодавство.

У чинному законодавстві України правові аспекти PR регулюються низкою законів України, зокрема: «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.92 р., «Про інформацію» від 02.10.92 р.; «Про інформаційні агентства» від 28.02.95 р.; «Про телебачення та радіомовлення» від 21.12.93 р., «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.97 р.

До цього переліку слід долучити законодавство щодо діяльності організацій громадянського суспільства, зокрема, це закони «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про органи самоорганізації населення», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про звернення громадян», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про соціальні послуги».

Крім того, питанням взаємодії із громадськістю та прозорості діяльності органів публічної влади присвячено кілька указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України.

### **26.4. Організація служб «паблік рілейшнз» в установах публічної влади**

На практиці здійснення PR у державній установі здійснюється за трьома основними схемами. А саме: шляхом створення відділів або управлінь зв'язків з громадськістю та шляхом залучення консультантів з PR, або використовуючи й те і інше.

В Україні поки що практично відсутні консультативні агентства в галузі PR, а також далеко не в усіх органах публічного

управління (навіть на рівні районних адміністрацій) створені власні служби PR. Тому при виборі між створенням власної служби PR або зверненням до послуг стороннього консультативного агентства корисні поради відомого американського PR-фахівця Сема Блека.

*Аргументи на користь залучення консультативного агентства:* 1) плата за послуги безпосередньо пов'язана з обсягом цих послуг, і кошторис можна щороку переглядати; 2) співробітники, що працюють за підрядом, виконують замовлення багатьох різних клієнтів у різних сферах PR і тому накопичують значний досвід. До того ж, можна використовувати груповий досвід співробітників для розв'язання особливо складних проблем; 3) керівники консультативних агентств незалежні і тому можуть дати неупереджену і об'єктивну пораду. До порад незалежних фахівців прислуховуються, як правило, уважніше, ніж до таких самих якісних порад свого штатного консультанта; 4) якщо організацію не влаштовує робота агентства, завжди можна розірвати контракт після відповідного попередження.

*Аргументи проти використання консультативного агентства:* 1) чужа фірма може не мати достатньої інформації про політику і повсякденну діяльність організації, і тому їй доведеться посвящати в кожную деталь структури і роз'яснювати суть кожного намічуваного заходу; 2) можлива і непостійність обслуговування, оскільки штат консультативних фірм більш схильний до плинності, ніж власні співробітники; 3) запити засобів масової інформації різної складності доведеться передавати вищим керівним співробітникам фірми, що негативно позначиться на оперативності відповіді.

*Аргументи на користь створення власної служби PR:* 1) власні співпрацівники сприймають себе частиною організації і мають зацікавленість в успіху; 2) вони можуть самостійно, без залучення керівних кадрів, співпрацювати із засобами масової інформації; 3) їхній статус повноправних членів організації дає їм змогу вільно рухатися в межах організації і встановлювати дружні відносини з усіма співробітниками на усіх рівнях. Це створює сприятливі умови для здійснення внутрішніх заходів PR; 4) залежно від розмірів організації можна підвищити ефективність власної служби PR шляхом організації відділів з різних напрямів по PR — преси, публікацій, фотоінформації тощо.

Ураховуючи досвід західних країн, а також специфіку діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого

самоврядування, які повинні проводити постійні кампанії зі зв'язків із громадськістю, доцільно при установах публічної влади створювати власні підрозділи, які відповідали б за PR.

Цілі та завдання служб «паблік рілейшнз» в органах державної виконавчої влади і місцевого самоврядування полягають у такому:

- постійно інформувати громадськість про політику державного органу і його повсякденну діяльність;
- надавати громадськістю можливості виголошувати свою думку про нові важливі проекти і плани до прийняття остаточних рішень;
- просвіщати громадськість щодо діяльності системи місцевого самоврядування, інформувати людей про їхні права та обов'язки;
- розвивати в людей почуття громадянської гідності.

Із досвіду закордонної та вже й вітчизняної практики відділи міських рад та місцевих районних державних адміністрацій зі зв'язків із громадськістю — це зазвичай дуже невеликі підрозділи, які складаються зі спеціаліста, одного або кількох помічників та секретаря. Тому найбільш важливим аспектом PR завжди залишається особистий контакт членів і співпрацівників місцевого органу влади з громадськістю, яка їх обрала і якій вони зараз служать. Якщо відвідувача, що прийшов зі своєю проблемою, прийняли погано та не уважно, жодні зусилля, що потім настануть, вже не зможуть усунути недобре враження. Саме тому місцева влада повинна бачити основне завдання своїх зв'язків з громадськістю в тому, щоб докласти максимальних зусиль для встановлення дружніх відносин між співпрацівниками апарату відповідного органу та відвідувачами. Усі види контактів — особисті, листування, спілкування телефоном — повинні бути максимально чемними та невимушеними.

Коли відвідувач приходить до органу публічного управління, він повинен без зайвих труднощів знайти потрібний йому відділ або службу. Однак будівлі, в яких містяться державні установи, нерідко спроектовані таким чином, що не дають можливості розташувати різні відділи та служби в будь-якій логічній послідовності. Надзвичайно важливо розмістити всередині споруди відповідні вказівки.

Основними функціями відділу PR при органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування є зв'язки із засобами масової інформації; зв'язки з місцевим населенням;

взаємозв'язки з інформаційними центрами; створення та підтримування узагальненого іміджу органу публічного управління; організація виставок; організація зборів і лекцій; добиватися підвищення ролі та авторитету органу публічного управління.

У Секретаріаті Кабінету Міністрів України працює Департамент комунікації влади та громадськості, який регулярно проводить PR-заходи у вигляді консультацій із громадськістю з проєктів законів для громадянського суспільства та прозорості дій влади, випускає друкований бюлетень «Влада для громадян», інформує громадськість через сайт Кабміну *www.kmti.gov.ua*.

У всіх ЦОВВ та обласних адміністраціях створені спеціальні структури взаємодії з громадськістю. Часто на них покладено і співпрацю із ЗМІ.

Крім того, в усіх центральних відомствах і місцевих державних адміністраціях утворені та діють Громадські Ради, до яких входять представники інститутів громадянського суспільства за профілем відомства чи регіону діяльності відповідно. Їхнім завданням є попередній розгляд проєктів нормативних актів відповідних структур.

## **26.5. Про урядову Концепцію взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства**

Ця Концепція створювалась урядом за участю громадськості впродовж 2005–2007 років.

Взаємодія виконавчої влади із громадськістю, згідно із Концепцією, має базуватися на партнерстві, взаємній зацікавленості у досягненні цілей, пов'язаних з процесами демократизації всіх сфер життя держави і суспільства, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням прав і свобод людини і громадянина, і здійснюватись на принципах:

- *«соціального партнерства — налагодження конструктивної взаємодії між органами виконавчої влади, інститутами громадянського суспільства та суб'єктами господарювання під час вирішення питань державного і суспільного життя;*

- *забезпечення рівних можливостей усім інститутам громадянського суспільства (ІГС) — удосконалення законодавства з метою унеможливлення надання пільг чи переваг окремим*

ІГС, формування прозорого механізму конкуренції між ІГС під час провадження діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та надання соціальних послуг;

- *взаємовідповідальності* — органи виконавчої влади мають здійснити розроблення та забезпечення дієвого механізму громадського контролю за їхньою діяльністю і прийняттям рішень, пов'язаних із дотриманням прав і свобод людини і громадянина, бюджетним процесом, розробленням моделі звітування органів виконавчої влади перед громадськістю.

Інститути громадянського суспільства, своєю чергою, мають виконувати взяті зобов'язання під час реалізації програм з надання соціальних послуг, установлених законодавством вимог щодо оприлюднення даних про фінансування та витрати тощо;

- *невтручання органів виконавчої влади у діяльність інститутів громадянського суспільства* за винятком випадків, передбачених законодавством;

- *участь інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики*: органи виконавчої влади створюють умови для реалізації конституційного права громадян щодо участі в управлінні державними справами та здійснюють заходи, спрямовані на вдосконалення форм взаємодії з інститутами громадянського суспільства у процесі формування та реалізації державної політики. Інститути громадянського суспільства розглядаються органами виконавчої влади як безпосередні, активні і зацікавлені сторони, що мають право брати участь у процесі вироблення, прийняття та реалізації рішень державного значення;

- *інформаційної відкритості*, що означає обов'язок органів виконавчої влади забезпечити інститутам громадянського суспільства доступ до інформації шляхом:

- визначення прозорих і доступних способів спілкування з громадськістю;
- проведення роз'яснювальної роботи щодо своєї діяльності;
- надання об'єктивної інформації, за винятком інформації з обмеженим доступом;
- популяризації через засоби масової інформації політики співробітництва;
- визнання органами виконавчої влади різноманітності видів діяльності інститутів громадянського суспільства. Органи виконавчої влади створюють умови для функціонування різноманітних за видами діяльності інститутів

- громадянського суспільства, а також підтримують розвиток взаємодії з інститутами громадянського суспільства на професійно-профільній основі;
- *ефективності*, який полягає в досягненні запланованих цілей та максимального позитивного результату в процесі взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства, що відповідає інтересам громадян і суспільства загалом;
  - *гнучкості* — державна політика формується, виходячи з реальних суспільних потреб та інтересів і з урахуванням громадської думки. Управлінські рішення мають прийматися своєчасно, а механізм їхньої реалізації має бути гнучким, тобто адекватно реагувати на зміни, що відбуваються в суспільному житті;
  - *поваги та толерантності*, адже органи виконавчої влади та інститути громадянського суспільства відіграють під час формування та реалізації державної політики різні, але взаємодоповнюючі ролі. Органи виконавчої влади поважають право громадян та їхніх об'єднань самостійно ставити перед собою мету і спрямовувати свою діяльність на її досягнення.

Толерантність у взаємовідносинах органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства означає сприйняття, розуміння та повагу до плюралізму думок, різноманіття культур».

Доцільним є включення до концепції також *«принципу повсюдності»*, який можна сформулювати таким чином: «Органи виконавчої влади та інститути громадянського суспільства спільно працюють над втіленням положень цієї Концепції на усіх рівнях організації центральної і місцевої виконавчої влади та адміністративно-територіального устрою і сприяють втіленню Концепції органами місцевого самоврядування у територіальних громадах».

## Тема 27. ДЕЯКІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

При розгляді системи та органів публічної влади в Україні неодноразово зверталась увага на певні недоліки організації влади, що пов'язані, насамперед, із проблемами та особливостями переходу від квазидержавного існування до незалежності, від авторитаризму до демократії, від адміністративної економіки

до ринкової, від безправ'я до свободи, із включенням до глобальних цивілізаційних потоків, із формуванням сучасної політичної української нації, із переходом від індустріальної до інформаційної фази розвитку тощо. І нарешті, головне — з потребою докорінної зміни ментальності громадян в сторону підвищення їхньої відповідальності за власну долю та стан справ у сім'ї, будинку, громаді, місті, регіоні, державі.

Зрозуміло, що будь-які зміни завжди викликають опір і відбуваються у безперервній боротьбі нового зі старим, зіткненню інтересів різноманітних соціальних груп, тобто у політичній боротьбі. Унаслідок цього суспільна модернізація ґрунтується на компромісах між політичними силами і має суперечливий непослідовний характер, оскільки компроміс не є оптимальним з позиції усіх сторін, що його досягли. Цим пояснюється тривалість стадії реформування, що відбувається в Україні. Наприклад, перша Концепція адміністративної реформи була затверджена вже у 1998 р., через два роки після ухвалення Конституції, саме введення якої стало значним кроком у суспільній трансформації. Актуальність реформування публічної адміністрації залишається актуальною і після конституційних змін 2004 р. При цьому суспільство зрозуміло, що реформа влади неможлива без зміни адміністративного устрою країни, особливо на місцевому та регіональному рівнях.

Сучасна (грудень 2006 року) Концепція реформи публічної адміністрації, що запропонована Секретаріатом Президента України та Центром політико-правових реформ, спрямована на виконання суспільного замовлення, на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і територіального самоврядування, а відтак і на належне врядування.

*Метою реформи є створення ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги.*

Відповідно до Концепції для досягнення мети адміністративної реформи, в ході її проведення повинна впроваджуватись ідеологія «служіння суспільству» як принципу функціонування публічної адміністрації та мають бути вирішені *завдання* щодо:

- формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади;
- організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);
- створення системи спроможного місцевого самоврядування;



- зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;
- гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Означені завдання повинні вирішуватися *шляхом*:

1) законодавчого розмежування на основі Конституції України повноважень між Урядом та главою держави; раціонального інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій в системі виконавчої влади; удосконалення процедур діяльності органів публічної адміністрації;

2) відмежування політичних посад від сфери публічної цивільної служби та встановлення правових механізмів захисту цивільних службовців від незаконних політичних впливів; запровадження відкритого конкурсного прийняття на цивільну службу та службового просування; удосконалення системи управління державною цивільною службою;

3) децентралізації публічних функцій і ресурсів; створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування шляхом укрупнення сільських і селищних громад; запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району як додаткового (субсидіарного) рівня місцевого самоврядування;

4) справедливого правового регулювання адміністративної процедури (процедур); спрямування діяльності публічних інституцій передусім на надання публічних послуг; запровадження нових організаційних форм і стандартів якості послуг; удосконалення механізмів правового захисту громадян у відносинах з органами публічної адміністрації;

5) посилення контрольних функцій парламенту, місцевих рад, а також державного фінансового контролю; розвитку системи адміністративного судочинства; залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами та контролю за функціонуванням публічної адміністрації.

В основу реформи публічної адміністрації має бути покладено засади організації та діяльності публічної адміністрації правових демократичних країн, зокрема *принципи*:

- *верховенства права* як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

- *законності* як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;

- *відкритості* як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

- *пропорційності* як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

- *ефективності* як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;

- *підконтрольності* як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, зокрема судового;

- *відповідальності* як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

При проведенні реформи публічної адміністрації важливо наголосити на обов'язковості дотримання принципу законності, який має особливе методологічне значення. Досвід реформування органів виконавчої влади України впродовж 1999–2004 рр. переконує, що недотримання вимог легітимності призводить до спотворень, непослідовності та зворотних процесів. Тому необхідно неухильно дотримуватися вимог Конституції України щодо врегулювання повноважень; організації та порядку діяльності органів виконавчої влади; органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб виключно законом. Лише закон може делегувати врегулювання певних питань у сфері виконавчої влади Кабінетові Міністрів та у сфері місцевого самоврядування — місцевим радам.

Такий підхід не створить необґрунтованих бар'єрів для постійного вдосконалення системи врядування, врахування наявних фінансових і кадрових ресурсів і при цьому дасть змогу забезпечити стабільність інститутів публічної адміністрації, які гарантують демократію, верховенство права та забезпечення прав людини, що є стандартом повсякденного життя в європейських країнах, в яких вже значною мірою реалізована українська конституційна мета — демократична, соціальна, правова держава.

## **Засвоєні поняття**

*Управлінський інструментарій, методи управління, управлінське рішення, економічні методи, соціальні дослідження, мотивація, мотиваційні інструменти органів публічної влади, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційна система, тезаурус, прагматика, державна інформаційна політика, суб'єкт інформаційних відносин, галузі інформації, респондент, експериментальні групи, соціометрія, функціонально-посадові обов'язки, комунікація, комунікаційний процес, мультимедіа, електронне урядування, паблік рілейшнз, PR, пропаганда, соціальне партнерство.*

## **ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ**

1. Розкрийте суть поняття інформації.
2. На прикладі одного з органів публічної влади покажіть особливості використання відомих вам аспектів дослідження інформації.
3. На прикладі одного з органів публічної влади зробіть класифікацію інформації.
4. Охарактеризуйте інформаційну систему одного з органів місцевої виконавчої влади, розробіть класифікацію його джерел інформації та виявіть потреби державних службовців — користувачів інформаційної системи, використовуючи відомі Вам методи.
5. Сформулюйте вимоги до інформаційної системи.
6. Проаналізуйте інформаційну систему виконавчого органу місцевого самоврядування найближчого міста чи району як систему підтримки прийняття рішень та на предмет її відповідності бажаним характеристикам таких систем.
7. На прикладі однієї з державних установ продемонструйте схематичне зображення її зовнішнього оточення (прямого і непрямого впливу) і охарактеризуйте його основні фактори.
8. На прикладі однієї з державних установ розробіть піраміду її цілей.
9. На прикладі однієї з державних установ охарактеризуйте процеси і системи операцій та інновацій.
10. Проведіть функціональний аналіз одного зі структурних підрозділів державного органу, результати якого зафіксуйте в таблиці з трьох стовпчиків: «Перелік завдань, визначених

законодавством», «Перелік завдань, визначених положенням про підрозділ», «Перелік завдань, що здійснюються в підрозділі».

11. Здійсніть аналіз посадових інструкцій державних службовців одного зі структурних підрозділів державного органу, результати якого зафіксуйте в таблиці із такими колонками: «№№ завдань структурних підрозділів», «Прізвище, ініціали, посада працівника відповідального (згідно з посадовою інструкцією) за виконання завдання».

12. На прикладі одного з органів державного управління провести аналіз діючої структури управління та розробити пропозиції щодо її удосконалення, використовуючи сучасні підходи та методи до побудови структури управління державної установи.

13. Розробити систему організаційних повноважень у органі державного управління відповідно до його нової структури, розробленої в попередньому завданні.

14. На прикладі однієї з державних установ сформулюйте реальну стратегію організації.

15. З'ясуйте систему планів державної установи, що може забезпечити реалізацію її реальної стратегії.

## КОНТРОЛЬНІ ТЕСТИ

*Тест 1. За змістом і характером переважного впливу на керовані об'єкти методи управління поділяються на такі групи:*

- а) економічні;
- б) організаційно-розпорядчі;
- в) політичні;
- г) соціально-психологічні.

Вкажіть хибний варіант відповіді.

*Тест 2. Характеристика методів управління «...є сукупністю засобів правового і адміністративного впливу на стосунки людей в організації. Застосування таких методів гарантується чинною системою законів і нормативних актів, положеннями, інструкціями та наказами» стосується таких методів:*

- а) організаційно-розпорядчих;
- б) соціально-психологічних;
- в) економічних.

*Тест 3. При вивченні явищ, пов'язаних з інформацією, користуються певними підходами. Визначення: «Це найбільш абстрактний рівень вивчення інформації. Згідно з цим напрямом розвинулось статистичне розуміння інформації» стосується такого з нижчезазначених підходів:*

- а) синтаксичного (кількісного);*
- б) семантичного (змістового);*
- в) прагматичного (корисного).*

*Тест 4. Закон України «Про інформацію» не відносить до основних галузей інформації таку:*

- а) політичну;*
- б) економічну;*
- в) науково-технічну;*
- г) статистичну;*
- д) міжнародну.*

*Тест 5. Суб'єктами інформаційних відносин, згідно зі статтею 7 Закону України «Про інформацію», не можуть бути:*

- а) громадяни України;*
- б) персональні комп'ютери;*
- в) юридичні особи;*
- г) особи без громадянства;*
- д) міжнародні організації.*

*Тест 6. Статтею 18 Закону України «Про інформацію» визначені основні види інформації. Визначення «...систематизовані, документовані або публічно оголошені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище. Система цієї інформації, доступ до неї регулюються бібліотечним, архівним та іншим галузевим законодавством» стосується такого виду інформації:*

- а) статистична інформація;*
- б) масова інформація;*
- в) інформація довідниково-енциклопедичного характеру;*
- г) соціологічна інформація;*
- д) інформація про особу.*

*Тест 7. Положення: «Дані про досліджуваний процес, про діяльність індивідів, груп, колективу тощо максимально «очищені» від раціональних, емоційних та інших властивостей респондентів. Важлива перевага методу полягає в тому,*

*що він здійснюється водночас з розвитком подій і процесів, які вивчаються» стосується такого з нижчезазначених методів збирання інформації, що найбільше використовуються в системі державного управління:*

- а) поштове опитування;
- б) метод спостереження;
- в) метод опитування;
- г) метод аналізу документів;
- д) інтерв'ювання.

*Тест 8. До класифікації видів документів за функціональними особливостями не входять документи:*

- а) інформаційні;
- б) регулятивні;
- в) комунікативні;
- г) офіційні;
- д) культурно-естетичні.

*Тест 9. У процесі обміну інформацією виділяють таку кількість основних складових:*

- а) дві;
- б) сім;
- в) чотири.

*Тест 10. До найпоширеніших із зазначених перешкод в обміні інформацією у державній установі належить:*

- а) індивідуальна інтерпретація інформації;
- б) недостатній відбір службовцем інформації;
- в) перевантаження інформаційної мережі;
- г) нераціональна структура установи.

*Тест 11. Зайвою серед наведених характеристик систем підтримання прийняття рішень є:*

- а) інтерактивність;
- б) статистичність;
- в) інтегрованість;
- г) надійність.

*Тест 12. Міжнародний етичний кодекс суспільних відносин «Афінський кодекс», який регулює професійну поведінку всіх тих, хто займається PR, був прийнятий:*

- а) у липні 1983 року;

- б) у травні 1965 року;
- в) у грудні 1998 року;
- г) у травні 2004 року.

*Тест 13. Канал впливу організації на населення, який поки що передчасно розглядати в Україні як повноцінний самодостатній PR-інструмент — це:*

- а) Інтернет;
- б) інформування через засоби масової інформації;
- в) лобювання своїх інтересів в органах публічної влади;
- г) організація власних PR-заходів;
- д) загальне інформування всіх своїх цільових груп.

*Тест 14. Найважливіший спосіб контактування членів і співпрацівників місцевого органу влади з громадськістю — це:*

- а) особистий;
- б) листування;
- в) спілкування телефоном;
- г) дошки оголошень.

*Тест 15. «Зайвим» серед принципів, на яких базується Урядова Концепція взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, що створював уряд за участю громадськості упродовж 2005–2007 рр., є:*

- а) соціальне партнерство;
- б) забезпечення рівних можливостей всім інститутам громадянського суспільства;
- в) повсюдність взаємодії;
- г) взаємовідповідальність;
- д) участь інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики.

## **ЗАВДАННЯ ДО МОДУЛЬНОЇ КОНТРОЛЬНОЇ РОБОТИ № 6**

*1. Написати реферат на одну з тем, що наведені в переліку (див. Тематику рефератів) і визначену викладачем.*

*2. Користуючись тлумачним словником, дати тлумачення двох термінів з такого переліку: функціонально-посадові обов'язки державного службовця, тезаурус державного управління, суб'єктивізм методу, кібернетика, «мозковий штурм», соціометрія, атестація колективу, стиль праці керівника, нормативи, морально-психологічний клімат, публічний сектор, інформаційне*

суспільство, ненормативні правові акти, інформаційний суверенітет України, ідея, інформаційна інфраструктура, політичні дивіденди, громадська думка.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Блэк Сэм*. Паблик рилейшнз. Что это такое?— М.: Новости, 1989.

2. *Бойко-Бойчук О., Хорунжий А.* Практикум ефективної влади (Стратегії впровадження адміністративної реформи на місцевому рівні).— Миколаїв: Центр соціально-економічного розвитку Українського Причорномор'я, 2002.— 187 с.

3. *Гордієнко Л. Ю.* Менеджмент державної установи: Навч. посіб.— Х.: Вид. ХДЕУ, 2001.— 152 с.

4. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Моногр. / Кол. авт.; За заг. ред. проф. О. Ю. Оболенського.— Хмельницький: Поділля, 1999.

5. Децентралізація: Эксперименты и реформы / Под ред. Томаша М. Хорвата. Институт открытого общества.— Будапешт, 1999.— 484 с.

6. Доступ до інформації та електронне урядування / Авт.-упоряд. М. С. Демкова, М. В. Фігель.— К.: Факт, 2004.— 336 с.

7. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) // Авт.-упоряд. І. Коліушко, В. Тимоцук.— К., 2006.— 32 с.

8. *Коліушко І.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні.— К.: Факт, 2002.— 260 с.

9. *Куліш А.* Public relations для громадських (недержавних) організацій. Практичні поради на щодень.— К.: Український освітній центр, 2004.— 125 с.

10. План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні. ЦППР.— К.: Конус-Ю, 2006.— 215 с.

11. Декларація принципів. Побудова інформаційного суспільства — глобальне завдання нового тисячоліття. Документ WSIS-03/GENEVA/DOC/4-R, прийнятий на Всесвітній зустрічі на вищому рівні з питань інформаційного суспільства.

12. Реформування публічної адміністрації в Україні: Місцевий та регіональний рівні. Документ для консультацій щодо державної політики (Зелена книга). Національна рада з питань



державного управління та місцевого самоврядування.— Вересень, 2006.

13. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд. І. Коліушко, В. Тимощук.— К.: Конус-Ю, 2005.— 192 с.

14. *Стиглиц Дж. Ю.* Экономика государственного сектора / Пер. с англ.— М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997.

15. *Фалмер Р. М.* Энциклопедия современного управления: В 5 т.— М.: ВИПИКэнерго, 1992.

## ТАБЛИЦЯ ПРАВИЛЬНИХ ВАРІАНТІВ ВІДПОВІДЕЙ НА КОНТРОЛЬНІ ТЕСТИ

Номер тесту	Модуль 1	Модуль 2	Модуль 3	Модуль 4	Модуль 5	Модуль 6
	Номери правильних відповідей					
1	г	а	б	г	г	в
2	в	а	б	г	б	а
3	а	г	г	а	в	а
4	г	г	г	а	в	г
5	в	а	в	в	а	б
6	г	б	а	а	г	в
7	в	в	в	б	а	б
8	а	а	а	в	в	г
9	в	в	б	а	г	в
10	б	в	б	б	б	а
11	б	б	г	а	г	б
12	в	г	б	в	а	б
13	г	г	а	б	в	а
14	г	а	в	а	а	а
15	а	в	а	в	б	в

## ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК ЗАПИТАНЬ ДО ІСПИТУ

1. Поняття, сутність і основні ознаки держави.
2. Держава як суспільно-правове явище.
3. Конституційний проект М. Драгоманова.
4. Конституційний проект М. Грушевського.
5. Конституція Української Народної Республіки.
6. Конституція Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР).
7. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР) 1919 р.
8. Конституція УСРР 1929 р. та 1937 р.
9. Конституція УРСР 1978 р.
10. Конституційний процес періоду відновлення незалежності.
11. Правова держава.
12. Демократична держава.
13. Соціальна держава.
14. Громадянське суспільство.
15. Сучасна українська конституційна мета.
16. Визначення і зміст влади.
17. Політична система і роль держави в політичній системі.
18. Влада у державі як складова державно-владного механізму.
19. Адміністративні аспекти управління в державі.
20. Суб'єктивні фактори у публічному управлінні та об'єкти управління з боку влади в державі.
21. Відносини держави та людини.
22. Політична система.
23. Державна політика як фактор формування цілей.
24. Соціальне та політичне партнерство.
25. Засоби і напрями державної політики.
26. Основні теорії та школи управління.
27. Управління як суспільне явище.
28. Сутність і зміст державного управління.
29. Принципи державного управління.
30. Адміністративний аспект державного управління.
31. Об'єкти управлінської діяльності виконавчої влади.
32. Цілі державного управління, їхнє юридичне та ресурсне забезпечення.
33. Поняття й види функцій державного управління.
34. Функціональна структура державного управління.

35. Характерні риси організаційної структури державного управління.
36. Основи побудови організаційних структур публічного управління.
37. Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління.
38. Унітарна і федеративна організації державного управління.
39. Поняття та загальні риси управлінської діяльності.
40. Форми та методи управлінської діяльності.
41. Стадії управлінської діяльності.
42. Управлінські технології: поняття та види.
43. Поняття і суть управлінського рішення.
44. Процес підготовки та технологія процедури прийняття рішень у державному управлінні.
45. Зміст законності і забезпечення законності в державному управлінні.
46. Дисципліна і відповідальність у забезпеченні законності.
47. Відповідальність державних службовців.
48. Поняття і види контролю.
49. Контроль, інституціалізований за гілками державної влади.
50. Громадський контроль.
51. Загальна соціальна ефективність державного управління.
52. Ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління.
53. Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.
54. Економічна оцінка ефективності функціонування органу державної влади.
55. Засоби підвищення ефективності діяльності державної організації.
56. Реалізація концепції поділу влади в Україні.
57. Поняття, система та види державних органів в Україні.
58. Місце Верховної Ради України в системі державного управління.
59. Інститут Президента в системі державного управління України.
60. Єдина система органів виконавчої влади.
61. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади.
62. Кабінет Міністрів України.
63. Міністерства України.
64. Державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади.

65. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади.
66. Конституційно-правовий статус і організація діяльності місцевих державних адміністрацій.
67. Повноваження місцевих державних адміністрацій.
68. Взаємодія місцевих державних адміністрацій по горизонталі та вертикалі.
69. Структура місцевих державних адміністрацій.
70. Сутність і правовий статус місцевого самоврядування в Україні.
71. Система, органи і посадові особи місцевого самоврядування в Україні.
72. Засади правосуддя в Україні.
73. Система судоустрою.
74. Система прокуратури та її завдання.
75. Організаційні структури публічного сектора.
76. Суть, мета та завдання публічного менеджменту.
77. Служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.
78. Складові загального менеджменту.
79. Особливості управлінського процесу в публічному секторі.
80. Функції менеджменту.
81. Складові процесу управління.
82. Функціональний аналіз діяльності органу публічної влади.
83. Підходи до формування організаційної структури.
84. Система організаційних повноважень в органах публічної влади.
85. Повноваження та складові апарату органів публічного управління.
86. Основні поняття стратегічного управління.
87. Організація як об'єкт стратегічного управління.
88. Планування як функція управління.
89. Суть управлінського інструментарію.
90. Економічні методи управління.
91. Організаційно-розпорядчі методи управління.
92. Соціально-психологічні методи управління.
93. Методи управління об'єктами державної та комунальної форми власності.
94. Мотивування як управлінський інструмент.
95. Інформація, її властивості та роль у менеджменті.
96. Класифікація інформації системи менеджменту органу публічної влади.

97. Джерела та методи збирання й опрацювання інформації системи менеджменту державної організації.
98. Інформаційні системи органів публічного управління.
99. Комунікаційні процеси та застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у публічному менеджменті.
100. Засоби і застосування «паблік рілейшнз» у публічному менеджменті.

## ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

**Авторитаризм** — недемократичний політичний режим, для якого характерна сильна особиста диктатура однієї людини або вузької групи осіб, яка встановлена недемократичними процедурами і не підконтрольна громадянам. Для авторитарних демократичних режимів характерні такі риси: зосередження влади в руках лідера, влада, базована на авторитеті, рекрутування політичної еліти шляхом кооптації, тобто призначення згори шляхом спеціальних процедур. На відміну від тоталітаризму зберігається автономія особистості і суспільства в неполітичних сферах, не проводяться масові репресії, хоча застосовується вибірковий політичний терор, можуть використовуватися примусові заходи щодо населення за допомогою сили, провадитися «чистки» державного апарату, може діяти обмежене число партій, профспілок, інших організацій. За авторитарного режиму не відбувається радикальної перебудови суспільства на основі ідеології, немає тотального контролю над населенням, не зачіпається чинна соціально-класова стратифікація, режим загалом сумісний з економічним, соціальним, культурним і частковим ідеологічним плюралізмом. Існують такі різновиди авторитарних режимів: традиційно-авторитарні, військово-авторитарні (військові хунти, диктатури), військово-бюрократичні, авторитарно-бюрократичні, популістські режими, авторитарно-демократичні і демократично-авторитарні режими.

**Адміністративна етика** — сукупність правил і форм поведіння з людьми у службово-посадових взаєминах, що дає змогу виявити повагу до них, сприяючи встановленню між керівниками і підлеглими атмосфери взаємного визнання і розуміння, поваги одне до одного. Державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян. Він повинен шанобливо ставитися до громадян, керівників і співпрацівників, дотримуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби. Державний службовець має з належною повагою ставитися до прав, обов'язків і законних інтересів громадян, їхніх

об'єднань, а також юридичних осіб, не повинен виявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій і вимог, допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманість у висловлюваннях або іншим чином поводитись у такий спосіб, що дискредитує орган державної влади або ганьбить репутацію державного службовця. Він має виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанування та дотримання народних звичаїв і національних традицій, установленого протоколу у відносинах із представниками міжнародних організацій, іноземних установ та з іноземцями.

**Адміністративна реформа** — вид реформи державного управління, що здійснюється переважно у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин із місцевим самоврядуванням. В Україні проведення адміністративної реформи пов'язується зі створенням нової, ефективної та демократичної системи державного управління. Під час її проведення має бути вирішено низку таких завдань: децентралізація і деконцентрація державно-владних відносин; організація дійової системи виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності із забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою та регіонального управління. **А. р.** має здійснюватись у таких напрямках: створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях; кадрового забезпечення нової системи державного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; наукового та інформаційного забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.



**Аналітичне забезпечення державно-управлінської діяльності** — вид діяльності, що передбачає дослідження певних процесів, явищ, об'єктів державного управління шляхом їх розкладання на простіші складові, встановлення взаємозв'язків та взаємодії між ними з метою виявлення закономірностей і принципів, завдяки яким міркування щодо вибору управлінських методів і рішень стають доказовими. Розуміння важливості та необхідності проведення великих обсягів такої роботи привело до створення у вищих і центральних органах державної влади спеціальних структурних підрозділів — аналітичних та інформаційно-аналітичних служб, відділів тощо. Аналітична робота в апараті органів державної влади стала обов'язковою складовою управлінської діяльності. Вона потребує максимального зосередження уваги на певному завданні, досконалого знання предметної галузі, оперативного вивчення ситуації, розуміння конкретної проблеми і процесів її розвитку, застосування різноманітних методів і прийомів аналізу, певного часу тощо. Для формування сучасних державно-управлінських рішень (програмно-цільових, нормативно-правових, організаційно-розпорядчих) найчастіше застосовуються системний аналіз, який спирається на системний підхід, загальну теорію систем та низку дисциплін, зокрема математичних, а також аналіз політики, який трактується як її вивчення й осмислення та базується на численних сучасних методах управління. З-поміж сучасних засобів аналізу широко застосовують: моніторинг, тобто цілеспрямоване спостереження й оцінювання, що зумовлено проблемами та завданнями основної діяльності об'єкта аналізу; індикатори для вимірювання характеристик (параметрів) об'єкта аналізу; експертні системи, що являють собою комп'ютерні системи, які акумулюють знання експертів, а також деякі фундаментальні знання щодо певної проблемної сфери, передбачають можливість формування логічних висновків і відіграють роль електронних консультантів для осіб, що приймають рішення; соціальні експерименти, за допомогою яких у визначених і контрольованих умовах досліджуються процеси управління, що безпосередньо впливають на розв'язання проблеми. Ефективність аналітичної роботи значною мірою залежить від досвіду, здібностей та знань її виконавців, що необхідно обов'язково враховувати у процесі добору й атестації працівників як аналітичних служб, так і взагалі апарату. Особливості аналітичної роботи дають змогу сформулювати ще одну вимогу до претендентів на

посади державних управлінців — це вміння системно мислити, зокрема структурувати управлінські проблеми. Важливою умовою ефективної аналітичної роботи є оперативне забезпечення релевантною достовірною інформацією. Найпоширенішими джерелами отримання останньої є: офіційні видання органів державної влади; статистичні дані; засоби масової інформації; бібліотечні фонди; різноманітні інформаційно-довідкові електронні системи, зокрема нормативно-правові; спеціальні соціологічні опитування (на замовлення), професійні консультації та експертизи. Для обґрунтованого формулювання певних висновків необхідно також забезпечити систематичне довгострокове відслідковування інформації з альтернативних джерел. Щоб задовольнити потребу в інформації на сучасному рівні, необхідно створити і ввести проблемно-орієнтовані інформаційно-методичні ресурси, які є впорядкованими множинами документів або даних, до яких є індивідуальний доступ.

**Антимонопольна політика** — державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб'єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції. В Україні державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, захист інтересів суб'єктів господарювання та споживачів від його порушень здійснюються органами Антимонопольного комітету України. Останній, відповідно до покладених на нього завдань, контролює дотримання антимонопольного законодавства у процесі економічної концентрації, зокрема, при створенні, реорганізації, ліквідації суб'єктів господарювання; придбанні чи набутті будь-яким іншим способом у власність, одержанні в управління (користування) часток (акцій, паїв), активів (майна); при оренді цілісних майнових комплексів суб'єктів господарювання або їхніх структурних підрозділів; при здійсненні господарської діяльності суб'єктами господарювання та при реалізації повноважень органами влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю щодо суб'єктів господарювання. Органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти Антимонопольному комітету України у здійсненні його повноважень.

**Базові цінності демократичного суспільства** — явища, процеси, норми життя, утвердження й розвиток яких має найвагоміше значення для демократичного суспільства. Найважливіші з них такі: державність, добробут населення та національна безпека; відданість загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії; людина, її права та свободи, відповідальність перед собою, своєю сім'єю та суспільством; послідовне утвердження демократичних засад розвитку суспільства, забезпечення прав і свобод національних меншин, побудова правової держави, становлення громадянського суспільства.

**Громадська думка** — тип масової суспільної свідомості, який виявляється в сукупності уявлень і оцінних думок із загальнознаючих проблем. Виникає і змінюється як стихійно (на основі досвіду, традицій, непередбачених подій тощо), так і шляхом цілеспрямованого формування. Діє як у межах суспільства загалом, так і в межах соціальних груп. Буває позитивним, негативним, нейтральним тощо. Містить в собі як приховане, так і явне ставлення до суспільних подій, різних соціальних груп, організацій, окремих осіб. Є проявом позиції схвалення або засудження з тих чи інших питань, регулює поведінку індивіда, соціальних груп й інститутів, стимулює певні норми суспільних відносин. Активність і значущість Г. д. визначаються характером структури суспільства, рівнем його розвитку, культури, демократичних інститутів і свобод. У плюралістичному суспільстві звичними каналами та формами її вираження є вибори органів влади, участь у законодавчій, виконавчій, судовій і контрольній діяльності, друковані засоби масової інформації та інші засоби соціальної комунікації, збори, маніфестації тощо. Необхідно виокремити роль засобів масової інформації (ЗМІ) (періодичні видання, радіо, телебачення, Інтернет тощо), які виробляють і поширюють інформацію, що має загальне значення. Тому ЗМІ закономірно включені до системи державного управління, мають суспільний статус «четвертої влади». Набули поширення також і способи висловлювання Г. д., що відображають політичні, економічні та інші інтереси, які озвучуються за допомогою суспільно-політичних заходів (мітингів, демонстрацій), або відбуваються у формі референдумів, масових обговорень, вибіркового опитувань груп населення тощо. Як об'єкт висловлювання громадськості виступають лише ті факти і події дійсності, які становлять суспільний інтерес, вирізняються значущістю й актуальністю.

**Громадянське суспільство** — поняття, що вживають для позначення всієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, тобто для позначення такого аспекту життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, який перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання й регламентації. Серед основних ознак громадянського суспільства можна навести такі: визнання як головної цінності суспільства людини, її інтересів, прав, свобод; рівноправність і захищеність усіх форм власності; економічна свобода громадян та їхніх об'єднань, інших суб'єктів виробничих відносин у виборі форм і здійсненні підприємницької діяльності; свобода і добровільність праці на основі вільного вибору форм і видів трудової діяльності; надійна й ефективна система соціального захисту кожної людини; ідеологічна і політична свобода, наявність демократичних інститутів і механізмів, які забезпечують кожній людині можливість впливати на формування та здійснення державної політики. **Г. с.** — це сфера вільної, творчої життєдіяльності особистості, колективів і спільнот людей. Різноманітність поглядів і підходів, мотивів і інтересів, індивідуалізація форм спілкування та поведінки у громадянському суспільстві не тільки допустимі, але й необхідні та бажані. Лише повне і слухне самовираження кожної людини породжує в суспільстві той потенціал, який забезпечує його динамічний розвиток. Тому плюралізм (множинність) діє передусім у громадянському суспільстві і здійснюється в його межах засобами, властивими цивілізованим взаємовідносинам між людьми. Тут особлива роль належить консенсусу і компромісу між різними політичними силами з приводу основоположних суспільних цінностей. **Г. с.** передбачає не особистий суверенітет, а навпаки — радикальне розмежування особистості та суверенітету, тобто особистості та влади. Нерозвиненість інститутів громадянського суспільства та громадянської самосвідомості людей і неврахування органами державної влади інтересів громадян призводить до того, що апарат державного управління перебирає на себе владні функції і, таким чином, замість ефективного надання управлінських послуг населенню превалює бюрократична тяганина у вирішенні питань організації громадського життя. Процеси формування **Г. с.** передбачають створення умов для реального підтримання народної ініціативи та вільного волевиявлення громадян, що є запорукою побудови сучасної демократичної, правової, соціально орієнтованої держави, основною передумовою

успішного здійснення суспільних реформ: економічної, соціальної, політичної, адміністративної. Г. с. знаходять прояв у приватному житті громадян, в існуванні вільного ринку, безперешкодному поширенні духовних, релігійних, моральних, національних цінностей тощо.

**Демократія** — поняття, яке має безліч відтінків, а саме: один з основних політичних режимів; тип політичної і соціальної організації суспільства, що розвивається в історії; форма організації держави, політичної системи і влади, коли не одна особа, а всі громадяни, які користуються рівними правами, беруть участь в управлінні державою; форма устрою будь-якої організації, основаної на рівноправності її членів, періодичній виборності та звітності органів управління, прийнятті рішень за принципом більшості (партійна, профспілкова, виробнича демократія); ідеал суспільного устрою, певний тип світогляду; соціальні рухи, спрямовані на досягнення демократичного ідеалу. Історично розрізняють пряму первіснообщинну, громадську та військову демократії. Державні форми демократії були добре відомі античному світу. У Стародавній Греції тривалий час вони чергувалися з різними формами монархії (тиранії, деспотії). У Середньовіччі також виникали демократичні міста-держави (Венеція, Женева, Генуя, Новгород). У сучасній політичній науці вирізняють дві основні концепції та дві основні форми демократії: пряму (ідентитарну, безпосередню) і представницьку (репрезентативну). Є також модернізовані концепції демократії: плебісцитарна, консенсусна демократія, або демократія узгодження, участі тощо.

**Державна політика у сфері державної служби** — політика держави у сфері державної служби, головною метою якої є забезпечення її високого професіоналізму та залучення до всіх ланок державного управління висококваліфікованих, ініціативних, сумлінних, відданих справі працівників, патріотів своєї батьківщини. Серед основних напрямів **Д. п. с. д. с.** — визначення основних цілей, завдань і принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їхньої компетенції. **Д. п. с. д. с.** є складовою загальної державної кадрової політики. Остання передбачає вироблення стратегії і тактики щодо забезпечення країни висококваліфікованими кадрами, розроблення та реалізацію відповідних програм діяльності в цій

сфері, становлення та зміцнення системи державної служби. В Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є реформування системи державної служби, а саме: вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. Розроблено та затверджено Стратегію реформування системи державної служби та Комплексну програму підготовки державних службовців, які визначають напрями реформування системи державної служби, вдосконалення її кадрового забезпечення на довгострокову перспективу. Першочерговими завданнями, згідно із зазначеними концептуальними документами, є: удосконалення структури управління та правових засад державної служби: забезпечення професіоналізму державних службовців і сумлінного виконання ними своїх посадових обов'язків; здійснення дієвого контролю в системі державної служби, включаючи заходи щодо запобігання корупції та іншим зловживанням; поліпшення інформаційного, фінансового, матеріально-технічного забезпечення державної служби; організація наукових розробок і аналітичного супроводження реформи державної служби. З метою визначення шляхів, способів і форм реалізації основних напрямів Д. п. с. д. с., об'єднання зусиль органів державної влади щодо підвищення ефективності державної служби утворено консультативно-дорадчий орган — Координаційну раду з питань державної служби, основними завданнями якої є вивчення та узагальнення стану додержання законодавства, розроблення пропозицій із його вдосконалення, а також скоординованих заходів щодо підвищення ефективності державної служби, оптимізації управління державною службою, використання інтелектуального та управлінського потенціалу держави, системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

**Державна служба** — особливий інститут сучасної держави, через який здійснюється діяльність держави, функціонування її управлінського апарату. Д. с. — це спеціально організована професійна діяльність громадян, які обіймають посади в державних органах та їхньому апараті, з реалізації конституційних цілей і функцій держави. Система Д. с. складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, а також державних службовців — осіб, які спеціально

підготовлені і професійно зайняті в системі державних органів. До головних функцій **Д. с.** можна віднести: забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами; залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів; побудову кар'єри та просування по службі на основі особистісних якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців; професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; здійснення ефективного управління державною службою; забезпечення зв'язків із громадськістю. Побудову **Д. с.** здійснюють відповідно до функцій державних органів, розподілу цих функцій між певними органами, визначення повноважень органів загалом і кожного окремо, а також повноважень їхніх працівників. На підставі узагальнення предметно-цільових характеристик, функцій і повноважень здійснюється функціональна класифікація державних органів різних рівнів і напрямів діяльності всіх гілок влади. Це дає змогу розмежувати державні органи за специфікою діяльності, виявити однорідні функції, визначити доцільний функціональний розподіл між структурними підрозділами та штатними посадами. З урахуванням цього здійснюється класифікація посад у державних органах за змістом і характером діяльності, способами обіймання посади і надання повноважень, а також розробляються реєстри і типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад. Основними принципами **Д. с.** є політична нейтральність на державній службі, конкурентність, об'єктивність, правова захищеність, прозорість і гласність у прийнятті на державну службу та просуванні щодо службової кар'єри.

**Державний апарат** — основна ланка механізму держави, що забезпечує повсякденну роботу системи органів влади й управління щодо здійснення практичних заходів, спрямованих на реалізацію функцій держави. **Д. а.** має певну структуру і складається з державних службовців, які працюють у державних органах, наділених владними повноваженнями для реалізації функцій державної влади всіх типів — законодавчої, виконавчої, судової. У широкому розумінні **Д. а.** включає не тільки власне органи державної влади, а й такі важливі органи влади, як військові сили, правоохоронні та інші органи примусу. У вузькому розумінні **Д. а.** — це сукупність державних органів

влади, що виконують виконавчо-розпорядчі функції управління державою. Як допоміжний інститут влади **Д. а.** втілює в життя її рішення, забезпечує виконання прийнятих у суспільстві норм і правил, вживає заходів, що забезпечують функціонування як усієї системи державних органів (окремо кожного і в їх сукупності), так і самої держави. Через нього проходять відповідні реакції, взаємозв'язки суспільства і влади, виробляються необхідні засоби державного регулювання в усіх сферах життя. Основними рисами **Д. а.** є такі: володіння владними повноваженнями; здійснення від імені держави її завдань і функцій; наявність компетенції і сфери життєдіяльності, яка характеризується певною структурою та утворюється в порядку, встановленому законодавством. У межах структурного розгляду **Д. а.** постає як сукупність взаємопов'язаних органів.

**Державний бюджет** — річний план державних витрат і джерел їх фінансового покриття. Бюджетне планування являє собою визначення тієї частини фінансових ресурсів, яка в майбутній період (один рік) може бути мобілізована до **Д. б.** і використана на загальнодержавні цілі. Бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Будь-які видатки держави на загально-суспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків визначаються виключно Законом про Державний бюджет України. Останній затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин — на інший період. Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Держава прагне до збалансованості бюджету України. Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України. Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені. Регламентована норма права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджету, його виконанням і контролем за виконанням, розглядом звітів про виконання бюджету, називається бюджетним процесом.

**Державний службовець** — особа, яка обіймає посаду в державному органі або його апараті щодо практичного виконання



завдань і функцій держави та отримує заробітну плату за рахунок державних коштів. Правовий статус державного службовця виникає на основі законодавства у зв'язку із заміщенням державної посади. Посада — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Посадовими особами вважають керівників та заступників керівників державних органів та їхнього апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Саме посада в державному апараті є базовою характеристикою правового положення державного службовця. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості та забезпечувати довіру суспільства і громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до Закону України «Про державну службу» Д. с. повинен: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співпрацівників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно позначитися на репутації державного службовця. Д. с. заборонено: брати участь у діях, що суперечать національним інтересам України, ускладнюють функціонування державних органів; вчиняти дії, що можуть бути розцінені як використання свого службового становища в корисливих цілях у власних інтересах, а також дії, які, відповідно до чинного законодавства, вважаються корумпованими; виявляти всупереч інтересам справи упередженість або прихильність до будь-якого підприємства, установи, організації, органу, об'єднання громадян чи конкретної особи; проявляти бюрократизм, відомчість і місництво.

**Державні соціальні стандарти** — гарантований державою рівень послуг на душу населення в межах усієї території країни, які надають органи влади і які фінансують за рахунок державних бюджетів. Показники, які використовують для розрахунку мінімального місцевого бюджету, широко застосовують у практиці бюджетного планування зарубіжних країн. Розроблення державних соціальних стандартів здійснюють й в Україні.

**Державно-владні повноваження** — компетенція державних органів щодо здійснення правотворчої, правозастосовної й правоохоронної діяльності, що практично реалізується у відповідних владно-управлінських рішеннях, які закріплюються в юридично обов’язкових нормативних і розпорядчих правових актах, що видають державні органи від імені держави, а також знаходять своє відображення в конкретних діях і заходах на виконання цих рішень. Державні органи здійснюють контроль за неухильним виконанням правових актів шляхом застосування різноманітних заходів адміністративного примусу, виховання, переконання, роз’яснення та заохочення. До компетенції державних органів належать й інші дії, що мають юридичне значення, наприклад, видання документів, засвідчення юридичних фактів, реєстрація громадських об’єднань, ліцензування видів діяльності тощо. Для реалізації **Д.-в. п.** державні органи спираються на інтелектуальну, організаційну, матеріальну і примусову силу держави.

**Джерела вдосконалення державного управління** — будь-який чинник, що призводить до вдосконалення державного управління. До джерел і ресурсів, здатних удосконалити державне управління, належать такі: *територіальний чинник*, пов’язаний із раціональним розподілом державної влади і державного управління на території держави; *соціальний чинник*, що передбачає орієнтацію державного управління на інтереси всіх класів, соціальних прошарків, професійних груп, національних і конфесійних структур суспільства, а також можливе широке залучення громадян в управлінські процеси (демократизм державного управління); *технологічний чинник*, що полягає у використанні нових технологій управління, створенні локальних автоматизованих систем управління та формуванні єдиної інформаційної системи державного управління; *правовий чинник*, що дає змогу упорядковувати за допомогою правового регулювання та виконання відповідних норм поведінку й діяльність учасників управлінських процесів, а також системну взаємодію управлінських елементів; *організаційний чинник*, викликаний високою динамікою організаційних відносин і необхідністю постійної зміни організаційних структур під впливом економічних, соціальних і духовних інновацій та зміни цілей державного управління; *кадровий чинник*, зумовлений актуальністю залучення до державного апарату висококваліфікованих фахівців і необхідністю розвитку їхніх

навичок при здійсненні управлінської діяльності; *чинник зміцнення взаємозв'язків із суспільством і подолання відчуження державного апарату (влади) від громадян.*

**Документообіг у системі державного управління** — процес переміщення документів, що використовуються у службовій діяльності державних органів, починаючи з моменту створення або отримання до завершення їх використання з подальшою передачею на зберігання або знищення. Документообіг необхідний для зв'язку державних органів при здійсненні ними владно-управлінських функцій за допомогою офіційних інформаційних потоків. В основі документообігу лежить документування, що являє собою запис ділової інформації за встановленими формами. Первинним елементом документообігу є документ — матеріальний об'єкт, що містить інформацію у фіксованому вигляді і призначений для тієї чи іншої управлінської дії в ході здійснення прийнятого рішення. Сукупність однорідних, взаємопов'язаних документів з певних питань утворює документацію. Організація документообігу будується на основі певних вимог: доцільності, оперативності, несуперечності, адресності тощо. Відповідно до адресата документи бувають вхідні, вихідні, внутрішньослужбові. Згідно з ієрархією управлінської структури можна виокремити документообіг конкретної посадової особи, структурного підрозділу, державного органу, галузі державного управління, держави загалом. Порядок поводження з документацією визначає інструкція з діловодства, яка в сучасних інструктивних документах і положеннях здебільшого є частиною регламентів діяльності відповідних державних органів.

**Ефективність державного управління** — один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, витрачених на їх досягнення. Про ефективність державного управління можна говорити за таких умов: витрати на управління скоротилися, а показники управління не змінилися або навіть поліпшилися; витрати на управління не змінилися, а якість управлінської діяльності поліпшилася; витрати на управління збільшилися, але значно підвищилися показники якості управління. **Е. д. у.** може бути не тільки економічною, але й соціальною, соціально-економічною, політичною, соціально-психологічною тощо. Методологія дослідження **Е. д. у.** базується

на зіставленні результатів із витратами, пов'язаними з їх досягненням. За висловом Й. Кхола, «ефективність управлінських рішень і дій найбільше залежить від характеру вирішуваних проблем; від управлінських ситуацій; від умов, особливо організаційного характеру, в яких приймаються рішення та відбуваються управлінські дії, і менше — від характеристик особистості та становища управлінського працівника». У теорії та практиці державного управління використовуються різні методи визначення ефективності управління. Найпоширенішими з них є оцінювання ефективності управління за отриманим ефектом та за обсягом і характером (включаючи якість) дій. Й. Кхол запропонував вважати визначальним критерієм ефективності управлінської праці якість вирішення управлінських ситуацій, а також кількість якісно вирішених управлінських ситуацій певним керівником або колективом, який він очолює.

**Ієрархія рішень у державному управлінні** — система рішень в ієрархічній структурі державного управління. В останній можливі різні тенденції зв'язків і потоків рішень. Перша з них відображає рух потоку рішень знизу вгору, тобто прийняття рішень на верхньому рівні на підставі рішень нижчих рівнів (наприклад, при формуванні державних програм). Така тенденція характерна для рішень, що потребують ґрунтовної інформації про стан справ або пропозицій щодо нього. Друга тенденція відображає рух потоку рішень згори вниз, тобто прийняття рішень на нижчих рівнях на підставі рішень вищих рівнів (наприклад, рішення на виконання правових актів і доручень). Ця тенденція характерна для організаційних рішень. Третя тенденція відображає рух потоків рішень назустріч один одному, коли рішення на нижчих рівнях розвивають і реалізують рішення вищих рівнів, а рішення на вищих рівнях приймаються з урахуванням раніше прийнятих на нижчих рівнях (наприклад, при формуванні державного бюджету, програми уряду тощо). Така тенденція характерна для технологічних (функціональних) рішень.

**Інформаційно-методичний ресурс** — упорядкована множина документів чи будь-яких інших даних. У державно-управлінській діяльності найчастіше використовується проблемно-орієнтований І.-м. р., спрямований на забезпечення управління

певними сферами діяльності всією необхідною інформацією. Він складається з таких основних розділів: нормативно-правового, до якого входить постійно оновлювана правова база; науково-методичного, який містить інформацію щодо пріоритетних напрямів та результатів наукових досліджень у певній сфері діяльності, підходів, методів і методик проведення наукових досліджень й оцінки їхніх результатів; матеріалів наукових конференцій, симпозіумів, семінарів; навчально-методичного, який включає освітньо-професійні та професійні програми, програми функціональної спеціалізації, кваліфікаційні тести й анкети для оцінювання та контролю рівня професійних знань і навичок фахівців у даній сфері діяльності, базові підручники та навчальні посібники; реєстрового розділу, що містить державні реєстри центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, матеріали статистичної звітності; зведеного каталогу бібліотечних фондів за напрямками в даній сфері діяльності; довідкового, який включає різноманітні довідники, інформаційні матеріали з питань певної діяльності в різних країнах, інформаційно-довідкові системи, бази даних локального та віддаленого доступу. **І.-м. р.** і система його комплектування мають відповідати таким вимогам: повноти; достовірності, актуальності та різноманітності форм подання інформації; багатоаспектності класифікації документів; можливості зберігання та доступу до структурованої і неструктурованої інформації (даних); застосування природної мови подання текстової інформації; використання гіпертекстового зв'язку даних у неструктурованих або слабкоструктурованих масивах даних; ведення і використання класифікаторів, рубрикаторів; контролю достовірності даних, що заносяться в підсистему. Теоретичну основу **І.-м. р.** становить модель ідентифікаційного опису, базовим набором параметрів якої є зміст інформації, її джерело, віднесення до певної організаційної або інформаційної системи, характер використання (призначення), обсяг інформаційного масиву, відкритість інформації, форма подання інформації, носії інформації, мова подання інформації, назва та адреса інформаційного масиву, тип інформаційної системи, вид джерела та опис змісту документа. Для роботи з даними сучасного **І.-м. р.** використовують WEB-орієнтовану технологію. Це спрощує доступ до інформації на локальному і глобальному рівнях та підвищує продуктивність праці, дає змогу запровадити Інтернет-подібні технології роботи з інформацією, завдяки

чому з'являється можливість інтегрувати в єдину інформаційну систему різні системи опису та пошуку даних і їхні джерела. Загальні вимоги до функцій бази даних **І-м. р.** полягають у вирішенні комплексу завдань щодо збирання, збереження, індексації, пошуку, редагування та виведення динамічно пов'язаної інформації; забезпеченні розподілу роботи щодо введення та пошуку інформації кількома операторами; підтримці цілісності даних; забезпеченні багаторівневої системи захисту від несанкціонованого доступу; можливості конвертації форматів даних; здатності до подальшого розвитку.

**Контроль у сфері державного управління** — важлива функція державної влади та управління, яка дає змогу не тільки виявити, але й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, відшукувати нові резерви та можливості. **К. с. д. у.** передбачає всебічне та постійне відслідковування й коригування різних заходів державного управління, зокрема розроблення та здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізацію нормативно-правових актів. Ці заходи включають контроль як за прийняттям рішень, так і за їхнім виконанням. У процедурі контролю прийнято вирізняти три основні етапи: встановлення стандартів (цілей, що мають вимір), зіставлення з ними реальних результатів, а також вжиття необхідних коригуючих заходів з метою попередження або зменшення відхилення від поставлених цілей. За сучасною концепцією, **К. с. д. у.** має здійснюватися протягом усього процесу управління, починаючи з планування та до досягнення поставлених цілей. Це дає можливість своєчасно попередити суттєве відхилення від очікуваних результатів. Вирізняють три види контролю: попередній (на стадії формування планів, програм, нормативно-правових актів), поточний (у процесі реалізації планів, програм, нормативно-правових актів) і кінцевий (за результатами виконання планів, програм, нормативно-правових актів). В основу **К. с. д. у.** покладено принцип зворотного зв'язку, за допомогою якого шляхом аналізу ситуації до і після реалізації певного плану, програми, нормативно-правового акта можна скоригувати останні з метою досягнення визначених цілей. Зворотний зв'язок необхідний для запобігання розбіжностям між метою і досягнутими результатами. У соціальних системах, зокрема у сфері державного управління, цей принцип ще можна сформулювати як

принцип контролю. Однією з основних його форм є узгодження та затвердження рішень. Іншою його модифікацією є принцип контролю за критичними точками, тобто за фактами, що є критичними для оцінювання ступеня виконання планів. Необхідно пам'ятати, що **К. с. д. у.** взагалі виправданий лише тоді, коли процес державного управління у певній сфері чітко сплановано й відхилення від плану піддаються коригуванню. Як правило, **К. с. д. у.** забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади і потребує створення єдиної системи державного контролю. Остання потребує взаємоузгодженого проведення управлінського (переважно зовнішнього), фінансового й адміністративного (переважно внутрішнього) контролю; незалежності підрозділів контролю в органах управління, що може бути досягнуто їхнім безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів і добором високопрофесійних та відданих справі кадрів; надання контрольній діяльності системності та плановості, запровадження вхідного (з напрацюванням чітких доручень і завдань), проміжного (за станом виконання доручень і завдань) та підсумкового (за кінцевими результатами діяльності) контролю; диференціації документів за необхідним ступенем глибини контролю; зіставлення та відповідності ієрархії рішень та ієрархії контролю, розподіл і конкретизація контрольних завдань та відповідальності з усіх рівнів такої ієрархії; установлення стандартів контролю (загальних вимог до очікуваних результатів, термінів, регламентів, видів, форм, засобів і методик проведення, форм і термінів звітності тощо) як найважливішого засобу оцінювання результатів виконання завдань і доручень; чіткого й не надмірного документування як результатів діяльності, що контролюються, так і контрольної документації; спрощення контролю за процедурою і формою, оскільки він значно обтяжує роботу виконавця, відволікає його на чималий термін від виконання основного завдання і навіть інколи заважає цьому процесу; запровадження електронної системи контролю з використанням сучасних інформаційних технологій з метою зведення до можливого мінімуму операцій з паперами та скорочення часу й обміну звітною інформацією; реальної відповідальності посадових осіб не тільки за належне виконання завдань і доручень, але й, насамперед, за подання недостовірних даних, приховування реального стану виконання завдань. Ефективна робота системи контролю можлива тільки за умови позитивного ставлення до неї керівників органів державної влади.

**Конфлікти у сфері державного управління** — об'єкт конфліктів у сфері державного управління — розпорядження владою. **К. с. д. у.** мають системний характер і становлять форму взаємодії державно-політичних інститутів, організацій і осіб, що здійснюють владу в межах певної державної системи. Сферу державного управління можна розглядати як складну систему, що містить у собі низку суперечностей. Конфлікти є основою механізму адаптації галузі державного управління, оскільки, з одного боку, вони дають змогу відслідкувати наявні суперечності, а з другого — уможливають підвищення ефективності усієї системи, якщо вміло ними управляти. Конфліктність криється вже в самій природі державної влади, покликаний погоджувати, координувати різні інтереси, визначати чіткі стратегічні й тактичні цілі, розподіляти дефіцитні ресурси. Первинне джерело конфліктів полягає в ієрархічній структурі управлінських статусів і ролей, що породжує нерівність у розподілі влади між самими суб'єктами управління. Не менш важливим джерелом **К. с. д. у.** є нечітка організація самої структури влади і, відповідно, нечітке розмежування повноважень різних державних органів і службовців. Серйозні суперечності можуть породжувати відсутність системи ротації кадрів або їхнього продуманого просування службовими сходами, відсутність органів арбітражу або апеляції, недосконалість процедур з'ясування відмінностей у думках і підходах, ігнорування засобами попередження розростання конфліктів. Причиною конфліктів можуть виступати різні позиції державних службовців у визначенні базових цінностей і політичних ідеалів, в оцінках поточних подій. Здебільшого це стосується проблем і шляхів реформування суспільства та держави, справедливості або обгрунтованості прийняття рішень. Серйозне джерело конфліктів ми знаходимо і в технологіях управлінських комунікацій, передусім у неповноті, або помилковості інформації, або навмисному маніпулюванні нею. Будь-яке спотворення інформаційного потоку або навмисно ускладнений доступ до каналів інформації можуть викликати конфлікт. У межах опису типології **К. с. д. у.** в полі зору повинні перебувати такі реалії: конфлікти між державою і суспільством (проблема легітимності); конфлікти між різними гілками влади (законодавчої, виконавчої і судової); конфлікти між державою й окремими інститутами політичної системи (наприклад, між державою і політичною партією); конфлікти між державно-правовою системою й опозицією, яка прагне цю систему



змінити; конфлікти між державою й особистістю (проблеми дотримання прав людини).

**Криза як соціально-політичний феномен** — тимчасове призупинення або припинення функціонування окремих елементів чи інститутів політичної системи; значне поглиблення і загострення наявних політичних конфліктів, політичної напруженості; тимчасове припинення функціонування будь-якої системи з позитивним чи негативним для неї наслідком. Суспільні системи переживають багато різного виду криз, зокрема й політичних, які, своєю чергою, багатоманітні і включають, скажімо, кризи даної конкретної політики, влади загалом, уряду, парламенту, відносин між гілками влади, довіри тощо. Криза в усіх випадках означає, що чинна система досягла межі, далі якої вона існувати або розвиватись не може, вичерпала ресурси та зміст існування, нашттовхнулася на суцільний спротив іззовні, серйозні перешкоди. Як будь-яке соціальне явище, кризи у своєму розвитку проходять певні фази. Перша фаза — передкризова, коли виявляються перші симптоми і причини можливої кризи, система вичерпала свої потенційні можливості. Друга фаза — кульмінація кризи, система досягла межі свого розвитку. Третя фаза — руйнація системи, перехід до нового стану або створення нової системи. Криза може зумовлюватися причинами внутрішнього чи зовнішнього характеру, давнішими чи щойно виниклими умовами. Криза може бути або неминучою, або випадковою, якої можна своєчасно уникнути. В усіх випадках кризу можна розглядати як перехід системи до нової якості або утворення якісно нової системи як момент розвитку. В такому розумінні криза принципово відрізняється від катастрофи, тобто цілковитої руйнації системи й утворення нової системи нижчої якості, або взагалі повного призупинення розвитку. Найхарактернішими вважають кризи політичної системи та уряду. Політична криза може набувати різних форм (відставка уряду, розпуск парламенту, запровадження надзвичайного стану тощо) і є наслідком загострення суперечностей і конфліктів у суспільстві між складовими політичної системи. Урядова криза може бути зумовлена економічними ускладненнями, внутрішньополітичними конфліктами (міжпартійними чварами, конфліктами між гілками влади), особливо у перехідний період. Урядова криза — особливо часте явище, що призводить до зміни уряду, форм правління. Здебільшого наслідками політичної кризи є модернізація

політичних структур, примирення інтересів різних соціальних груп або наступ реакції і реставрація попередніх владних структур збройним шляхом. Політична криза — складне явище у суспільному житті, але за умови її успішного переборення вона слугує початком нового етапу розвитку суспільства та його політичної системи.

**Культура державного управління** — комплексне поняття універсального характеру, що відображає конкретні форми взаємодії людей та організацій у процесі здійснення владно-управлінських відносин, які виявляються в різноманітних ситуаціях. Основними елементами **К. д. у.** є метод і стиль державно-управлінської діяльності. Вона проявляється через комплекс уявлень про систему цінностей і цілі державного управління, у ставленні політиків і державних службовців до справи, у правилах і нормах ділової поведінки і, як наслідок, у характері і змісті державно-управлінських рішень та відповідних державно-управлінських впливів. Як духовне явище, що істотно впливає на всі сторони суспільного життя, **К. д. у.** визначається характером організації влади, мірою демократичності суспільних відносин, їхньою цивілізованістю, гуманністю. Зміст **К. д. у.** повніше розкривається через її соціальну спрямованість, а також особисту культуру і стиль керівництва держави, що безпосередньо позначається на визначенні її внутрішніх і зовнішніх цілей у певний історичний період та шляхів їх досягнення, вмінні поєднати основні політичні сили країни та спрямувати їх на вирішення актуальних завдань державного будівництва, забезпеченні умов для ефективного функціонування системи державного управління, створенні відповідного морально-психологічного клімату у суспільстві. Одним із проявів сучасного стилю керівництва на державному рівні є реалізація функції зв'язків із громадськістю, тобто інформування останньої про діяльність системи державного управління та з'ясування оцінки нею цієї діяльності.

**Легітимність державної влади** — законне, правомірне формування та здійснення державної влади. Якщо законність — це показник відповідності вчинків або дій вимогам юридичних норм, то легітимність є основою відповідності самого закону суті права, відображенням того, наскільки закон відображає і відтворює об'єктивну основу суспільної життєдіяльності і тим самим визнається суспільством, а державна влада отримує від

останнього повноваження й стає легітимною. Проблема легітимності державної влади, різних державних структур і посадових осіб, а відповідно й функцій державного управління, що реалізуються ними, має серйозне політико-правове значення, її загострення призводить до відчуження влади, недовіри до політичних лідерів країни, відриву державного апарату від реальних потреб суспільства, розквіту бюрократизму, прагненню до придушення опозиційної критики та інших перекручень законності.

**Моніторинг** — спеціальна підсистема системи управління, пов'язана з отриманням й аналізом інформації щодо певного об'єкта управління. **М.** є механізмом реагування на зовнішні загрози і відхилення в роботі організації. При формуванні підсистеми **М.** визначаються його мета, об'єкт, суб'єкт, періодичність і методи. Для того, щоб **М.** був ефективним, він має бути включений до системи управління, а рекомендації та рішення, що приймаються в його структурах, мають доходити до керівників і враховуватись в їхніх рішеннях із питань стратегії та політики організації. Однією з основних складових підсистеми **М.** є *інформаційна система*, що дає змогу збирати і передавати необхідну інформацію. Вона має забезпечити мінімум необхідної релевантної інформації для кожного підрозділу організації. Іншою складовою частиною **М.** є *аналітична система*, де зібрана інформація аналізується, щоб визначити, наскільки організація справляється з досягненням поставлених цілей. Унаслідок аналізу виявляються відхилення в роботі, їхній характер і вплив на досягнення цілей організації. Ці узагальнені дані надходять в *оперативну систему М.*, де виробляються рекомендації і рішення щодо внесення змін до стратегії, змісту роботи, показників оцінок і системи моніторингу загалом. Потім рекомендації як оперативна інформація або аналітичні довідки надходять до керівника організації або підрозділу, який має повноваження із прийняття рішення в цій сфері діяльності. Без сучасної системи **М.** неможливе проведення ефективної державної політики і розроблення стратегічних планів держави.

**Наука державного управління** — самостійний напрям науки управління, об'єктом дослідження якого є державне управління як певний вид діяльності. Держава відрізняється від інших організацій вирішенням більш масштабних і різноманітних загальносуспільних проблем, монопольним правом регулювання

правових відносин, суверенітетом, унікальністю, а також наявністю специфічного апарату влади, який діє в дуже зримому і політизованому середовищі, що безпосередньо впливає на прийняття ним управлінських рішень. У зв'язку з цим йдеться про специфічні моделі, схеми, класифікацію, типологію і систематику, тенденції розвитку, закономірності побудови та функціонування державного управління. Складність суспільства як об'єкта управління і системи державної влади як суб'єкта управління, які є відкритими, динамічними, самокерованими, імовірнісними, багатопараметричними системами, не дає змоги керуватися в державній управлінській діяльності лише накопиченим досвідом і здоровим глуздом, а й потребує широкого використання на всіх його рівнях і ланках наукових досягнень і обґрунтувань. Дослідження в цій галузі охоплюють теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення та розвитку державного управління й спрямовані на виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій, а також розроблення на їхній основі підходів, методів і технологій вирішення цих проблем. Чільне місце серед них відведено дослідженню системних характеристик державного управління, теорії організації та менеджменту в державно-управлінській діяльності, і технології розроблення, прийняття та впровадження управлінських рішень. Одним з основних завдань **Н. д. у.** є створення реальних передумов здійснення переходу від емпіризму до науковості державного управління, надання йому характеру випереджального управління. В Україні державне управління фактично дістало визнання як 25-та галузь науки в 1996 р., коли Постановою Президії ВАК України від 16 листопада 1996 року № 2/1 був затверджений перелік спеціальностей наукових працівників, серед яких: 25.00.01 — теорія та історія державного управління; 25.00.03 — організація та управління в державних установах; 25.00.04 — регіональне управління; 25.00.05 — галузеве управління та 25.00.06 — місцеве самоврядування.

**Організаційні відносини** — відносини координації і субординації в організаційних структурах. Перші з них — це відносини управлінських ланок і виконавців за управлінською горизонталлю, а другі — відносини між вищими та нижчими ланками системи управління, між тими, хто приймає рішення, і тими, хто їх виконує, тобто за управлінською вертикаллю. **О. в.** забезпечують стан упорядкованості суб'єкта й об'єкта

управління, системи інформації, прямих і зворотних зв'язків. Із досягненням певних **О. в.** процес управління не вичерпується. Виникає нове завдання: зберегти і підтримати, вдосконалити та розвинути стан упорядкування, організованості системи, що вирішується функцією регулювання. Відповідно до цього, у найпоширенішій нині концепції функцій управління, що запропонована М. Месконом, М. Альбертом та Ф. Хедоурі, функція організації охоплює й функцію регулювання.

**Політична воля** — найважливіша соціально-філософська і політико-правова проблема, що має велике значення для практики механізму здійснення державного управління. Державно-управлінський вплив містить владно-вольову вимогу суб'єктів державного управління (державного органу, посадової особи), виконання якої забезпечується на основі відповідних повноважень силами та ресурсами держави. У таких впливах поєднуються воля як вищих і центральних органів державної влади, так і всієї її системи на різних рівнях управління, що свідчить про складний процес волеутворення та волествердження в управлінській діяльності держави. Це положення має важливе практичне значення, оскільки показує, чому повинні виконуватися ті або інші управлінські вимоги (команди), чим вони забезпечуються і як продиктовані загальні й одиничні управлінські рішення та дії. Політична безвільність дезорганізує роботу державного апарату. Відсутність політичної волі особливо згубна у періоди криз і реформ.

**Прийняття рішень в державному управлінні** — результат діяльності суб'єктів державного управління, спрямованої на розв'язання певних проблем державного рівня, які, своєю чергою, асоціюються з відповідними управлінськими ситуаціями. На ситуаційний характер рішень вказує й усталене їхнє визначення як вибору однієї з альтернатив. Саме виявлення таких ситуацій, їхній аналіз (діагностування), формування обмежень і критеріїв для оцінювання рішень, формування (виявлення) і оцінювання альтернативних варіантів рішень, а також вибір одного з них є класичним процесом прийняття рішень. Діяльність із прийняття рішень є центральним пунктом теорії управління. Вона має характер сполучної щодо інших загальних функцій управління — планування, організації, мотивації, контролю. За висловом відомого американського вченого Г. Гордона, прийняття рішень є «основою основ

державного управління, як і всієї організованої людської поведінки». На особливе значення прийняття рішень у державному управлінні вказує те, що їхнє прийняття та реалізація є двома з трьох основних компонентів управлінської діяльності, де третім компонентом є збирання, накопичення, обробка, збереження і передавання інформації, необхідної для здійснення управління. Рішення приймає керівник (так звана особа, що приймає рішення) відповідного рівня компетенції. Але цьому передуватиме підготовка цього рішення, що може бути дуже складною, вимагати залучення різної кількості та кваліфікації фахівців-управлінців, а також відповідних витрат часу. Цей етап називають підготовкою рішення. Якщо рішення приймають у формі якогось документа, то йдеться про підготовку проекту цього документа. Його затвердження є прикладом прийняття рішення. Прийняття управлінських рішень наразі стає одним з основних об'єктів удосконалення систем управління, оскільки якість рішень є визначальним фактором управління. **П. р. д. у.** слід розглядати в комплексі з іншими етапами управлінського процесу, а саме: 1) підготовки до розроблення управлінського рішення: отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал) → визначення цілей (побудова дерев цілей та визначення критеріїв, ранжирування цілей за пріоритетами) → розроблення системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, розроблення умов тендерів, визначення порівняльних оцінок та пріоритетів) → аналіз ситуації (виявлення факторів, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення) → діагностування ситуацій (виділення основних проблем та визначення їхнього впливу на досягнення бажаного стану організації) → розроблення прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування); 2) розроблення управлінського рішення: розроблення й обґрунтування альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур) → відбір основних варіантів управлінських впливів → розроблення сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів із використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання) → експертне оцінювання основних варіантів управлінських впливів (із використанням системи оцінювання); 3) власне прийняття управлінського рішення: колективна експертна оцінка (узгодження рішення) → прийняття рішення відповідальною особою; 4) реалізації управлінського рішення:

розроблення плану дій (склад і послідовність дій, терміни, ресурси, стимулювання виконання рішень) → контроль реалізації плану (моніторинг, коригування планів) → аналіз результатів розвитку ситуації після управлінських впливів (слабкі та сильні сторони, додаткові можливості й перспективи; додаткові ризики та цілі).

**Принципи організації роботи керівника** — вихідні положення та норми поведінки, на яких базується організація роботи керівника. З-поміж них можна виділити принципи єдиноначальності; першого керівника; функціональної дефініції та скалярний; лідерства, згідно з яким більше шансів на успіх і лідерство має той, хто першим починає використовувати нові наукові напрацювання та технології. *Принцип єдиноначальності* передбачає отримання працівником наказів тільки від одного безпосереднього начальника. Чим кращий взаємозв'язок підлеглого з керівником, тим менша ймовірність отримання ним суперечливих вказівок і глибше почуття персональної відповідальності за результати роботи. Відповідно до *принципу першого керівника*, під час організації виконання важливих завдань контроль залишається за першим керівником організації, оскільки тільки він має право і можливість вирішувати будь-яке питання або передоручати його підлеглим. Згідно з *принципом функціональної дефініції*, чим чіткіше визначені для організації, підрозділу, працівника напрями й очікувані результати діяльності, повноваження, посадові та інформаційні зв'язки, тим більший внесок слід очікувати в реалізацію цілей організації. Близький до цього принципу і *скалярний*, за яким чим чіткіше лінія зв'язку керівника з кожним із підлеглих, тим ефективніші процеси прийняття рішень та комунікації. Серед характерних рис і навичок хорошого державного керівника слід назвати такі: гарні навички ведення переговорів і здатність переконувати; завоювання й збереження довіри громадськості, зокрема через використання засобів масової інформації; здатність швидко вчитися й не баритися з рішеннями, оскільки час перебування на посаді може бути коротким; навички в керівництві й управлінні персоналом для підвищення продуктивності та підвищення якості праці підлеглих; готовність до нелегкого життя за умов переходу на вищі рівні управління.

**Програма економічного та соціального розвитку** — документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного

та соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена комплексна система заходів органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного та соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни в економіці та соціальній сфері. В Україні щороку розробляється Державна програма економічного і соціального розвитку, яка узгоджується з проектом Державного бюджету України на відповідний рік. У цій програмі конкретизуються заходи, передбачені Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, та завдання, визначені у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Зокрема, у Державній програмі економічного і соціального розвитку України мають бути відображені: аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий і поточний роки, характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери; вплив очікуваних змін зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації на економіку країни; цілі та пріоритети економічного та соціального розвитку в наступному році; система заходів щодо реалізації державної політики з визначенням термінів виконання та виконавців; основні макроекономічні показники, обсяги капітальних вкладень, показники державного замовлення та інші необхідні показники і баланси економічного та соціального розвитку, зокрема в розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; перелік державних цільових програм, що фінансуватимуться в наступному році за рахунок коштів Державного бюджету України; показники розвитку державного сектора економіки, зокрема отримання та використання доходів від розпорядження державним майном, ефективності використання об'єктів права державної власності, розвитку державних підприємств.

**Програмний аналіз** — дослідницький процес перевірки обґрунтованості тверджень щодо причинних взаємозв'язків між заходами органів державного управління та їхніми результатами. Він застосовується при дослідженнях альтернативних рішень за програмами в різних формах і на основі різноманітного методичного інструментарію, що доповнюється останнім часом «програмною оцінкою» й «аналізом політики» та деякими іншими новими засобами. Наразі програмний



аналіз залишається одним з основних елементів програмно-цільового підходу поряд із побудовою програмних структур і використанням програмно-цільових систем управління. Такий аналіз охоплює всі етапи програмного проектування, а саме: формулювання проблеми; визначення мети та основних параметрів (показників) відповідної програми; виявлення альтернатив; визначення витрат; оцінювання результатів; порівняння альтернатив і вибір однієї з них для наступної реалізації. Для порівняння альтернатив використовують методи, що ґрунтуються на докладному вивченні «входів» і «виходів» програми (проекту, рішення). Найчастіше використовують методи типу «витрати – користь», які передбачають кількісне відображення витрат та їхнє зіставлення з очікуваними результатами. Серед інших методів порівняння альтернатив можна назвати методи «витрати – мета» і «витрати – обмеження». За допомогою першого можна простежити, як кількісні зміни результатів впливають на величину витрат для їх досягнення, за допомогою другого — як внесення до програми обмежень соціального, економічного, правового або іншого характеру впливають на розмір витрат на неї.

**Програмно-цільовий підхід у державному управлінні** — найпоширеніший наразі засіб реалізації державної політики, який пов’язує цілі політики (плани, проекти) з ресурсами за допомогою цільових програм. Такі програми створюються для ефективного вирішення завдань у галузі державного, економічного, екологічного, соціального та культурного розвитку відповідно до визначених цілей. **П.-ц. п. д. у.** охоплює такі етапи і дії: структурування проблеми, тобто її поділ на підпроблеми; визначення конкретних заходів щодо реалізації підпроблем, що дає змогу сформулювати програму розв’язання проблеми; оцінювання пріоритетності та послідовності програмних заходів, а також розподіл ресурсів між ними; розробка механізму управління виконанням програми розв’язання проблеми; створення організаційної системи управління програмою; використання на різних етапах реалізації програми широкого спектра сучасних аналітичних і проектних засобів, зокрема економіко-математичного моделювання, сітьових засобів планування й управління, фінансового аналізу та інвестиційного проектування, програмного аналізу. На рівні держави з її владними повноваженнями **П.-ц. п. д. у.** уможливорює централізацію, більшу обґрунтованість і контроль використання ресурсів для

стабілізації та розвитку соціально-економічних процесів, координацію діяльності органів державної влади для пріоритетного розв'язання певних проблем подолання наслідків економічної кризи та попередження такої ситуації у майбутньому. Саме тому **П.-ц. п. д. у.** ефективно використовують у багатьох країнах світу, особливо в найбільш розвинутих із них — таких як США, Японія, Франція та ін. Програми державного рівня довели свою ефективність в Японії, Кореї, інших країнах для відродження повоєнної економіки, виходу з економічних криз, здійснення економічних реформ.

**Регламент органу державного управління** — документ, який встановлює порядок організації та регулює організаційно-процедурні питання діяльності певного органу державного управління. Здебільшого він містить сукупність норм, настанов і правил, які регулюють організацію роботи; порядок проведення сесій, з'їздів, конференцій, нарад, зборів, процедуру виборів членів керівних органів, порядок внесення та обговорення питань порядку денного, а також вироблення і прийняття рішень з цих питань, утворення допоміжних органів, надання прав, обов'язків і повноважень їхнім представникам.

**Ресурси державної влади й управління** — ресурси як носії влади (суб'єкти державного управління) використовують для забезпечення керованості інших учасників державно-управлінських відносин (суб'єктів і об'єктів державного управління) з метою досягнення цілей держави. Найголовнішими з них є кадрові ресурси державної влади й управління. Як правило, державні діячі, політики й чиновники отримують ресурси влади, обіймаючи керівні посади в системі державного управління. **Р. д. в. у.** — це фундаментальне джерело управління. Їхнє першорядне значення відображено в теорії соціального обміну, згідно з якою в основі влади, а отже, й державного управління, лежить нерівномірний розподіл дефіцитних ресурсів. Люди, які не мають ресурсів, отримують їх в обмін на виконання наказів і доручень їхніх розпорядників. Розподіл і перерозподіл соціальних ресурсів відбувається у процесі державного управління. Можна виокремити такі типи ресурсів: *утилітарні ресурси* — матеріальні та інші соціальні блага, пов'язані з повсякденними інтересами, турботами та побутовими потребами людей; *примусові ресурси* — заходи державного примушування; *нормативні ресурси* — засоби впливу на ціннісні орієнтації

і норми поведінки людини; *політичні ресурси* — політичні регулятори відносин між людьми, групами, суспільно-політичними об'єднаннями, рухами, партіями тощо; *правові ресурси* — базовані на правосвідомості громадян країни, вони характеризуються якістю законів і підзаконних актів, їхнім виконанням, дотриманням режиму законності; *економічні ресурси* містяться і використовуються у процесі матеріального виробництва товарів і послуг, необхідних для суспільного й особистого споживання; *мотиваційні ресурси* характеризують здатність підвищення або зниження соціального статусу як суспільно значущої ролі людини відповідно до соціальної стратифікації; *культурно-інформаційні ресурси* — духовні цінності, знання й інформація, а також засоби їх отримання й поширення; *силові ресурси* — засоби й апарат фізичного впливу; *демографічні ресурси* — люди як універсальне джерело інших ресурсів; *людські ресурси* — кадрові ресурси, безпосередньо зайняті у процесі здійснення державного управління.

**Світська держава** — держава, в якій відсутня офіційна, державна релігія і жодне з вірувань не визнається обов'язковим, переважним і не впливає на державний устрій та діяльність державних органів та їхніх посадових осіб.

**Соціальна держава** — призначення терміна «соціальна держава» — підкреслити здатність держави здійснювати сучасну соціальну політику, спрямовану на створення системи соціального захисту, соціальних гарантій, соціального партнерства. Це держава сучасного демократичного типу, що формується в умовах відносно стабільної і розвинутої економіки. Базовими цілями С. д. є досягнення рівноваги, стабільності, цілісності та динамізму суспільного розвитку. В сучасних умовах поєднання цих тенденцій означає, що держава має бути соціальною щодо цілей і правовою за формою взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою. Цілеспрямована діяльність державних органів з управління соціально-культурною сферою суспільства спрямована на задоволення його потреб, підвищення добробуту населення й дотримання принципів соціальної справедливості. Соціальна політика в С. д. нерозривно пов'язана з уявленнями та цінностями, що притаманні суспільству. Вона впливає на відносини між державою і людиною через регулювання взаємодії держави і суспільства, що складається з певних соціальних груп, належність до яких визначає зміст соціальних інтересів людей.

**Стиль державного управління** — система засобів, форм і методів повсякденного функціонування посадових осіб та органів державної влади й місцевого самоврядування, базована на відповідних принципах, що забезпечують раціональне й демократичне ведення управлінських справ. Відмінність С. д. у. від стилю роботи в інших сферах суспільства полягає передусім в такому: соціальна активність посадових осіб і відповідних органів пов'язана із застосуванням державно-владних повноважень або опорою на них; така активність чітко й досить повно нормативно регламентована і перебігає в установлених формах і процедурах; за мету ця активність має формування й реалізацію керуючих впливів. С. д. у. повинен складатися з таких обов'язкових елементів: цільових, функціональних та організаційних характеристик органів державної влади й місцевого самоврядування, що визначають їхнє місце і правовий статус в ієрархії системи державного управління; юридично закріплених форм, методів і процедур управлінської діяльності органів управління та їхніх посадових осіб; загальнокультурних, професійних і особистих якостей посадових осіб, за допомогою яких формуються соціально-психологічні механізми управління. Властивостями демократичного стилю державного управління є такі глибокі, органічні взаємозв'язки органів державної влади та місцевого самоврядування із громадянами, що сприяє пізнанню керованих об'єктів, потреб, інтересів і цілей життєдіяльності людей, розвитку в них розуміння суті та значення управлінських рішень і дій; стимулювання в усій системі державного управління ініціативності, творчості, активної співучасті у справах суспільства та держави; широкі можливості для введення наукового знання в управлінські процеси і надання їм необхідної цілеспрямованості, діловитості та впливовості; становлення та підтримка в усій системі державного управління гуманних взаємовідносин між керівниками та підлеглими, членами керівництвом і керованими об'єктами, колективами, посадовими особами та громадянами, внаслідок чого права і свободи людини насправді будуть реалізовані. У сучасному управлінні йдеться про науковість С. д. у., що передбачає: широке використання в державному апараті досягнень суспільних, природних і технічних наук; послідовне дотримання в діяльності апарату встановлених наукою об'єктивних закономірностей суспільної життєдіяльності; сприяння з боку апарату розвитку науково-технічного прогресу й широкому впровадженню його досягнень у практику; співвідношення

рівня діяльності апарату з обґрунтованими наукою положеннями, висновками та рекомендаціями.

**Суспільні проблеми** — потреби, що набули значущості для великих груп населення. Є два підходи до виділення суспільних проблем: на підставі чисельності людей, яких вони зачіпають, або з урахуванням підтримки, відгуку, інтересу населення до них. Одне із завдань політичної системи полягає в тому, щоб виявляти суспільні проблеми і виробляти стратегію їх вирішення. Наявність певної суспільної проблеми не приводить автоматично до того, щоб цією проблемою почали опікуватися органи державної влади. Необхідний механізм, який дає змогу ставити питання перед державою, надавати їм характеру державних проблем. Це нерозривно пов'язано з іншим, дуже важливим елементом державного управління — постійним складанням переліку найактуальніших проблем, що слугують орієнтиром для дій системи державного управління. На основі з'ясування пріоритетності розв'язання суспільних проблем відбувається визначення цілей і пріоритетів державної політики.

**Територіальна громада** — це спільнота мешканців населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, у межах законів, вирішення питань місцевого значення — як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Комунальне об'єднання територіальних громад означає соціально-політичне, територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей — суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі адміністративно-територіального поділу.

**Управлінська культура** — суттєва складова сучасного управління, основні елементи якої — метод і стиль управлінської діяльності. У. к. виявляється через комплекс уявлень про систему цінностей і цілі організації, у ставленні до справи, у правилах і нормах ділової поведінки і, як наслідок, — у характері та змісті управлінських рішень і відповідних управлінських впливів. Одним із проявів сучасного стилю управління на державному рівні є реалізація функції зв'язків із громадськістю, тобто інформування останньої про свою діяльність та з'ясування оцінки нею цієї діяльності.

**Урядова криза** — стан у здійсненні державно-владних повноважень урядом країни, коли він увесь або його частина відходить від виконання узгодженої і схваленої парламентом програми дій. При цьому **У. к.** не зводиться до суто організаційних проблем, пов'язаних із виходом з уряду частини міністрів. Уряд фактично втрачає опору в суспільстві, у державному апараті й у парламенті, що означає втрату водночас і соціальної, і політичної підтримки, ставить під питання його легітимність. **У. к.** найчастіше виникає в тих країнах, де уряди формуються на багатопартійній основі. Розбіжності між представленими в уряді партіями легко можуть викликати розриви чинних домовленостей і вихід частини міністрів з уряду. Складні консультації з представленими в парламенті партіями не завжди допомагають подолати кризу, що виникла саме тому, що введення до складу уряду нових членів не звільняє його від необхідності отримати вотум довіри з боку парламенту. Найяскравіші приклади **У. к.** є в Італії, багатопартійна система якої зумовлює коаліційний склад уряду. Водночас часті урядові кризи в цій країні, створюючи певні незручності й виборцям, і правлячій еліті, загалом не впливають на ставлення громадян до політичної системи в країні. В умовах президентської форми республіканського правління конфлікт законодавчої і виконавчої влади, яку втілює президент, може обернутися на вотум недовіри президентові, що означатиме перестановку або відставку в його уряді, а можливо, і його особисту відставку. хоча до процедури імпічменту, тобто звільнення президента з посади, вдаються порівняно рідко і лише в екстраординарних випадках, можливі непопулярні рішення та дії президента можуть налаштувати проти нього парламент і збільшити ймовірність звільнення його з посади.

**Формування структури органів державної влади** — здійснюється за відомим принципом Г. Чандлера «стратегія визначає структуру» шляхом виділення цілей держави, визначення необхідних функцій для їх реалізації та побудови відповідних органів державної влади для виконання окреслених функцій. Таким чином, державна влада реалізується через організацію, яка стає її матеріальною силою. Визначення спектра цілей, переліку основних функцій, виокремлення з них окремих підфункцій є важливими факторами впливу на вибір структури центральних і місцевих органів виконавчої влади. Після формування структури органів державної влади визначаються

повноваження, чисельність штату та концепції діяльності кожного з таких органів та закріплюються у відповідних положеннях про ці органи. Взагалі проблема становлення структур органів державної влади є вельми складною. У низці країн здійснюється пошук таких структур, які б найефективніше розв'язували проблеми державного управління, що, як правило, набуває характеру адміністративних реформ, метою яких здебільшого є подолання кризи або неефективності влади та відновлення довіри населення до неї. Розумно побудована структура органів державної влади значною мірою визначає ефективність усієї системи державного управління. Вона зв'язує окремі елементи цієї системи в єдине ціле, істотно впливає на форми й організацію планування, оперативного управління, засоби організації робіт та їхню координацію, дає змогу виміряти та порівняти результати діяльності кожної ланки системи. Така структура впливає і на технології управління, ставить завдання оптимального розподілу інформації, раціонального добору й розставлення кадрів. Державне управління без чітко продуманої структури органів державної влади практично неможливе. Очевидна також потреба в періодичному коригуванні таких структур відповідно до змін у стратегії розвитку держави.

Навчальне видання

**РУБЦОВ Валерій Павлович**  
**ПЕРИНСЬКА Наталія Іванівна**

# **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНІ УСТАНОВИ**

Навчальний посібник для дистанційного навчання

Головний редактор	Н. І. Перинська
Технічний редактор	І. Є. Гнатюк
Художник-дизайнер	І. О. Клименко
Комп'ютерна верстка	О. В. Мележик
Коректор-редактор	С. І. Дудіна
Контрольний редактор	А. Ю. Корніюк

Автори несуть відповідальність за подання матеріалів, які вміщено в посібнику «Державне управління та державні установи». Університет «Україна» користується майновими правами на посібник В. П. Рубцова, Н. І. Перинської «Державне управління та державні установи» як такий.

*Оригінал-макет виготовлено  
у видавничо-друкарському комплексі Університету «Україна»  
03115, м. Київ, вул. Львівська, 23, тел. (044) 424-40-69, 450-18-75  
Свідоцтво про державну реєстрацію ДК № 405 від 06.04.01*

*Віддруковано з оригінал-макета у видавничо-друкарському  
комплексі Університету «Україна»*

Підписано до друку 15.01.2008. Формат 60×84/16.  
Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 25,81.  
Обл. вид. арк. 44,76. Наклад 500 прим.