

Міністерство освіти і науки України  
Чорноморський державний університет  
імені Петра Могили

**О. Н. Євтушенко**  
**В. І. Андріяш**

# **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

## **(Основи теорії державного управління)**

*Навчальний посібник  
у трьох частинах*

**ЧАСТИНА 1**  
**ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**



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

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

**Рецензенти:**

**Ємельянов В. М.** – доктор наук з державного управління, професор, директор Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили;

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

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

Є 27

**Євтушенко О. Н.**

Державне управління (Основи теорії державного управління) : [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – ISBN 978-966-336-273-1.

Ч. 1. Основи теорії державного управління. – 2013. – 268 с.

ISBN 978-966-336-278-6.

Навчальний посібник «Державне управління» (Основи теорії державного управління) зорієнтований на освітньо-професійні програми підготовки магістрів державної служби та магістрів за спеціальністю «Місьцеве самоврядування». В даному навчальному посібнику розглядаються теоретичні і практичні проблеми державного управління як самостійної галузі наукового знання. У ньому в єдиній логіці представлено базові категорії науки державного управління, її основні закони, принципи та функції й обґрунтована система керуючого впливу в єдності всіх її компонентів, дана характеристика всіх циклів управлінської діяльності та всіх її суб'єктів, від яких насамперед залежить ефективність управлінської праці.

До складу навчального посібника входять також запитання для самоконтролю, матеріали для семінарських занять, тестові завдання, теми рефератів, словник основних термінів і список літератури.

Навчальний посібник «Державне управління» (Основи теорії державного управління) призначений для слухачів магістратури Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили зі спеціальності «державна служба» та «місьцеве самоврядування», студентів факультету політичних наук, науковців, викладачів, що спеціалізуються в області державного управління, державних службовців.

УДК 35 (075.8)  
ББК 67.99 (4 Ук) 1

ISBN 978-966-336-273-1 (Заг.)  
ISBN 978-966-336-278-6 (Ч. 1)

© Євтушенко О. Н., Андріяш В. І., 2013  
© ЧДУ ім. Петра Могили, 2013

# ЗМІСТ

---

<b>ПЕРЕДМОВА.....</b>	<b>5</b>
<b>Тема 1. Державне управління – системне суспільне явище .....</b>	<b>9</b>
1. Поняття управління. Управління як суспільне явище .....	9
2. Принципи державного управління .....	21
3. Основні теорії та школи управління .....	27
<b>Тема 2. Державна влада та державне управління .....</b>	<b>41</b>
1. Державна влада як складова державно-владного механізму .....	41
2. Особливості поняття «державне управління» .....	49
3. Принцип поділу влади і його роль у створенні ефективної моделі державного управління: іноземний досвід і українська практика .....	52
4. Державна влада і місцеве самоврядування: моделі взаємодії.....	64
<b>Тема 3. Цілі та функціональна структура державного управління .....</b>	<b>84</b>
1. Цілі державного управління, їх ресурсне забезпечення.....	84
2. Функції державного управління: поняття та види.....	91
3. Функціональна структура державного управління.....	99
<b>Тема 4. Організаційна структура державного управління.....</b>	<b>106</b>
1. Характеристики організаційної структури державного управління .....	106
2. Унітарна та федеративна організація державного управління .....	112
3. Основи побудови організаційної структури державного управління .....	119
<b>Тема 5. Сутність і зміст управлінської діяльності .....</b>	<b>131</b>
1. Поняття та загальні риси управлінської діяльності .....	131
2. Форми управлінської діяльності .....	136
3. Методи управлінської діяльності .....	142
4. Стадії управлінської діяльності .....	146

<b>Тема 6. Підготовка та ухвалення рішень</b>	
<b>у державному управлінні.....</b>	<b>155</b>
1. Поняття та суть управлінського рішення.....	155
2. Підготовка управлінського рішення .....	162
3. Технологія ухвалення управлінського рішення.....	169
<b>Тема 7. Законність та відповідальність</b>	
<b>у державному управлінні.....</b>	<b>182</b>
1. Законність у державному управлінні .....	182
2. Забезпечення законності в державному управлінні .....	186
3. Відповідальність і дисципліна в державному управлінні .....	193
4. Відповідальність державних службовців .....	196
<b>Тема 8. Контроль у державному управлінні.....</b>	<b>207</b>
1. Поняття та види контролю в державному управлінні .....	207
2. Контроль, інституціалізований за гілками влади.....	212
3. Громадський контроль.....	224
<b>Тема 9. Ефективність державного управління.....</b>	<b>232</b>
1. Загальна соціальна ефективність державного управління .....	232
2. Ефективність організації і функціонування суб'єктів	
державного управління .....	239
3. Ефективність діяльності органів та посадових осіб .....	241
4. Економічна оцінка ефективності органу державної влади.....	244
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....</b>	<b>254</b>

# ПЕРЕДМОВА

---

Від ефективної системи державного управління залежить побудова демократичної, правової, незалежної соціальної держави, яка буде працювати в інтересах країни і громадян, буде відкрита для людей, рішення якої будуть ними зрозумілі й підтримані.

Україна зробила свій вибір на користь демократичної державної влади. Саме державна влада є тією організуючою силою, що здатна ухвалювати рішення і втілювати їх у життя. За її допомогою відбуваються зміни в економіці, гарантуються законні права суб'єктів господарювання, прискорюється соціальний і духовний розвиток, активізуються зовнішні зв'язки. Влада в рамках виконуваних функцій підтримує й відтворює сформований порядок, зафіксований у Конституції, законах та інших нормативних актах, і вимагає обов'язкового їх виконання. У суспільстві влада здійснює політичне керівництво, але саме вона несе перед суспільством конституційну й моральну відповідальність за невиконання обов'язків, зловживання правами.

Отримавши в 1991 році незалежність, Україна розбудовує власну державність, але процес цей складний, багато економічних і політичних завдань залишаються невирішеними через недосконалість системи державного управління. Саме з метою впровадження системних змін та модернізації моделі державного управління, яка зробить владу доступною, прозорою та ефективною, Президентом запропоновано Програму економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Наприкінці 2010 року в Україні започатковано адміністративну реформу. Стартом адмінреформи послужив Указ Президента України від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Мета адміністративної реформи – підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади, тобто побудова сучасної ефективної системи державного управління, і зрештою підвищення добробуту українських громадян.

У сучасних умовах перед країною стоїть велика проблема, масштаби якої сьогодні явно не усвідомлені або принижуються, – створення інноваційної теорії та практики державного управління, формування світогляду керівників нової генерації, здатних мислити й діяти в умовах кризового стану суспільства, які уміють ухвалювати нестандартні рішення, ефективно використовувати наявні ресурси;

оскільки переважна більшість економічних та соціальних реформ проводиться силами державних службовців.

Держава повинна забезпечити всі сфери життєдіяльності суспільства кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою. Для цього підготовлено і ухвалено новий Закон «Про державну службу», також ухвалено нормативні документи, спрямовані на підвищення ефективності перепідготовки і підвищення кваліфікації держслужбовців.

Сьогодні від державних службовців залежить побудова в країні сильної, дієздатної влади, яка і є першою умовою успішних перетворень. Дійсно без ефективної державної влади не створити передумов економічного росту, не подолати кризи, не побудувати справжню демократію, не сформувані справжнє громадянське суспільство. Саме з державною владою населення пов'язує надії на покращення власного життя, безпеку країни її незалежність, гарантування конституційного ладу, безпеки границь, справедливості у сфері майнових відносин, свободи, гідності.

Суть політичного керівництва за наявності влади – управління суспільними справами, залучення до цього процесу всього суспільства, його інститутів і всіх громадян, делегуючи їм владні функції, ресурси й, разом з ними, розвиваючи самодіяльність, самоврядування.

Зрозуміло, що управління – це наука, але управлінню треба вчитися. Вчитися управляти – це означає опанувати наукою й мистецтвом впливу на об'єкт управління, підвищуючи творчий потенціал суспільства, сприяючи його пробудженню й розвитку. Знання основ державного управління стає обов'язковим елементом освіти державного службовця.

Всі ми живемо в системі управлінських та організаційних відносин, які стають усе більш складними, і ніякий минулий досвід окремого керівника або цілої організації не може бути адекватним тим різноманітним і неординарним управлінським ситуаціям, що вимагають від влади уміння привільно й ефективно на них реагувати, уміння формулювати стратегії їх подолання й ухвалювати єдино правильне рішення.

Уникнути управлінських помилок, ціна яких для суспільства дуже велика, можна тільки в тому випадку, якщо врахувати теорію управління, загальні закони й принципи науки управління, розуміння ролі суспільних інститутів, уміння керувати суспільними справами в різних сферах: виробництві, освіті, промисловості, бізнесі, політиці, дипломатії тощо.

Величезний досвід історії, теорії науки управління, менеджменту знайшов своє відбиття в теорії державного управління. Однак треба констатувати той факт, що суб'єкти управління (окремі політичні лідери, суспільні інститути, керівники державних органів, державні службовці тощо) недостатньо знають загальні закони й принципи управління, не вміють користуватися ними у своїй практичній діяльності. А це як раз і є причиною багатьох соціальних колапсів, які коштують достатньо дорого для країни і населення.

Саме управлінський ресурс ефективні кадри (менеджери) сьогодні стає визначальним на шляху суспільного розвитку, формуванню ефективного механізму державного управління на всіх рівнях.

У даному навчальному посібнику викладається загальний, цілісний курс теорії державного управління, його базові категорії, розкриваються основні функції, обґрунтовується система державного управління як єдність усіх складових її підсистем. Висвітлюються як теоретичні питання державного управління, так і діяльність органів державної влади й державних службовців, закордонний досвід у цій сфері.

У навчальному посібнику питання теорії державного управління поєднуються з процесами, які відбуваються в Україні, з сучасними тенденціями в науці державного управління. Розглядається роль органів державної влади (державних службовців) як найважливішого ресурсу сучасного соціального прогресу.

У результаті вивчення дисципліни «Державне управління» студенти повинні засвоїти механізм функціонування державної влади, уміти розбиратися в структурі системи органів державного управління на всіх рівнях, знати основні інститути, що впливають на ухвалення й виконання управлінських рішень.

Маємо на меті сформувати у слухачів фундаментальні знання про управління, як суспільне явище, як функцію держави, як систему з притаманною їй організаційною та функціональною структурою, як складний процес, до якого залучаються державні службовці.

Державне управління в Україні відрізняється динамічністю, воно не прийняло застиглої форми й навіть у процесі роботи над посібником окремі теми доводилося переробляти й істотно доповнювати. З цієї причини важко рекомендувати перевірені тривалим досвідом і часом форми, методи, прийоми державного управління. Це завдання наступних видань, що будуть потрібні в силу мінливих умов соціального й економічного життя країни.

У навчальному посібнику розглядаються теоретичні і практичні аспекти становлення інституту державного управління в Україні, його

розвиток, як одна з основ конституційного устрою, як самостійний елемент політичної системи суспільства, форма народовладдя.

Навчальний посібник логічно структурований. Він дозволяє студентам не тільки отримати відповідні теоретичні знання з курсу, мати навички з основ організації державного управління і місцевого самоврядування в Україні, але й допомагає скласти уявлення про основні функції, політику держави в громадянському суспільстві, оволодіти методами державного управління та технологією управлінської діяльності, відслідковувати і оцінювати тенденції державного управління; аналізувати і впорядковувати взаємозв'язки між органами державної влади, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, пропонувати підходи до удосконалення організаційних структур управління, оцінювати результативність і ефективність функціонування системи державного управління та її органів, уміти аналізувати, прогнозувати та планувати напрями діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

З метою самостійної перевірки отриманих знань, студентам пропонуються контрольні питання, а також тестові завдання за кожною темою курсу. Робота над проблемними питаннями за кожною темою, вивчення додаткового матеріалу дозволяє студентам не тільки отримати повноцінні знання, але й розвивати творче мислення та використовувати свої знання на практиці. Цим і продиктовано логіку викладу матеріалу й структури навчального посібника.

Навчальний посібник «Державне управління» призначено для керівників, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, слухачів, студентів, викладачів, що спеціалізуються в області державного управління, для всіх тих, хто цікавиться проблемами державного управління.

Доктор наук з державного управління, професор,  
директор Інституту державного управління  
ЧДУ ім. Петра Могили

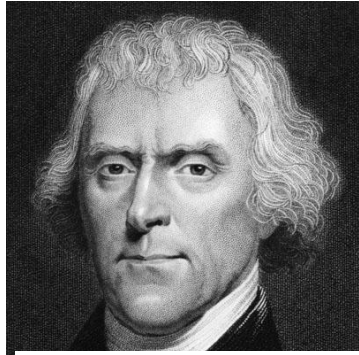
В. М. Смельянов



# ТЕМА 1

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ – СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

---



*Все мистецтво управління  
полягає в мистецтві бути чесним.  
Томас Джефферсон*

### План

1. Поняття управління. Управління як суспільне явище
2. Принципи державного управління
3. Основні теорії та школи управління

### 1. Поняття управління. Управління як суспільне явище

Для розуміння державного управління як системного і цільного явища важливо з'ясувати:

- сутність поняття «управління».
- уточнити ознаки й особливості управління взагалі, яке притаманне суспільству на будь-якому етапі розвитку, і, зокрема, державного управління.
- розглянути співвідношення понять «управління» та «управлінський вплив».

Так, що ж таке управління?

У буквальному розумінні термін «управління» означає керівництво чим-небудь (або ким-небудь). Цей термін став універсальним засобом

характеристики певного виду діяльності, тобто сукупності дій, вчинених заради досягнення відповідних суспільно значущих цілей.

Однак обмежитися такою констатацією недостатньо. Виникає потреба розкрити зміст цього керівництва, його функціонального значення. Загальнотеоретичні позиції, у тому числі і кібернетичні, дають достатні підстави для наступних висновків:

1. *Управління* – це функція біологічних, соціальних, технічних, організаційних систем, яка забезпечує збереження їх структури, підтримує певний режим діяльності.

2. *Управління* – це внутрішня якість цілісної системи, основними елементами якої є суб'єкт (керівний елемент) і об'єкт (керований елемент), що постійно взаємодіють на засадах самоорганізації (самоврядування).

3. *Управління* передбачає не тільки внутрішню взаємодію елементів, які складають її систему, але й припускає здійснення управлінських функцій міжсистемного характеру. В останньому випадку система вищого порядку виступає в ролі суб'єкта управління щодо системи нижчого порядку, яка є об'єктом управління.

4. *Управління* по суті – це керівний вплив суб'єкта на об'єкт, змістом якого є упорядкування системи, забезпечення її функціонування відповідно до закономірностей її існування і розвитку.

5. *Управління* – це перетворення інформації про стан об'єкта в командну інформацію від суб'єкта.

6. *Управління* – це адміністративна установа або відділ якоїсь установи (організації), що відає певною галуззю господарської, наукової, військової діяльності.

7. *Управління* – це підрозділ у системі установи.

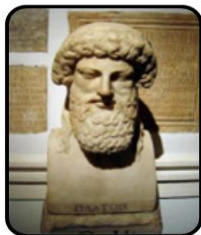
8. *Управління* – вид суспільної діяльності, яка передбачає систему скоординованих дій суб'єкта на об'єкт для виконання певних організаційних завдань.

9. *Управління* – це діяльність, що спрямовує і регулює суспільні відносини.

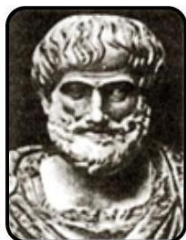
10. *Управління* – це цілеспрямований, планований, координований і свідомо організований процес, що сприяє досягненню максимального ефекту при мінімальних витратах ресурсів, зусиль і часу.

11. *Управління* – це сукупність приладів і механізмів, за допомогою яких приводять до руху машини.

**Платон** (427-347 рр. до н. е.) та **Арістотель** (384-322 рр. до н. е.) вважали, що управління – це частина політичного процесу. Це суспільний засіб існування.



**Платон** (427-347 рр. до н. е.) – учень Сократа – є одним з найвидатніших мислителів в історії філософської і політичної думки. В ученні про суспільство (у трактатах-діалогах «Держава», «Політик» і «Закони») виклав концепцію ідеальної аристократичної держави. У «Діалогах» Платон визначає політику як «мистецтво управління людьми». Платон робить особливий акцент на тому, що вища мета державного управління – досягнення цілісності суспільства через забезпечення згоди всіх суспільних станів. Тобто, жити в суспільстві означає жити за певними правилами, а мистецтво управління суспільством виступає як всезагальна форма соціальних зв'язків.



**Арістотель** (384-322 рр. до н. е.) – представник філософської і політичної думки античності. Народився в Стагорі у Фракії, освіту одержав в Афінах, у школі Платона. Його політичні погляди викладені головним чином у працях «Політика» та «Афінська політія». Він зробив вагомий внесок у всебічну розробку науки про політику як окремої, самостійної галузі знань.

**В. Кноррінг**, вважає, що управління являє собою безперервний і цілеспрямований процес впливу на керований об'єкт для забезпечення його функціонування та ефективного розвитку, а система управління – механізм, який забезпечує цей процес.

Сучасна наука розглядає управління як функцію організованих систем, що забезпечує збереження їх певної структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію їх цілей і програм. Тобто управління – це впорядкування відповідної структури і забезпечення ефективного її функціонування відповідно до закономірностей існування і розвитку даної системи.

Поняття «**управління**» має розширене значення, тому що використовується не тільки для умов ринку, а й у керуванні некомерційними підприємствами чи будь-якими іншими технічними, соціальними, біологічними абстрактними системами. При цьому процеси управління технічними системами становлять предмет вивчення технічних наук, біологічними системами – біологічних наук, а соціальними системами – соціальних наук. У широкому розумінні управління становить функцію організованих систем різної природи, яка забезпечує зберігання їх певної структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію їх програми і цілей.

Отже, процес управління притаманний лише складним соціальним і несоціальним системам і є впорядкуванням системи.

Управління здійснюється за допомогою механізмів, які розташовано в самій системі, тому й управління виступає тут як самоуправління, що створює в ній дві підсистеми: керівну – суб'єкт управління і керовану об'єкт управління.

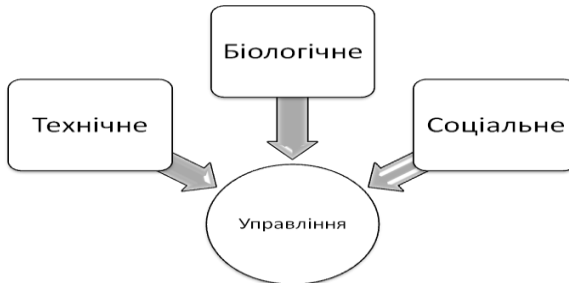
*Процес управління* – це взаємодія двох взаємопов'язаних елементів (підсистем): суб'єкта управління та об'єкта управління.

Суб'єкти управління можуть бути індивідуальними (учитель, директор, майстер, батько, мати і т. д.) і колективними (колегія, рада, штаб і т. д.).

Об'єкти управління в соціальній системі можуть бути:

- суспільство, держава, окремі регіони;
- сфера людського буття і галузь виробництва;
- колектив підприємств, організацій, установ;
- спільність, група людей, окрема людина та ін.

Залежно від об'єкта управління треба розрізнявати *три основних види управління* (рис. 1.1), відповідно до яких виділяють такі особливості управлінської діяльності:



**Рис. 1.1.** Види управління

– *процеси управління в неживій природі* (в тому числі, в технічних системах); управління виробничо-технічними процесами і фізичними тілами, системами машин, тобто управління технічними системами, здійснюється в системі «людина-машина», тому його називають управлінням речами. Ця галузь управління вивчається переважно технічними науками.

– *процеси управління в живих організмах або системах* (у біологічних системах); управління процесами, що відбуваються в живій природі і процесами, пов'язаними з життєдіяльністю організмів, відноситься до управління біологічними системами і здійснюється в

системі «людина-природа». Ця галузь управління є предметом вивчення передусім природничих наук.

– *процеси управління в суспільстві (в соціальних системах).* Управління як вплив на людей, об'єднаних у соціальні групи з різними інтересами, тобто управління соціальними системами називають управлінням людьми або соціальним управлінням. Ця галузь управління є переважно предметом вивчення соціальних наук. Управління діяльністю людських колективів здійснюється в системі «суб'єкт-об'єкт», в якій суб'єкт є представником другого, його об'єктивно чи суб'єктивно делегованою частиною.



«Якщо для людини природно, що вона живе в суспільстві, то людям потрібно, щоб було в них те, чим суспільство керується... Управляти краще одному, аніж багатьом, адже вони тільки наближаються до того, щоб стати єдиним цілим».

*Фома Аквінський «Про правління государів»*

Отже, соціальне управління суттєво відрізняється від двох попередніх видів і головне, що відрізняє його від управління технічними та біологічними системами, це свідомий, цілеспрямований вплив на людей, на суспільні відносини.

*Соціальне управління* – свідомий, цілеспрямований вплив на соціальну систему в цілому або її окремі елементи на основі використання властивій системі об'єктивних закономірностей і тенденцій для досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку цієї системи та досягнення поставлених цілей.

Соціальне управління має своєю метою впорядкування організації системи, досягнення оптимального функціонування й розвитку, здійснення поставленої мети. Соціальне управління як атрибут суспільного життя проявляється в ознаках, зумовлених загальними рисами, властивими управлінню як науковій категорії, а також особливостями організації суспільного життя.

Найбільш істотне значення мають такі з них:

1. *Соціальне управління є тільки там, де є спільна діяльність людей.* Управління організує людей саме для спільної діяльності в певні колективи та організаційно їх оформляє.

2. *Соціальне управління впорядковує дію учасників спільної діяльності.* При цьому забезпечується узгодженість індивідуальних дій учасників спільної діяльності, а також виконуються спільні функції,

необхідні для регулювання такої діяльності (наприклад, планування, координація, контроль тощо).

3. *Соціальне управління має в якості головного об'єкта впливу поведінку (дії) учасників спільної діяльності, їх взаємини.*

4. *Соціальне управління є регулятором поведінки людей, тому що досягає цієї мети в рамках громадських зв'язків, які є по суті управлінськими відносинами. Вони виникають, насамперед, між суб'єктом і об'єктом у зв'язку з практичною реалізацією функцій соціального управління.*

5. *Соціальне управління базується на певній співвідпорядкованості учасників управлінських відносин: суб'єкт управління формує і реалізовує «панівну волю», а об'єкт підкоряється їй. Отже, влада є специфічним засобом, що забезпечує дотримання волі керівних волі керуючих. Так відбувається вольове регулювання поведінки людей, а в умовах державної організації суспільного життя забезпечується необхідне «втручання» державної влади в соціальні відносини.*

6. *Соціальне управління має потребу в особливому механізмі його реалізації, який уособлює суб'єкти управління. У ролі таких виступає певна група людей, організаційно оформлена у вигляді відповідних органів управління (суспільних або державних), або ж окремі, уповноважені на це особи. Їх діяльність, що має специфічне призначення і особливі форми вираження, є управлінською.*

Основною потреби в управлінні є проста на перший погляд обставина, властива будь-якому людському колективу. Це – співробітництво людей всередині колективу. Саме співробітництво, спільна діяльність заради досягнення конкретних цілей, перетворює окремо взятих людей у колектив.

Уявімо, що зібралася група людей, кожен прагне до адекватної для всіх мети (наприклад, до створення фірми, підприємства, громадського формування). У який спосіб найкраще розв'язати спільну для всіх і для кожного окремо проблему? Певна річ, найефективніший спосіб – співробітництво, спільна діяльність, спільне подолання труднощів і розв'язання завдань, що постають на шляху досягнення мети. Іншими словами, треба створити колектив і, використовуючи знання, психічні, фізичні та інші можливості його членів, розпочати спільно діяти. Зробити це можна тільки одним шляхом, – впливаючи на кожну людину, щоб досягти усвідомлення кожним необхідності в спільній праці. В результаті будемо мати соціальну управлінську систему, де є суб'єкт, об'єкт і керуючий вплив.

Потреба людей у співробітництві, спільній діяльності, спільній праці об'єктивно породжує потребу управління. Водночас, ця потреба завжди виникає там, де спостерігаються будь-які варіанти спільної діяльності людей. Управління в даній ситуації являє собою засіб забезпечення спільної діяльності, умову її нормального функціонування.

Отже, *соціальне управління* у самому широкому розумінні – це механізм організації суспільних зв'язків. У такому сенсі можна говорити про те, що його завдання і функції практично виконують усі державні органи, незалежно від їх конкретного призначення, а також громадські об'єднання. Елементом системи соціального управління є також і місцеве самоврядування.

*Соціальне управління* у вузькому розумінні – це державне управління, під яким розуміється специфічний вид державної діяльності, що відрізняє її від інших проявів (наприклад, законодавча, судова, прокурорська діяльність), а також від управлінської діяльності громадських об'єднань та інших недержавних формувань (трудові колективи, комерційні структури тощо).

Що стосується поняття *управлінського впливу*, то його визначають у літературі як *дію*, котра викликає зміну стану (*параметрів, якостей*) управління.

За своєю внутрішньою сутністю управлінський вплив являє собою три взаємозалежних та послідовно перехідних один до одного етапи. По-перше, операційний етап, що полягає у впливі керівника на підлеглого; по-друге, процесуальний етап, що полягає у прийнятті або неприйнятті підлеглим зробленого на нього впливу; нарешті, по-третє, результативний етап, що відповідає певній реакції підлеглого на вплив керівника.

Структура управлінського впливу включає такі компоненти:

- суб'єкт (окремі особистості, група осіб, різні організації, що є провідною підсистемою в будь-якій системі управління);
- об'єкт (різноманітні соціально-психологічні явища та феномени – особистість, спільноти, їхній спосіб життя та діяльність із метою якісного та повного рішення завдань організації);
- способи впливу (традиційно виділяють чотири основних – проникнення, зараження, наслідування та переконання).

Соціальний управлінський вплив пов'язаний зі зміною змісту й реалізацією інтересів та потреб соціальних об'єктів (спільнот, соціальних груп, індивідів).

*Суть управління* найбільш адекватно визначається через термін «вплив», який вказує на головне в управлінні – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей. Управління має місце тоді, коли деякий суб'єкт на щось впливає, щось змінює, перетворює, переводить з одного стану в інший, чомусь надає новий напрямок руху або розвитку, тому, якщо немає дієвого впливу, який би забезпечував досягнення певної мети, то немає й управління.

Коли мова йде про соціальне управління, важливо мати на увазі, що внаслідок великої чисельності об'єктів, існує декілька видів управління.

До основних видів соціального управління (або управління соціальними системами) відносять: державне управління; громадське управління; церковне управління; сімейне управління тощо.

Кожен з цих видів управління має свій власний об'єкт управлінського впливу, специфічну правову базу, організаційний порядок функціонування, відповідальність тощо. В умовах існування держави, концентрації в її руках основних важелів управління найважливішою частиною соціального управління є державне управління.

При цьому воно є *основним видом соціального управління* і співвідноситься з ним як часткове і загальне.

Г. Атаманчук, залежно від суб'єкта дії, що управляє, виділив наступні типи управління: державне управління (суб'єкт управління – держава), суспільне управління (суб'єкт управління – суспільство та його структури), менеджмент (суб'єкт управління – підприємець, власник).

*Особливістю управління суспільством* є існування двох механізмів управлінського впливу на власний розвиток: стихійного і свідомого. Класичним прикладом стихійного управління є ринкові відносини, передусім на тому етапі розвитку суспільства, коли воно ще не завершило індустріалізацію. Свідоме управління пов'язане з цілеспрямованою діяльністю людей.

Важливо зрозуміти, що управління пройшло свою історичну еволюцію: від управління за допомогою емпіричних знань до наукового осмислення суспільних процесів і створення науки управління суспільством.

Тобто *соціальне управління*, в тому числі й державне як частину, можна поділити залежно від основи формування її програм на:

– *Традиційне управління*, яке базується переважно на політичних традиціях і звичаях, у тому числі і релігійні вірування. Як приклад, можна навести монархічне управління;

– *Емпіричне управління* застосовується при використанні в основному поточного практичного досвіду і урахування повсякденних потреб та інтересів суспільства, а також обґрунтування управлінських рішень здоровим глуздом (поглядами, що складаються стихійно). Типова модель емпіричного управління – дія за методом спроб і помилок;

– *Наукове управління* здійснюється згідно з пізнаними об'єктивними соціально-економічними та політичними закономірностями. Воно є ідеалом сучасної практики управлінської діяльності.

Оскільки управління є ідеалом сучасної практики управлінської діяльності, то чи можуть використовуватись його традиційні та емпіричні види?

Так, і традиційний, і емпіричний види управління корисні в певних межах і використовуються в різному співвідношенні в реальному



житті разом із науковим управлінням. Одночасно слід підкреслити, що чим вищий рівень розвитку політичних та соціальних систем, тим більш значущим є місце наукового управління.

Таким чином, управління – це структура й функція з упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку системи.

Перші спроби наукового обґрунтування державного управління було зроблено *камералістами* (в перекладі з німецької означає «наука державного управління») Австрії та Німеччини у XVII ст. Курс із даної науки викладався в тогочасних університетах.

Камеральні науки склалися з трьох основних блоків: політичного блоку, економічної та фінансової політики. Мета камералістики – вироблення рекомендацій управлінського характеру щодо різних галузей управління. З другої половини XIX ст. вона стала обов'язковим предметом і в університетах Росії.

Перша публікація з камеральних наук датується 1707 роком, коли вийшла книга «Трактат про поліцію» Ніколаса де ля Маре. У Німеччині протягом 1758-1764 років опубліковано кілька робіт з проблем державного управління А. Юсті, який разом з Ж. Пютером заклав основи камеральних наук. Але найвідомішим ученим-камералістом вважається Лоренц Штейн<sup>1</sup> – професор університету в Кіллі, 8-ми томна праця якого «Теорія державного управління» побачила світ у 1866-1884 роках. Учні Л. Штейна, зокрема Л. Гумплович, не обмежувалися лише теоретичними узагальненнями у сфері державного управління, їхні праці стали основою практичних дій з перетворення колегіальних установ у міністерстві, організації роботи зі службовцями.



**Людвіг Гумплович** (1838-1908) – австрійський і польський соціолог, економіст і юрист; визначний представник теорії завоювання. Основні праці Гумпловича: «Раса і держава», «Дослідження закону формування держави», «Загальне державне право», «Боротьба рас».

<sup>1</sup> Штейн (Stein) Лоренц фон (1815-1890) – автор праць з теорії та історії держави і права, державного, адміністративного права. «Система науки про державу» (1852-1856), «Вчення про управління» (1865-1868), «Сучасне і майбутнє науки про державу і право Німеччини» (1870), «Сучасне і майбутнє науки права» (1880).

У 1898 р. вийшла друком книга «Теорія державного управління» американського вченого Р. Бентлі.

Незважаючи на давню історію, державне управління в сучасному розумінні – це здобуток новітнього часу. Термін політико-управлінські науки було уведено в 1930-1940 роках одним із засновників Чикагської школи політичного біхевіоризму Г. Лассуеллом. Нова галузь знань виникла в часи становлення індустріального демократичного суспільства, коли зародилися нові відносини між людьми.

Однак становлення сучасної науки **державного управління** – це здобуток індустріального демократичного суспільства. З кінця 30-х – другої половини 50-х років формуються вихідні підходи і концепти науки державного управління (*у 30-ті роки Гарольд Лассуелл запроваджує термін політико-управлінські науки (Policy Sciences) як самостійну галузь соціального знання; Герберт Саймон пропонує створити адміністративну науку (administrative science) і у 1947 р. видає монографію «Адміністративна поведінка: дослідження процесів ухвалення рішень в адміністративних органах»*). З кінця 50-х – у 70-ті роки йде процес інституціоналізації напряму як університетської навчальної і наукової дисципліни (*«За новаторські дослідження процесу ухвалення рішень у рамках економічних організацій» Г. Саймон у 1978 отримує Нобелівську премію з економіки*). У 80-90-ті роки відбувається розвиток теоретичних та емпіричних напрямів нової науки (державного управління), диференціація і спеціалізація напрямів і підгалузей (*під впливом ідей Г. Саймона з'являється концепція так званого нового державного управління (new public management)*).

Учені виділяють три етапи в історії становлення сучасної науки державного управління:

- формування вихідних підходів і концептів (кінець 30-х – друга половина 50-х років);
- інституціоналізація напряму як університетської навчальної і наукової дисципліни (кінець 50-х – 70-ті роки);
- розвиток теоретичних та емпіричних напрямів науки, диференціація і спеціалізація напрямів і підгалузей (80-90-ті роки).

З метою інтернаціоналізації та стандартизації державного управління у 1999 р. утворено Європейську асоціацію з акредитації державного управління (ЕАРАА). Сьогодні ідентифіковано понад 140 журналів, що є фаховими з державного управління. Накопичений досвід у сфері державного управління в Північній Америці дав підстави для видання серії книг під загальною назвою «Класики державного управління».

Державне управління, як вже відзначалося, це специфічний тип соціального управління. Це пояснюється низкою притаманних лише йому властивостей.

Можна виділити *три такі основні властивості*. По-перше, державне управління спирається на державну владу, яка є легітимною, тобто має правову обумовленість. По-друге, воно охоплює всі сфери суспільства. По-третє, оскільки держава як складне явище є певною впорядкованою системою, то виступаючи в якості суб'єкта управління, вона надає і державному управлінню властивість системності, наявність якої надає державному управлінню необхідну узгодженість, координацію, субординацію, певну цілеспрямованість, раціональність і ефективність.

Зважаючи на викладене, можна дати наступне визначення поняття «*державне управління*», охарактеризувавши його як свідомий практичний, організуючий та регулюючий вплив держави через систему її органів на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу.

Під державним управлінням розуміють специфічну діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів. Термін «*державне управління*» широко використовується у законодавстві (в тому числі й конституційному), а також у науковій та навчальній літературі колишнього СРСР і ряду зарубіжних країн. Після розпаду СРСР виникли незалежні держави, які почали будувати свої правові системи на нових принципах.

Найважливішим з них став принцип здійснення державної влади на основі її *поділу на законодавчу, виконавчу та судову*, який закріплено у ст. 6 Конституції України. З урахуванням цього у тексті останньої вживається термін «*органи виконавчої влади*» (ст. 106), «*місцеві органи виконавчої влади*» (ст. 120). Термін же «*державне управління*» не використовується.

Поняття «*орган виконавчої влади*» є похідним від ширшого поняття «*державний орган*» (або «*орган державної влади*»). Тобто орган виконавчої влади є окремим видом державних органів він створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державою спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків); реалізує свою діяльність за допомогою визначених державою методів і форм; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки.

«*Місцеві органи виконавчої влади*» – це місцеві державні адміністрації (місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції) та територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (місцеві органи виконавчої влади спеціальної компетенції).

Будучи частиною соціального управління, державне управління зберігає його характеристики. Водночас, воно має численні особливості, що відображають його специфіку і дозволяють детермінувати як самостійний вид управління.

Ці особливості дістають вияв у основних компонентах системи державного управління (суб'єкті, об'єкті, керівному впливі) та інтегрованих властивостях, що притаманні йому як системі управління.

*Головна особливість суб'єкта* – це те, що ним є держава в цілому. В управлінському процесі вона представлена системою спеціальних, як правило, державних органів.

Особливістю останніх, як безпосередніх суб'єктів державного управління, є такі:

- вони формуються державою (з волі держави);
- наділені державно-владними повноваженнями;
- здійснюють управлінські функції від імені держави.

*Головна особливість об'єкта* – це те, що ним є організоване суспільство в цілому. Безпосередніми об'єктами, на які справляє вплив той або інший конкретний суб'єкт, є підвідомчі йому сфери державного управління.

Головна інтегративна якість системи – реалізація у повному обсязі загальнодержавних інтересів у сфері соціального управління. Визначальна особливість керівного впливу є те, що йому притаманний державно-владний характер (він містить веління держави, обов'язкове до виконання), дістає вияв у правовій, переважно адміністративно-правовій формі (система норм, система актів, пов'язаних з їх застосуванням, сукупність повноважень учасників управлінського процесу), а також має безперервний характер. Отже, цілком зрозуміло, що ефективність управління багато в чому залежить від ефективності врахування і використання виявлених (пізнаних) закономірностей.

*Форма державного правління* – це спосіб організації державної влади, зумовлений принципами формування і взаємовідносин вищих органів держави.

*Виділяють 5 ознак державного управління:*

1) *Виконавчо-розпорядчий характер.* Органи, які здійснюють державне управління – це насамперед виконавчі структури, на які покладено обов'язок реалізувати (виконувати) рішення, які ухвалюються законодавчою владою. Розпорядча діяльність управлінських структур дістає вияв в ухваленні загальнообов'язкових приписів (закріплених в указах, постановах, інструкціях, протоколах тощо), в організації виконання цих приписів, а також у здійсненні контролю за цим процесом.

2) *Підзаконність*. Під підзаконністю державного управління розуміють те, що його цілі, сфери його впливу, основні форми і методи державного управління визначаються на законодавчому рівні.

3) *Масштабність та універсальність*. Виявом масштабності та універсальності державного управління є те, що органи державного управління, здійснюючи управлінську діяльність, впливають на всі сфери соціального життя.

4) *Ієрархічність*. Ієрархічність державного управління виявляється в тому, що органи, які його здійснюють, мають систему, підпорядкованих їм інстанцій нижчого рівня.

5) *Безпосередньо організаційний характер*. Безпосередньо організаційний характер державно-управлінської діяльності полягає в тому, що в процесі виконання і розпорядження на різних рівнях організовується спільна діяльність людей.

## **2. Принципи державного управління**

*Принцип* (від латинського «*principium*») – основа, першооснова) – 1) основне, вихідне положення теорії; керівна ідея, основне правило; 2) внутрішнє переконання, погляд на речі, що визначають норму поведіння; 3) основа пристрою, дії механізму, приладу, установки.

Принципи як поняття теорії відображають у системі державного управління сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам [7, с. 186].

Принципи управління обґрунтовують, роз'яснюють зв'язки як між об'єктом і суб'єктом управління, так і всередині кожного з них. Вони відображають властивості, притаманні управлінській системі в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам. Принципи відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління.

*Принципи державного управління динамічні за змістом і формою*. Вони формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними умовами, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління.

Наукове осмислення і теоретичне обґрунтування принципів державного управління виходить з аналізу сутності самого явища. У літературі називається різноманітна кількість принципів (Г. Емерсон – дев'ять, А. Файоль – чотирнадцять, Ф. Тейлор – десять, Д. Карнегі – двадцять дев'ять, М. Вебер – п'ять і т. д.). Але це зовсім не означає, що всі вони чи деякі з них застосовуються в управлінні і впливають на нього.

Не слід відкидати й кращі надбання управлінської науки радянського періоду, бо зрозуміло, що такі політико-правові принципи державного управління як колегіальність і єдиноначальність, науковість, економічність та ефективність, плановість, добір і розстановка кадрів мають надзвичайне значення і успішно функціонують у новій моделі. А організаційні принципи – галузевий і територіальний – спільно з новими складають єдину систему принципів державного управління України.

Досвід передових країн, зокрема американський та європейський, адже власне модель, система і принципи державного управління в умовах функціонування демократичної держави, з соціально орієнтованою ринковою економікою сформувались саме там. А тому не враховувати думки та ідеї, сформульовані у працях Отто Майєра, Анрі Файоля, Леонарда Бейта, Фредеріка Тейлора, Дуайта Валдо, Честера Бернарда, Герберта Саймона та багатьох інших, просто неможливо.

Обґрунтування принципів нового державного управління в Україні, їх систематизація і розробка конкретних механізмів є науковою проблемою, що потребує подальших досліджень.

**Г. Атаманчук** зазначає, що державне управління – це практичний, організований вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу.

Г. Атаманчук наголошує, що процес виявлення і обґрунтування принципів державного управління повинен відповідати таким вимогам:

а) відображати не будь-які, а лише найбільш суттєві, головні, об'єктивно-необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління;

б) характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні;

в) охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, що притаманні державному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не частковий характер;

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

Поняття «*принцип державного управління*» покликаний відображати закономірності, що об'єктивно існують у державному управлінні та мають особливе значення для його організації і здійснення.

*Принципи державного управління* – це фундаментальні істини, закономірності, керівні правила, основні положення, норми поведінки,

виражені у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, якого повинні дотримуватися органи державного управління та державні службовці у своїй діяльності.

*Принципи державного управління* – це його позитивні закономірності, пізнані наукою і практикою, закріплені в правових нормах або є узагальненням чинних юридичних правил держави.

*Прийнято виділяти такі групи принципів державного управління:*

1) соціально-політичні – демократизм, участь населення в управлінській діяльності (народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність.

2) організаційні принципи побудови апарату державного управління – галузевий, функціональний, територіальний.

3) організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління – нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність, поділ управлінської праці; відповідальність за ухвалені рішення, оперативність, самостійність.

Систематизація принципів. Їх класифікація. Наприклад, автори курсу лекцій «Загальна теорія управління» пропонують таку систематизацію принципів:

– *загальні* – принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, оптимальності, інформаційної достатності, демократизму, гласності, змагальності, стимулювання;

– *часткові* – принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи суспільних сферах (економічній, соціально-політичній, духовній), і принципи, що застосовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій, інститутів;

– *організаційно-технологічні* – єдиноначалля, поєднання державного, регіонального і місцевого управління, конкретності, розподілу праці, скалярний принцип, принцип ієрархії, єдності розпорядництва, делегування повноважень, діапазону повноважень [7, с. 188].

Г. Атаманчук запропонував таку систематизацію принципів державного управління:

1) суспільно-політичні; 2) функціонально-структурні; 3) організаційно-структурні; 4) принципи державно-управлінської діяльності [8, с. 172-173].

Ще один підхід, схожий до попереднього, запропонували Н. Нижник і О. Машков: 1) суспільно-політичні принципи; 2) структурні принципи; 3) принципи державно-управлінської діяльності [85, с. 56-58].

Отже, існує багато різних підходів до систематизації принципів державного управління, що свідчить про великі труднощі у виділенні систематизаційних засад.

Саме тому першою підставою систематизації принципів державного управління є виокремлення тих загальних закономірностей, відносин і процесів, які притаманні всій системі державного управління, забезпечують міцність залежностей держави і суспільства. Такі універсальні закономірності можна означити поняттям загальносистемні принципи державного управління.

Друга підстава систематизації пов'язана з аналізом і науковою характеристикою закономірностей, відносин і взаємозв'язків, що складають групи елементів державного управління (цілі, функції, структура, процес). Якщо суть державного управління відображається у загальносистемних принципах, які впливають на всі складові цієї системи, то, відповідно, в кожній групі елементів повинні діяти якісь свої специфічні закономірності, відносини і взаємозв'язки, їх можна розглядати як структурні принципи, що впорядковують структуру групи елементів, і поділити на такі види: *структурно-цільові*; *структурно-функціональні*; *структурно-організаційні*; *структурно-процесуальні*.

У різноманітних підсистемах державного управління (територіальних, функціональних, галузевих тощо) і, особливо, в різних аспектах спеціалізованої управлінської діяльності існують свої специфічні закономірності, відносини і взаємозв'язки організації тих чи інших управлінських елементів, що складають третю підставу систематизації принципів державного управління. Сюди можна віднести принципи формування організаційних структур апарату державного управління (єдність мети; первинність функцій і вторинність структури; функціональна замкнутість підрозділів апарату управління; простота організаційної структури; єдність керівництва; оптимальність норми керованості; оптимальність централізованих і децентралізованих форм управління; принцип зворотного зв'язку [122, с. 210-211]). Принципи керування установою, принципи ухвалення управлінських рішень, принципи контрольної діяльності, принципи використання методів державного управління, принципи виконавчої влади, принципи державної служби, принципи управління людськими ресурсами, принципи діяльності органу виконавчої влади, принципи діяльності Кабінету Міністрів України, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій тощо.

У сфері державного управління закріплення (фіксування) певних закономірностей (які є актуальними для тієї чи іншої галузі управління) визначається через принципи. Тобто принципи державного управління – це його закономірності, які набули узагальнення у вигляді чинних правил, за якими управління здійснюється і організується. Принципи



як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам. Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не тільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності. Можна сказати, що принципи управління характеризуються двома ознаками: належність до відомих у науці і практиці позитивних закономірностей; зафіксованість у суспільній свідомості.

У науковій літературі з державного управління існує велика кількість підходів до групування принципів. Наприклад, загальні принципи базуються на положеннях Конституції України, законів України. Спеціальні принципи враховують організаційні аспекти діяльності органів державного управління (рис. 1.2).

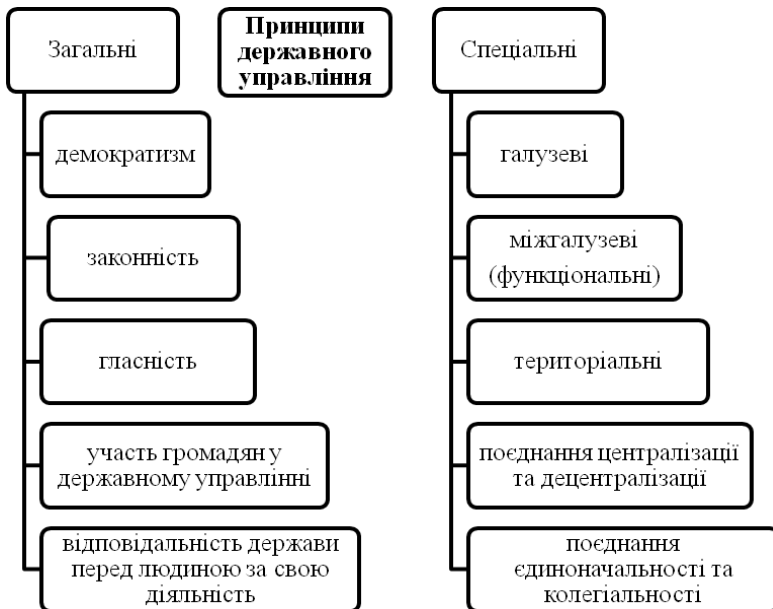


Рис. 1.2. Принципи державного управління

Так, наприклад, Н. Нижник визначає такі групи принципів:

1. *Суспільно-політичні*, що відображають та розкривають соціальну природу державного управління, його детермінованість і зумовленість

суспільством. Систему цих принципів характеризують демократизм, законність, об'єктивність, гласність.

2. *Культури управління*, що синтезовані через дослідження функціональної та організаційної структур державного управління, до яких відносяться: функціональність; диференціація та фіксування функцій шляхом видання правових норм; сумісність функцій; концентрація функцій; необхідність (стосовно управлінських об'єктів); комбінування функцій; відповідність функцій потребам і запитам управлінських об'єктів [109, с. 162-163].

Г. Атаманчук виділяє принципи об'єктивності, демократизму, правової упорядкованості, законності, федералізму, поділу влади, публічності [9, с. 193-197].

Серед загальносистемних принципів можна виділити такі: законність, демократизм, публічність, єдиноначалля і колегіальність, централізація і децентралізація, плановість, науковість, ефективність.

*Законність* – цей конституційний принцип розглядається сьогодні як основоположний принцип державного управління, який визначає рівень демократичності суспільства. Закони та інші нормативно-правові акти повинні ухвалюватись на основі та відповідно до положень Конституції, відповідати їй і не суперечити в процесі практичного здійснення функцій державного управління.

*Демократизм*. Принцип демократизму встановлює народовладдя в державному управлінні, яке б базувалося на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх, або переважної більшості громадян, можливості їх максимального залучення до обговорення проєктів управлінських рішень, відкритості інформації, гласності обговорення і ухвалення рішень, рівного доступу громадян до державної служби. Принцип демократизму передбачає використання для цього таких загальнодемократичних засад та ідей, як поділ влади, верховенство права та закону, функціонування багатопартійної системи, забезпечення діяльності опозиції, панування загальнонародних інтересів над класовими, загальнолюдських – над національними, публічних – над приватними, утвердження гласності та плюралізму думок тощо.

*Публічність* – цей принцип демократичної правової держави забезпечує зв'язок державного управління із суспільством, громадянами. Він подібний до принципу, який часто згадується в літературі – принципу гласності та врахування громадської думки. Але публічність за охопленням явищ є поняттям значно ширшим від останнього, яке включає: доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів і участі в їхній діяльності; прозорість функціонування органів виконавчої влади; громадський контроль за

діяльністю органів державного управління; інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

*Єдиноначалля і колегіальність* – у сучасних умовах реформування всіх сторін життя українського суспільства великої ваги набуває єдиноначалля і персональна відповідальність за ухвалення тих чи інших рішень, за виконання службових завдань, за використання (чи невикористання) службових повноважень.

*Централізація і децентралізація* – державне управління повинне бути побудованим на засадах розумного співвідношення концентрації влади і децентралізації, оскільки порушення цього балансу в будь-який бік призводить до негативних наслідків. Плановість полягає у плануванні організації та здійсненні державного управління, у створенні планів соціально-економічного розвитку окремих населених пунктів, територій, регіонів, галузей народного господарства, проектуванні та реалізації програм вирішення тих чи інших питань.

*Науковість* – дотримання цього принципу означає, що вся система державного управління формується відповідно до вимог науки управління.

*Ефективність*. Під ефективністю державного управління слід розуміти результат досягнення поставленої мети за максимально можливою економією суспільної праці. Суть принципу полягає у виборі найбільш ефективного в конкретних умовах управлінського рішення на основі всестороннього аналізу і вивчення інформації, розгляду багатьох варіантів рішень з метою досягнення певної мети за найменших витрат.

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

Сьогодні навряд хто скаже, як і коли зародилися мистецтво і наука управління. Управління в тій або іншій формі існувало завжди там, де люди працювали групами і, як правило, в трьох сферах людського суспільства:

- *соціальній* – необхідність встановлення і підтримки порядку в групах, в соціальних співтовариствах;
- *економічній* – необхідність у виробництві і розподілі ресурсів;
- *оборонній* – захист від ворогів і диких звірів.

Знання основних теорій управління має велике значення для практичної діяльності.

Процеси управління як особливий вид людської діяльності виникли з потреби забезпечити цілеспрямованість та узгодженість роботи людей. Тільки завдяки цьому, скажімо, стає можливим створення великих іригаційних систем у Шумері, спорудження пірамід у Давньому Єгипті тощо. Форми й структури управління, які склалися в минулому, можна побачити і сьогодні. Організація сучасних армій, наприклад, багато в чому побудована за принципами, які діяли ще в легіонах Давнього Риму, а територіальна структура управління вперше була заснована Олександром Македонським у своїй державі, яка охоплювала величезні території й об'єднувала мільйони людей. Серед сучасних структур існують і такі, що зародилися сотні років тому і залишаються майже незмінними досі, як структура управління католицькою церквою.

Форми майже всіх видів сучасного управління можна простежити в цих величезних процвітаючих організаціях давнини. Але в цілому характер і структура управління були, звичайно, не такими, як у наш час. Наприклад: пропорції між керівниками і некерівниками були набагато меншими; було менше керівників середньої ланки; колишні організації намагалися мати невелику групу керівників вищої ланки, які самостійно ухвалювали практично всі найважливіші рішення; керівні посади в організації найчастіше передавали за правом народження або шляхом захоплення влади силою. Але були в історії приклади, коли організації управлялися так само, як і сьогодні. Яскравим прикладом є Римська католицька церква. Вона мала і має просту структуру управління: пан, кардинал, архієпископ, парафіяльний священник. Така структура є, можливо, більш «сучасною», ніж структура багатьох організацій, які з'явилися останнім часом.

Розглядаючи розвиток теорії і практики управління, виділяють декілька історичних періодів.

Найтривалішим був перший період розвитку управління – починаючи з 9-7 тис. років до н. е. приблизно до XVIII ст. Перш ніж виділитися в самостійну галузь знань, людство тисячоліттями по крупицях накопичувало досвід управління.

Перші, найпростіші, зачаткові форми впорядкування і організації сумісної праці існували на стадії первіснообщинного устрою. В цей час управління здійснювалося спільно, всіма членами роду, племені або общини. Старійшини і вожді пологів і племен втілювали собою керівний початок всіх видів діяльності того періоду.

Приблизно у 9-7 тисячолітті до н. е. у ряді місць Близького Сходу відбувся перехід від привласнюючого господарства (полювання, збору

плодів тощо) до принципово нової форми отримання продуктів – їх виробництва (виробляюча економіка). Перехід до виробляючої економіки і став точкою відліку в зародженні управління, віхою в накопиченні людьми певних знань у цій області.

У Давньому Єгипті було накопичено багатий досвід управління державним господарством. У цей період (3000-2800 рр. до н. е.) сформувався достатньо розвинений для того часу державний управлінський апарат і його обслуговуючий прошарок (урядовці-писарі та ін.).

У цілому історія світового соціального управління налічує декілька управлінських революцій, що знаменують собою поворотні моменти в теорії і практиці управління.

*Перша управлінська революція* призвела до виникнення влади жерців і зародження писемності в результаті ділового спілкування і калькуляції.

*Друга революція* пов'язана з ім'ям вавилонського царя Хаммурапі, яка дала зразки суто світського аристократичного стилю управління.

Основним підсумком *третьої революції в управлінні, що відноситься* за часом до царювання Навуходоносора II, з'явилося з'єднання державних планових методів регулювання з виробничою діяльністю.

*Четверта революція* співпала із зародженням капіталізму і початком індустріального прогресу європейської цивілізації. Індустріальна революція довела, що чисто управлінські функції не менш важливі, ніж фінансові або технічні.

*П'ята управлінська революція* знаменувала прихід нової соціальної сили – професійних менеджерів, класу керівників, який став панівним у сфері управління матеріальним і духовним виробництвом.

Іншими словами, перераховані управлінські революції відповідають основним історичним віхам зміни культур і соціальних станів: влада жерців поступово витісняється пануванням військової і цивільної аристократії, на зміну якій прийшли заповзятливі буржуа, а останніх на історичній арені змінили наймані робітники, або «пролетарі управління», після чого соціально-управлінський цикл почався знову, але на якісно іншому рівні.

Отже, в суспільстві з перших кроків його існування діють два типи чинників управління – об'єктивні (незалежні від свідомості) і суб'єктивні (свідомі). Характерно, що у міру прогресу суспільства неусвідомлені чинники управління все більш поступаються місцем чинникам свідомим, людським, пов'язаним з доцільною діяльністю людей, специфічних суспільних інститутів (держави, партій тощо).

Але лише у ХХ ст. мистецтво управління людьми, яке упродовж тисячоліть вважалося даром божим для визначних особистостей – великих правителів, – перетворилося на науку управління.

Хоча організації існують майже стільки, скільки існує світ, до ХХ ст. навряд хто-небудь замислювався над тим, як керувати організаціями системно. Людей цікавило, як, використовуючи організацію, здобути політичну владу, а не те, як управляти нею. Наприклад, на початку ХХ ст. Роберт Оуен вивчав проблеми досягнення цілей організації за допомогою її працівників. Він надавав їм пристойне житло, покращував умови праці, розробляв системи матеріального заохочення. Ці реформи були новаторськими для того часу. Багато бізнесменів з усього світу приїздили на його фабрику в Шотландію, щоб на власні очі побачити цей соціальний експеримент. Однак жодний з них не наслідував приклад Р. Оуена, хоча фабрика була винятково прибутковою, їх цікавило лише швидке нагромадження капіталу, а не перспективи розвитку організації.

Термін «наукове управління» ввів американський інженер Ф. Тейлор, з ім'ям якого пов'язують виникнення сучасної науки управління.



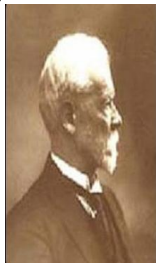
**Фредерік Тейлор** (1856-1915) – американський інженер. Після закінчення технологічного інституту в 1876 р. Тейлор працював у металургійній компанії «Мідвелл стил компанії» і пройшов шлях від бригадира до головного інженера заводу. У 1886 р. він вступив в Американське товариство інженерів-механіків. Тейлор залишив після себе солідну творчу спадщину, що включає крім соціальних робіт з металургії, книги, які прославили його ім'я на весь світ: «Відрядна система» (1895), «Цеховий менеджмент» (1903) і «Принципи наукового менеджменту» (1911). Похований він у Філадельфії і на його могилі написано: «Батько наукового менеджменту».

Своїми експериментами і науковими працями Ф. Тейлор прагнув довести, що розроблені ним методи наукової організації праці і сформульовані на їх основі принципи «наукового менеджменту» зроблять справжню революцію у сучасному виробництві, замінивши застарілі авторитарні методи науковими підходами до управління.

Ф. Тейлор, Ф. і Л. Гілберті та інші представники школи наукового управління основну увагу зосереджували на питаннях раціональної організації праці окремих робітників і виробничих підрозділів. Поява школи наукового управління стала зламним моментом, після якого управління почали визнавати як самостійну галузь наукових досліджень, а їх теоретичні результати використовувати в реальній практиці.

Засновники цієї школи вважали, що, використовуючи спостереження, виміри, логіку, аналіз можна удосконалити багато операцій ручної праці, добиваючись більш ефективного виконання. Наприклад: Ф. Тейлор старанно вимірював кількість залізної руди та вугілля, які робітник міг підняти на лопатах різного розміру. Гілберти винайшли пристрій, назвали його мікрохронометром і використовували разом з кінокамерою для того, щоб точно визначити, які рухи виконуються при певних операціях і скільки часу триває кожний з них. Базуючись на одержаній інформації (наприклад, рух руки каменяра), вони вимірювали робочі операції, щоб усунути зайві, непродуктивні рухи і цим підвищити ефективність праці.

На відміну від них, представники так званої класичної школи або школи адміністративно-бюрократичного підходу розробляли більш загальні і певною мірою формальні принципи організації праці та управління. Родоначальником цієї школи вважається А. Файоль (Франція). В основі запровадженої ним системи управління було покладено адміністративну доктрину, яка ще має назву «теорія адміністрацій».



**Анрі Файоль** (1841-1925) – керував великою французькою компанією з видобутку вугілля і видав багато фундаментальних праць у галузі управління організацією на вищому управлінському рівні. «Класики» дивилися на організацію з точки зору широкої перспективи, намагаючись визначити її загальні характеристики та закономірності розвитку. Метою класичної школи було створення універсальних принципів управління, її послідовники виходили з ідеї, що наслідування цих принципів приведе організацію до успіху. Ці принципи стосувалися двох основних аспектів: 1) розробка раціональної системи управління організацією через виконання основних управлінських функцій (виробництво, маркетинг, фінанси); 2) структура організації та управління працівниками. А. Файоль сформулював 14 принципів управління, які допомагають конструювати високоефективну організацію.

Зважаючи на неї, у 20-х роках А. Файоль визначив чотирнадцять принципів управління, які, на його думку, придатні для всіх без винятку сфер адміністративної діяльності:

- 1) поділ праці; 2) повноваження і відповідальність; 3) дисципліна;
- 4) єдиноначальність; 5) єдність керівництва; 6) підпорядкування особистих інтересів загальному; 7) винагорода; 8) централізація;
- 9) ієрархія (скалярний ланцюг); 10) порядок; 11) справедливість;
- 12) стабільність штату; 13) ініціатива; 14) корпоративний дух.

Ці принципи, доповнені функціями персоналу в організації, по суті, визначили спеціалізацію, ієрархію, рамки контролю та засади організаційної структури як основу, на якій можна було б формувати

організації та здійснювати управлінські функції. Він, а також Л. Урвік (Англія), Дж. Муні та А. Рейлі (США), М. Вебер (Німеччина), з одного боку, вели пошук раціональної структури організації, і А. Файоль вперше здійснив виділення функцій управління. З іншого боку, вони багато уваги приділяли питанням управління людьми. Наприклад, М. Вебер у поняття бюрократизму не вкладав негативного значення, а розглядав його як ідеальний тип організації, не беручи до уваги негативні риси формального підходу до досить гнучкого неформального процесу управління.

Значні еволюційні зміни в теорії управління відбулися в 30-50-х рр. ХХ ст. Реакцією на недооцінку соціально-психологічних емоційних факторів стало формування школи людських відносин або неокласичної школи, родоначальником якої вважається американський психолог Е. Мейо.



**Ельтон Мейо** (1880-1949). Австралійський психолог, соціолог і фахівець із теорії організації. Мейо найбільш відомий як засновник теорії «людських відносин» («Human Relations Movement»); також відомі його Хоторнські експерименти (Hawthorne Studies) і книга «The Human Problems of an Industrialized Civilization». Серія проведених у 30-х роках експериментів дозволила показати важливість впливу груп на поведінку окремих індивідів у робочих умовах.

В основі його концепції покладено висновок, що продуктивність праці суттєво залежить не тільки від умов праці та дій адміністрації, але й від соціально-психологічного клімату в колективі.

**Е. Мейо**, на відміну від представників школи наукового управління, виявив, що чітко розроблені робочі операції і висока заробітна плата не завжди призводили до підвищення продуктивності праці. Іноді робітники значно сильніше реагували на тиск з боку колег по групі, ніж на наміри керівництва і матеріальні стимули. Більш пізні дослідження, проведені А. Маслоу та іншими психологами, допомогли зрозуміти причину цього явища. Представники школи людських взаємовідносин в управлінні передбачали, що мотивами поведінки людей здебільшого є не економічні стимули, а різноманітні потреби, які лише частково можуть задовольнятися за допомогою грошей. Дослідники психологічної школи вважали: якщо керівництво піклується про своїх працівників, то й рівень їхньої задоволеності буде підвищуватися, а це у свою чергу зумовить підвищення продуктивності праці. Психологи в галузі управління рекомендували менеджерам надавати працівникам більш широкі повноваження і можливість спілкуватися на роботі, консультуватися з підлеглими з питань ухвалення управлінських рішень.



Розвиток психології й соціології зумовили відхід від школи людських відносин і створення нового напрямку, який дістав назву *школи поведінських наук або біхевіористської школи* (К. Арджиріс, Р. Лайкерг, Ф. Герцберг та ін.). У центрі їх уваги було надання допомоги працівникові в усвідомленні своїх власних можливостей для самовиявлення в процесі праці.

Для сучасного етапу розвитку теорії управління характерним є формування цілого ряду нових напрямів. *Емпірична школа* (П. Дракер, Р. Девіс, Л. Ньюмен, Д. Міллер) зосередила увагу на узагальненні практичного досвіду й розробці на цій основі новітніх концепцій сучасного менеджменту як «участь у прибутках», «участь в управлінні» тощо. В цілому представники цієї школи сприяли постановці й вирішенню ряду актуальних проблем управління, в тому числі класифікації й аналізу функцій управління, організації праці керівника, добору та оцінки кадрів, визначення структур управління та ін.

*Школа соціальних систем* (Д. Марч, Г. Саймон, А. Етціоні та ін.), розглядає людину в організації як соціально орієнтовану істоту, яка має різні потреби, що складають певну ієрархію. Однак потреби людини й потреби організації не завжди співпадають. Саме тому основне завдання школи вбачає у зниженні сили цих конфліктів. Вона також акцентує увагу на дослідженні найбільш загальних форм організації, аналізуючи частини системи, їх взаємодію, процеси, що пов'язують частини системи з цілями організації.

*Нова школа* (Р. Акофф, Л. Берталанфі, С. Бір, Р. Калман та ін.) характеризується прагненням впровадити в науку управління методи та апарат точних наук. Один із напрямів досліджень цієї школи пов'язаний з побудовою математичних моделей явищ, що найбільш часто зустрічаються у виробничому менеджменті. Другий – акцентує увагу на вивченні систем. Він і призвів до створення системотехніки. У подальшому в новій школі сформувалася самостійна наукова дисципліна – теорія управлінських рішень.

У 60-х рр. ХХ ст. виникає *концепція розвитку людських ресурсів*. Дослідники даного напрямку довели, що вкладення у розвиток кадрів, це не тільки стаття витрат, а життєво важлива умова виживання організації у складних і нестабільних умовах ринку. У зв'язку з цим співробітників слід розглядати як активи організації, людський капітал, а, отже, кадрова політика з «реагуючої» політики має перетворюватися на активну стратегічну політику.

Якщо говорити про сучасну теорію державного управління, то вона увібрала в себе багато з підходів організації й управління в бізнесі, а також ідеї великих давньогрецьких мислителів Платона та Арістотеля,

політичних філософів епохи Відродження і нового часу італійця Н. Макіавеллі, англійців Т. Гобса та Дж. Локка, французів Ш. Монтеск'є і Ж.-Ж. Русо, «батьків-засновників» американської конституції Т. Джефферсона, Дж. Вашингтона, А. Лінкольна тощо, німецьких філософів І. Канта, Г. Гегеля, К. Маркса та ін.

Значний вплив на її розвиток здійснили ідеї німецького вченого М Вебера, американців В. Вільсона і Ф. Гуднау. У наш час проблеми теорії управління активно розробляють на Заході Г. Райт, Н. Лінч, Б. Беккер, у Росії – Г. Атаманчук, І. Василенко, в Україні – В. Авер'янов, Н. Нижник, Г. Щокін та ін.

Таким чином, теорія наукового управління, яка зародилася близько ста років тому, знаходиться в постійному розвитку. На рубежі ХХІ ст. в центрі сучасної концепції управління все більше й більше зосереджена людина.

### **Запитання для самоконтролю**

1. Охарактеризуйте п'ять управлінських революцій. Розкрийте їх суть і специфіку.
2. Спробуйте визначити, що таке управління. Дайте власні варіанти визначення.
3. Які основні напрями включає кількісна школа?
4. У чому полягає зміст соціального підходу до вивчення історії управління?
5. Визначте сильні і слабкі сторони основних теорій (класична, людських відносин, мотивації, бюрократизації, загальна теорія систем) та шкіл (американська, європейська, японська) управління.

### **Словник термінів**

*Адміністративна школа управління (класична теорія організації)* – система поглядів на менеджмент, що опрацьовували підходи до удосконалення управління організацією в цілому (А. Файоль, М. Вебер, Л. Урвік, Ч. Бернард).

*Задача управління* – предмет рішення, що припускає необхідність дій з перекладу об'єкта управління в інший стан.

*Закономірності управління* – об'єктивні, необхідні, стійкі і істотні відносини, зв'язки, що визначають розвиток і функціонування систем управління.

*Закони науки управління* – загальні, істотні і необхідні зв'язки явищ, що вивчаються наукою управління. Закони науки управління виражають найважливіші внутрішні риси, особливості процесу

управління. Наприклад, закон необхідної різноманітності вимагає, щоб різноманітність керівної системи була не менше різноманітності керованого об'єкта.

*Науковість управління* – ступінь використання в процесі управління суспільними справами досягнень науки управління, особливо інноваційних соціальних технологій.

*Організація управління* – створення, утворення системи управління або внесення прогресивних змін у порядок її функціонування і розвитку.

*Принципи державного управління* – це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення, і які можуть бути сформульовані в певні правила; це основоположні засади, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими управління здійснюється і організовується.

*Соціальне управління* – це управління, здійснюване в людському суспільстві, людьми стосовно людей. І суб'єкт, і об'єкт управління представлені тут людиною. Отже, в управлінських системах, які функціонують у соціальному середовищі, головним і провідним є людський фактор.

*Теорія управління* – наука про принципи і методи управління різними системами, процесами і об'єктами.

*Управління* – найбільш загальне поняття, що поширюється на велике коло різноманітних об'єктів, явищ і процесів (технічні системи, господарські системи, суспільні системи, державні системи тощо).

*Школа людських відносин* – система поглядів на менеджмент, що досліджували переважно проблеми індивідуальної психології працівників організації.

*Школа науки управління (кількісний підхід)* – система поглядів на менеджмент, що розглядали управління як систему математичних моделей та процесів. У центрі уваги цієї школи знаходиться математична модель, за допомогою якої управлінську проблему можна відобразити (передати) у вигляді основних її цілей та взаємозв'язків.

*Школа наукового управління* – система поглядів на менеджмент, що спрямовані на дослідження проблем підвищення продуктивності праці робітників (безпосередніх виконавців) шляхом удосконалення операцій ручної праці (Френсіс Тейлор, Френк та Ліліан Гілбрет, Генрі Форд, Генрі Гант).

*Школа організаційної поведінки* – система поглядів на менеджмент, що концентрували увагу на вивченні типів групової поведінки, на розумінні організації як складного соціального організму, який знаходиться під впливом певних уявлень, звичок, конфліктів, культурного оточення тощо.

## Матеріали для семінарського заняття

### Завдання 1

У Давній Греції упродовж декількох сторіч великою популярністю при ухваленні важливих управлінських рішень, наприклад, оголошенні війни, виборі тієї або іншої стратегії захисту або розв'язанні важливої суперечки, зверталися до дельфійського оракула. Впадаючи в екстаз, він викрикував часом нескладні слова, які, як вважалося, вкладалися в його вуста богами і були сповнені вищого змісту. При храмі Аполлона, де відбувалося дійство, існувала рада старійшин, яка інтерпретувала відвертість оракула і потім повідомляла всьому населенню міста про рішення, ухвалені на підставі інформації, отриманої від оракула.

*Проблема.* Оцініть з погляду сучасного бізнесмена цей незвичайний спосіб отримання управлінської інформації. Чи може що-небудь із цієї управлінської технології бути використане в сучасній практиці керування?

### Завдання 2

Наведіть приклади, які підтверджують, що не існує «правильного» способу управління.

### Завдання 3

Чи вмієте Ви впливати на інших людей?

1. На Вашу думку, чи підійшла б Вам професія актора чи політика?
2. Чи дратують Вас люди, які намагаються екстравагантно одягатися і поводитися?
3. Чи можете розмовляти з іншими людьми про свої інтимні проблеми?
4. Чи негайно реагуєте на неправильне розуміння Ваших слів або дій?
5. Відчуваєте дискомфорт, коли інші досягають успіху в тій сфері, де б Ви хотіли його досягти?
6. Чи любите займатись досить складною і важкою справою, щоб довести свої незвичайні здібності?
7. Чи могли б принести у жертву все заради визначного результату у своїй діяльності?
8. Вас влаштовує постійне і незмінне коло знайомих?
9. Ви любите вести поміркований спосіб життя?
10. Чи любите Ви змінювати домашню обстановку чи переставляти меблі?
11. Чи любите Ви знаходити нові способи розв'язку старих завдань?
12. Чи любите Ви дразнити надто самовпевнених і пихатих людей?

13. Чи любите Ви доводити, що хтось досить авторитетний у чомусь та неправий?

Підрахуйте свої бали, скориставшись таблицею:

Відповідь	Питання												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
«Так»	5	0	5	5	5	5	5	0	0	5	5	5	5
«Ні»	0	5	0	0	0	0	0	5	5	0	0	0	0

**Резюме:**

*Ви набрали 35-65 балів.*

Ви людина із хорошими задатками, щоб ефективно впливати на інших, міняти їх думку, поведінку, радити їм, керувати ними. У взаєминах з людьми Ви почуваетесь досить впевнено. Ви маєте незаперечний дар переконувати людей у своїй правоті.

*Ви набрали 30 і менше балів.*

Вам нелегко переконати людей у своїй правоті, навіть коли Ви абсолютно праві. Ви часто буваєте надто стриманими, не досягаючи через це бажаної мети, а часто виявляється, що Вас взагалі неправильно зрозуміли.

**Завдання 4**

Складіть порівняльну таблицю: «Державне управління як наука і як навчальна дисципліна».

**Завдання 5**

Прокоментуйте вислів німецького філософа І. Канта: «Два людські винаходи можна вважати найбільш складними: мистецтво управляти і мистецтво виховувати».

**Тестові завдання для перевірки знань**

**1. Управління – це:**

а) функція біологічних, соціальних, технічних, організаційних систем, яка забезпечує збереження їх структури, підтримує певний режим діяльності;

б) здійснення керівних функцій щодо забезпечення функціонування системи;

в) юридично виражені керівні впливи окремих органів державної влади, які вони мають право і зобов'язані здійснювати щодо певних об'єктів управління або компонентів певних структур.

г) спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей.

**2. Що таке управління як наука?**

а) Управління – це складний процес, що включає цілеспрямований вплив на об'єкти, системи з метою збереження їхньої сталості або переведення з одного стану в інший з метою досягнення певних цілей.

б) Управління – це соціальний процес, що включає цілеспрямований вплив на керовану систему.

в) Управління – це економічний процес, що передбачає вплив на керовані об'єкти.

г) Управління – це система заходів щодо координації діяльності людей.

**3. Об'єкт управління – це:**

а) керівна підсистема;

б) елемент, на який спрямовано дію;

в) елемент підпорядкування.

**4. Процес управління – це:**

а). процес впливу;

б). процес дії і впливу;

в). дія на об'єкт з метою зміни його стану або форми.

**5. Правильна й повна класифікація видів управління:**

а) виробниче, технічне, соціальне;

б) підприємницьке, сімейне, державне;

в) технічне, соціальне, біологічне.

**6. Зазначте тип управління, до якого належить управління, пов'язане з поведінкою окремих організацій, соціальних груп:**

а) політичне управління;

б) соціальне управління;

в) економічне управління;

г) державне управління.

**7. Основи камеральних наук заклали:**

а) А. Юсті та Ж. Пютер;

б) Л. Штейн та Л. Гумплович;

в) Р. Бенлі та Г. Лассуелл;

г) Р. Акофф та Л. Берталанфі.

**8. Значну увагу питанням державного управління у стародавніх римлян приділяв:**

а) Марк Аврелій;

б) Катон Старший;

в) Лукрецій Кар.

**9. Законність – це:**

а) елемент механізму держави;

б) багатоаспектне політико-правове явище;

- в) стадія правозастосування;
- г) результат правового регулювання суспільних відносин;
- д) елемент правового статусу службової особи.

**10. Наука управління як система знань виникла:**

- а) з появою перших людських спільнот;
- б) з виникненням державного устрою суспільства;
- в) в умовах розвитку фабричного виробництва на початку ХХ ст.

**11. Школа наукового управління отримала свій розвиток у:**

- а) 1885-1920 рр.;
- б) 1900-1950 рр.;
- в) 1930-1950 рр.;
- г) 1950-1988 рр.

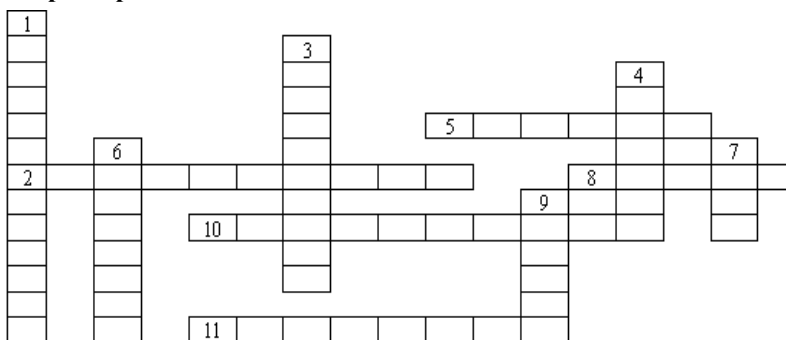
**12. Важливим внеском «школи наукового управління» у практику управління було:**

- а) створення універсальних принципів управління;
- б) перенесення центру уваги в управлінні з виконання завдань на стосунки між людьми;
- в) систематичне використання засобів стимулювання праці з метою зацікавлення персоналом у підвищенні його продуктивності праці;
- г) застосування в управлінні математики, статистики тощо.

**13. Вітчизняні фахівці в галузі менеджменту вважають, що на різних етапах розвитку управлінської науки в Україні вагомий внесок у неї зробили такі українські вчені:**

- а) К. Воблій, М. Зібер;
- б) І. Коропецький, В. Бандера;
- в) Т. Войнаровський, Г. Цехановський;
- г) М. Драгоманов, І. Вернадський, М. Туган-Барановський, М. Вольський.

**Кросворд**



*По горизонталі:* 2. Менеджер, який розробляє проекти майбутніх рішень. 5. Засновник адміністративної школи управління. 8. Представник класичної школи в Німеччині. 10. Назва походить від англійського керувати, завідувати, бізнес. 11. Людина, що займається управлінням.

*По вертикалі:* 1. Вищий рівень управління. 3. Менеджмент у перекладі з англійської мови. 4. Подружжя школи наукового управління. 6. Менеджер, завданням якого є ухвалення рішення. 7. Представник школи руху за гуманні стосунки. 9. Засновник школи наукового управління.

### **Теми рефератів**

1. Етапи еволюції державно-адміністративного управління країною.
2. Методи дослідження, застосовувані в науці про адміністративне управління.
3. Взаємозв'язки адміністративної науки з іншими суспільними науками.
4. Принципи управління А. Файоля, бюрократія М. Вебера, науковий менеджмент Ф. Тейлора як основа ділового адміністрування
5. Сучасні погляди (концепції) на сутність державно-адміністративного управління.



## ТЕМА 2

# ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

---



*Повага до влади залежить  
від гідності того,  
над ким панують.  
Френсіс Бекон*

### План

1. Державна влада як складова державно-владного механізму
2. Особливості поняття «державне управління»
3. Принцип поділу влади і його роль у створенні ефективної моделі державного управління: іноземний досвід і українська практика
4. Державна влада і місцеве самоврядування: моделі взаємодії

### 1. Державна влада як складова державно-владного механізму

**Влада** (з грец. – панувати, управляти, володіти) – здатність певного суб'єкта (індивіда, колективу, організації) підпорядковувати собі волю і поведінку іншого суб'єкта у своїх власних інтересах чи інтересах інших осіб. Визначення влади, її сутності має найважливіше значення для розуміння державної політики й політичних відносин з усієї сукупності соціальних відносин, тому що влада формує політичну систему, яка є не тільки «системою відносин, політичних взаємодій, ролей і функцій, але й, у першу чергу, це відповідна інституціональна структура, на основі якої і формуються зазначені відносини» [43, с. 324].

Влада – організована і регулятивно-контролююча основа політики, засіб її здійснення. Влада має універсальну властивість: *загальність* (функціонування в усіх сферах суспільних відносин і політичних процесах, здатність проникати в усі види діяльності, зв'язувати людей, суспільні соціальні верстви і групи і протиставляти їх), а також має єдиний принцип діяльності – командування в різних його формах (розпорядження, наказ, постанова та ін.). Влада є скрізь, де є стійкі об'єднання людей: в сім'ї, виробничих колективах, різноманітних організаціях і установах, у всій державі.

У первісному суспільстві головними засобами громадського підпорядкування були родові звичаї і традиції, у подальшому ними стають моральні норми, закони, правила, принципи, ідейні мотиви тощо. Таким чином, якщо у первісному суспільстві управління загальними справами не виокремлювалося у самостійну галузь суспільної практики, не було відстороненим від безпосередніх потреб, інтересів членів роду, то у подальшому через воєнну демократію родо-племінного зразка і до сучасних національних держав, відбувається поступове зосередження влади в руках обмеженого кола людей (військових начальників, племінної верхівки, чиновництва), формується спеціальний апарат управління, який стане згодом однією з основних ознак держави, одним із чинників відчуження індивідів від розв'язання загальносуспільних справ.

Влада особливий вид суспільних відносин – відносин влади, їм властиві цілеспрямований вплив суб'єкта влади або виконавця владних функцій на об'єкт влади, причому владний вплив є тільки тоді, коли об'єкт і суб'єкт влади перебувають у відносинах панування і підкорення. Влада – це право та можливість розпоряджатися чимось і кимось, підкоряючи своїй волі.

**Державна влада** (різновид публічної влади) під нею варто розуміти верховну суверенну владу державно-організованого народу, що реалізується як за допомогою державних органів, так і за допомогою інститутів безпосереднього народовладдя, і яка має монопольне право застосовувати легалізоване насильство (правовий примус) у масштабах усього суспільства [9, с. 15].

**Термін «публічна влада»** став вживатися в Україні в якості узагальнюючого поняття, що поєднує державну владу і місцеве самоврядування, після ухвалення у 1996 році Конституції України. Отже, публічна влада – це інституціонізована легальна соціальна влада, що реалізує артикульовані суспільні інтереси територіально-організованого співтовариства, що консолідує дане співтовариство як цілісна система відповідно до панівних у суспільстві цінностей [43, с. 324].

**Державна влада** – це влада, яка здійснюється державою та її органами і характеризується суверенністю, універсальністю та здатністю владно-примусового впливу на поведінку всіх людей та їх організацій, що забезпечується державно-правовими методами. Державна влада – це спосіб керівництва (керування) суспільством, для якого характерна опора на спеціальний апарат примусу (авторитет чинності).

Державна влада – головний, типовий засіб здійснення політичної влади. Державна влада завжди має політичний характер, але не всяка політична влада є державною. Політична і державна влада мають різні механізми здійснення. Державна влада характеризується наявністю апарату управління і апарату примусу, тобто має владний примусовий вплив на поведінку людей та їх організацій, забезпечених державно-правовими методами. Політична влада класу (соціальної спільноти) здійснюється через: а) їх організації (опосередкований шлях); б) політичні виступи (безпосередній шлях). Однак якщо влада класу реалізується за допомогою державного апарату із застосуванням примусу, можна говорити про державну владу. Термін «політична влада» покликаний підкреслити реальну здатність і можливість класу (соціальної верстви, соціальної групи), який не має влади, вести боротьбу за її завоювання, проводити свою волю в політику – в межах правових норм і за їх допомогою.

*Політична влада* – це здатність суспільних груп чи індивідів впроваджувати у життя рішення, що виражають їхню волю і визначально впливають на діяльність, на поведінку людей та їх об'єднань, за допомогою волі, авторитету, права, насильства; це організаційно-управлінський та регулятивно-контрольний механізм здійснення політики.

Державна влада виконує роль арбітра у відносинах між різними соціальними верствами суспільства, пом'якшує їх протиборство, виконує «спільні справи».



«Численні зловживання владою надали цьому поняттю дещо негативний відтінок, хоча влада як така є нейтральною. Вона являє собою неминучий атрибут людських взаємин, повсюдно виявляючи свій вплив: у сексуальних стосунках, у трудовій діяльності, при пересуванні містом, перегляді телепередач і навіть у планах і мріях». Тоффлер Е. «Проблема влади на порозі XXI століття»

**Структурними елементами державної влади є:**

- суб'єкт влади, тобто держава та її органи;
- об'єкт влади – люди, на підкорення поведінки яких спрямовано цю функцію;
- владні відносини, через які здійснюється нав'язування волі носія влади підлеглим;
- наявність у суб'єкта влади певного арсеналу засобів, методів та способів, що дають йому змогу реально здійснювати свою волю в суспільному житті;
- нормативна система, що регламентує владну діяльність.

**Отже, державна влада** – це політико-правове явище, сутність якого полягає в тому, що, виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, вона (влада) здійснює спрямовуючий, організуючий, регулюючий вплив на суспільство [33, с. 329].

**Втілення державної влади в діяльність органів державної влади через такі засоби її здійснення**, як політика, адміністративні акти, правові норми, економічне стимулювання, ідеологічний вплив, способи примусу забезпечує функціонування державно-владного механізму.



**Іван Ільїн** (1883-1954). Філософ, правознавець, літературний критик і публіцист. Йому належать праці «Поняття права і сили. Досвід методологічного аналізу» (1910); «Основи законодавства. Загальне вчення про право та державу» (1915); «Вчення про правосвідомість» (1919); «Про опір злу силою» (1925); «Шлях духовного оновлення» (1935); «Творча ідея нашого майбутнього» (1937); «Основи боротьби за національну Росію» (1938); «Криза безбожництва» (1951); «Про монархію і республіку» (незавершена); «Наші завдання» (видана 1956).

У полі зору Ільїна перебували проблеми філософії, історії політичних учень, релігії і культури, політичного розвитку. В галузі правової науки він порушував питання державного суверенітету, монархії і республіки, природи міжнародного права. В центрі досліджень Ільїна – людина, вільна особистість із її гідністю, переконаннями, вірою, ініціативою, бажанням до праці й творчості. Припинення людини, її рабський стан, на думку мислителя, принижують «соціальність» як особливий порядок духовного життя.

**АКСІОМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ:**

1. *Державна влада не може належати нікому, крім тих, хто має правове повноваження.* Правосвідомість вимагає, щоб влада сприймалась не як сила, яка породжує право, а як правочинне повноваження. Право народжується не від сили, а тільки від права і завжди від природного права. Влада, яка не має правової санкції, не має й правового виміру.

2. Державна влада в межах кожного політичного союзу повинна бути одна. Вона – єдине організоване волевиявлення, яке впливає з єдності права. В кожному політичному союзі державна влада, незважаючи на принцип її поділу, за своєю суттю і метою єдина.

3. Влада має здійснюватися людьми, які відповідають високому етичному й політичному цензу. Влада без авторитету гірша, ніж явнеє безвладдя. Народ, який принципово заперечує правління кращих, є ганебним натовпом, а демагоги – його провідниками.

4. Політична програма володарюючих може передбачати лише заходи, які мають загальний інтерес. Адже державна влада покликана утверджувати природне право, а воно збігається із загальними інтересами народу і кожного громадянина.

5. Політична програма влади має охоплювати заходи і реформи, які реально можна втілити в життя. Неприпустимо вдаватися до утопічних, нездійснених програмних накреслень.

6. Державна влада принципово пов'язана розподільчою справедливістю. Однак влада має право і зобов'язана відступати від неї тоді, коли цього вимагає національно-духовне буття народу.

Практика політичного життя засвідчує, що ігнорування цих аксіом призводить до кризи державної влади, дестабілізації суспільства, конфліктних ситуацій, які можуть переростати навіть у громадянську війну.

**Державне управління є одним із видів діяльності** зі здійснення державної влади (поруч із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства і 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 формування та реалізації владних відносин у суспільстві, насамперед державної влади.

**«Політичний режим»** (від лат. – regimen – управління) – цим терміном оперували ще в античності, але його сучасне розуміння пов'язане з Великою французькою революцією, коли виникло поняття «ancien regime» (старий порядок, старий режим), а в широкий науковий обіг він увійшов після Другої світової війни. Це поняття упродовж багатьох років залишається предметом теоретичних дискусій в науці і його інтерпретація на сьогодні немає однозначного змісту.

Г. О'Доннелл і Ф. Шміттер, вважають, що поняття політичного режиму описує форми і канали доступу до найважливіших управлінських позицій, характеристики акторів, що мають доступ до них або позбавлених такого, а також стратегії боротьби за владу [145, с. 73].

Характер політичного режиму визначається політичною системою, що склалася, ходом політичного процесу та розстановкою політичних сил. На нього здійснюють вплив політичні традиції і норми, політична культура, усі компоненти політичної системи [143, с. 10]. На думку англійського ученого Е. Хейвуда, «режим є синонімом поняття «система управління», політична система» [129, с. 522].

У певному розумінні політичний режим близький до поняття **«стиль державного управління»**, але якщо останній розкриває технологію управління з погляду її раціональності й ефективності, то **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 є каналом двостороннього зв'язку держави і суспільства, влади і людей. **В одному** напрямку держава має широко, достовірно і повно сприймати суспільні (людські) потреби, інтереси, цілі, у **другому** – так організувати владу, управлінські процеси, щоб вони сприяли прогресивному суспільному розвитку. Це може забезпечити демократія.

**Демократія** – у перекладі з грецької «*влада народу*» (demos – народ, cratos – влада). Демократія – «правління всіх» (Арістотель). Правління народу, обране народом, для народу (А. Лінкольн). Демократія – тип політичної системи і соціальної організації суспільства, коли всі громадяни беруть участь в управлінні; форма устрою будь-якої організації, заснованої на принципах рівноправності її членів, виборності й ухвалення рішень за більшістю (партійна, профспівкова, молодіжна тощо); ідеал суспільного устрою і відповідний йому світогляд та система цінностей; рух за народовладдя (соціал-демократичний, християнсько-демократичний тощо).

Хоча поняття «демократія» означає буквально «народовладдя», в дійсності можливість всього народу повністю здійснювати політичне владування поки що в жодній країні не реалізовано, це скоріше ідеал. Проте, ряд країн зробили для його реалізації значні успіхи, більше від інших (США, держави Західної Європи), тому можуть бути зразком для інших у досягнанні цього ідеалу.

В узагальненому плані **демократія** – це політичний режим, в якому народ має можливість реалізувати свою волю безпосередньо або через своїх представників, а влада несе відповідальність перед громадянами за свої дії. Сутність демократії характеризується через сукупність цінностей, інститутів і процедур, таких як: *суверенітет народу; періодична виборність головних органів влади; всезагальне, рівне виборче право і таємне голосування; гарантія основних прав людини; наявність громадянських прав; політичні, соціальні й економічні права.*

**Демократичний політичний режим** – це форма організації суспільно-політичного життя, заснованого на принципах рівноправності його членів, періодичної виборності органів державного управління і ухваленні рішень відповідно до волі більшості.

**Основні ознаки демократичного політичного режиму:**

- наявність конституції, яка закріплює повноваження органів влади й управління, механізм їх формування;
- визначено правовий статус особистості на основі принципу рівності перед законом;
- поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову;
- вільна діяльність політичних і громадських організацій;
- обов'язкова виборність органів влади;
- розмежування державної сфери та сфери громадянського суспільства;
- економічний, політичний, ідеологічний плюралізм.

**Розрізняють дві основні форми демократії: пряму** (або ідентитарну) і **опосередковану (представницьку, або репрезентативну)** демократію. **Пряма демократія** передбачає постійну участь усіх громадян у розробці рішень, відсутність відмінностей між державою і суспільством. **Представницька (репрезентативна) демократія розглядається** як найбільш оптимальна форма демократичної організації влади та суспільства, для якої характерні: суверенітет народу, представництво, верховенство закону, розподіл влади, політичний, економічний та ідейний плюралізм, гласність. Носіями представницької демократії є парламенти, а також виборні представники виконавчої і судової влади.

**Для державного управління принциповими є такі особливості представницької демократії:** політичний характер (можливості суспільства за її допомогою оволодіти законодавчою владою); ставлення до депутатства в представницькому органі як до професійної політичної діяльності; вибір виборчої системи; координація і взаємодія законодавчої і виконавчої влади; демократична організація самої виконавчої влади.

Аналізуючи особливості політичного режиму в сучасній Україні, необхідно звернути увагу на те, що наша країна багато років існувала в умовах тоталітарно-авторитарних режимів. Тільки з початку 90-х років

в Україні почалися процеси демократизації, але вони йдуть важко і непослідовно, а це, як свідчить історія, може знову призвести до диктатури, тому що демократичні зміни не набули швидкого й динамічного розвитку.

Дослідники вважають, що в Україні сьогодні сформований «**гібридний політичний режим**» [94, с. 283]. Аналізуючи політичний режим, який склався в Україні, британський політолог українського походження Т. Кузьо стверджує, що тут сформувався змагальний авторитарний режим. Змагальним авторитаризмом він розуміє режим, у якому поєднуються дві тенденції. З одного боку, домінування олігархів під прикриттям центристських партій у парламенті, з іншого – діяльність опозиції, яка перешкоджає олігархічним групам установити повністю авторитарний режим [142, с. 170].

Для «гібридного політичного режиму» характерні такі ознаки: а) інтереси громадян не повністю беруться до уваги або ігноруються; б) рівень політичної участі в період між виборами є низьким; в) правові норми часто порушуються; г) результати виборів є неправдивими і тому фактично нелегітимними; д) максимально низький рівень довіри до державних інститутів; е) функціонування держави в цілому є незадовільним. «Політичний процес у гібридній державі визначається застоєм, корупцією і домінуванням еліт, що дають мало користі для країни і мають слабку підтримку населення», – наголошує вчений [141, с. 10].

Політичні процеси в Україні після 2010 року ставлять перед суспільством питання: чи не стає вона на шлях повернення до авторитарного управління? За 20 років в Україні так і не відбулася інституціалізація демократичного режиму, не було сформовано демократичні політичні інститути, які б сприяли розв'язанню соціально-економічних проблем, що залишилися від тоталітарного режиму. Поки що демократія існує тільки за умовною формою, але не за суттю, а інститути демократичного суспільства використовуються владою для легітимації непрозорих і недемократичних дій, реальна публічна політика починає підмінятися маніпуляціями суспільною свідомістю. У неінституціалізованій демократії місце, яке не займає активно функціонуючими інститутами, як правило, посідають активно діючі сили – клановість і корупція. Так, згідно з рейтингом індексу сприйняття корупції «Transparency International 2002-2009», Україна з 84 позиції в 2002 р. опинилася на 146 в 2009 р.

**Перехідний демократичний політичний режим в Україні характеризується:**

– відсутністю громадського контролю за діяльністю владних інститутів (ухвалення політичних рішень відбувається кулуарно та непублічно, українське суспільство фактично позбавлено інформації



про їх реальні наслідки). Наприклад, угода з Росією про Чорноморський флот, в енергетичній сфері, ухвалення бюджету тощо;

– у системі державного управління України так і не відбулося розмежування адміністративної та політичних еліти (зміна політичної еліти автоматично означає і зміну державної бюрократії, нівелюється як престижність, так і розуміння суті державної служби).

– відсутність якісної освітньої підготовки державних службовців: в Україні фактично не сформовано державний апарат, який був би здатним проводити демократичні перетворення в системі державного управління. Державний апарат нагадує павутиння окремих інституцій, які значною мірою заклопотані захистом своїх привілеїв, аніж служінням суспільству» [146, с. 15].

– незрілість політичної еліти, політична корупція, клановість та орієнтованість виключно на лідера в політичних партіях, втрата зв'язку політичних сил з виборцями за відсутності політичних, економічних та соціальних реформ. Використання елітами демократичних лозунгів у недемократичній боротьбі за владу стало спонукальним чинником для зростання в українському суспільстві попиту на політика, який «сильною рукою» наведе порядок у суспільстві [94, с. 285].

## **2. Особливості поняття «державне управління»**

З того часу як з'явилася наука державне управління, точиться дискусія щодо змісту поняття «державне управління», причому перевага віддається змісту діяльності, яка є сутністю державного управління [20, с. 41].

Наприклад, у радянські часи, аналізуючи основи державного управління в СРСР, В. Юсупов писав, що державне управління – це владна організуюча діяльність виконавчо-розпорядчих органів державного управління [138, с. 19]. А тому, при здійсненні державного управління уповноважені органи мають право: 1) видавати і реалізовувати нормативно-правові акти; б) проводити нагляд і охорону за реалізацією цих актів.

Тривалий час державне управління визначалось як виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, котра виявляється у безпосередньому повсякденному й оперативному впливові на різноманітні суспільні відносини у країні [119, с. 213]. На думку В. Авер'янова, державне управління – це особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [29, с. 6]. В. Цветков теж наголошує, що державне управління – це форма практичної реалізації виконавчої влади [109, с 17-37].

Однак існують й інші дефініції державного управління.

Так, Г. Атаманчук вважає, що державне управління – це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу [7, с. 38].

На думку німецького соціолога Макса Вебера: «Державне управління – це конкретний вид діяльності щодо здійснення державної влади, що має функціональну та компетенційну специфіку, що відрізняє її від інших видів, форм реалізації державної влади».

*«Державне управління – широке й аморфне поєднання теорії і практики, покликане сприяти кращому розумінню уряду та зміцненню його зв'язку з суспільством, яким він править, а також заохочувати державну політику, чутливішу до соціальних потреб, і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократій, що спрямована головним чином на ефективність, продуктивність і дедалі більшою мірою на задоволення людських потреб. За матір державному управлінню виступає політологія; за батька – керування».*  
*Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління*

*«Державне управління – це діяльність, яка включає здійснення політики та програм урядів (виконавчої влади). Сучасне державне управління включає діяльність у визначенні політики уряду, але, в основному, має справу з плануванням, організацією, спрямуванням, координацією та контролем за урядовими діями».*

*Енциклопедія Британіка*

Підтримуючи наведені підходи, російський учений А. Пікулькін вважає, що державне управління є способом реалізації державною владою розпорядчо-дозвільних функцій, спрямованих на виконання законів, інших нормативно-правових актів та політичних рішень [97, с. 19].

У той же час Ю. Битяк розмежовує поняття державного управління з виконавчою гілкою влади, а тому наголошує, що державне управління – це самостійний вид державної діяльності, що має організований, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [3, с. 261].

**Державне управління** – явище універсальне і рівною мірою притаманне всім без винятку країнам, але його розуміння в різних країнах є неоднаковим і значно різниться між собою. На зміст поняття «державне управління» впливають історичний та політичний досвід нації, рівень її економічного й суспільно-політичного розвитку, національні традиції, культура, ментальність та багато інших факторів. Сутність державного управління полягає в тому, що воно здійснюється, як у межах діяльності органів виконавчої влади при реалізації їхніх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища, так і іншими (крім органів виконавчої влади) органами державної влади.

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

Аналізуючи характерні риси державного управління, його можна визначити як багатогранну організуючу діяльність держави, яка здійснюється на основі та відповідно до чинного законодавства через практичну діяльність її органів виконавчої влади. Управлінська діяльність органів виконавчої влади, яку ми називаємо виконавчо-розпорядчою, полягає у: 1) діяльності щодо виконання законів; 2) діяльності з використання владних повноважень, наданих органу виконавчої влади чи посадовій особі (розпорядництво). Організуючи виконання законів, суб'єкти управління розпоряджаються – видають владні акти управління, які набирають форми правових актів, і є предметом дослідження як правової науки, так і науки управління.

Також у науці та практиці поряд з терміном «управління», коли мова йде про процес здійснення управління, вживається термін «**адміністрування**». Цей термін походить від латинського «ad ministrum» керую, що означає управління, завідування, підпорядкування, служба.

Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови **адміністрування** означає дію за значенням адмініструвати, а останнє у свою чергу означає керувати установою, організацією, підприємством і т. ін.; управляти; управляти бюрократично, за допомогою наказів і розпоряджень.

*Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпень : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с. – С. 12–13.*

**Адміністрація** – це інституції, які здійснюють функції управління у різних сферах суспільного життя; в аспекті «державна адміністрація» цей термін вживається зокрема для визначення системи органів виконавчої влади, а також як назва конкретних органів виконавчої влади тощо. Отже, термін «адміністрування» – це управлінська діяльність органів виконавчої влади.

*Юридична енциклопедія : В 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемчученко (відп. ред.) та ін. – К. : укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А-Г. – 672 с. – С. 59.*

Таким чином, у вузькому розумінні адміністрування означає професійну діяльність державних чиновників, яка спрямована на здійснення рішень керівництва. У широкому розумінні адміністрування – це не тільки професійна діяльність чиновників, а і вся система адміністративних інститутів з достатньо суворою ієрархією, завдяки якій відповідальність за виконання державних рішень відбувається згори донизу. У даному випадку термін «адміністрування» відповідає поняттю «адміністративне державне управління».

Часто поряд з терміном адміністрування використовується термін публічне адміністрування. Термін **публічне адміністрування** (англійською – public administration, французькою – administration publique, іспанською – administration publica) перекладається як державне управління і використовується в управлінській та правовій термінології демократичних, правових держав до виконавчо-організаторської діяльності держави.

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

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

*Поділ влади – це система організації і функціонування державної влади, в якій функції законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюються різними державними органами.*

Ідея поділу влади висувалася як античними (Арістотель) та середньовічними (Марсилій Падуанський) філософами. Однак принцип поділу влади (на законодавчу, виконавчу і судову) був запропонований у середині XVIII ст. Ш.-Л. Монтеск'є. Суть його полягає в недопущенні узурпації влади, тобто її зосередженні в руках однієї особи чи органу. Як зазначав Ш.-Л. Монтеск'є «... щоб не було можливості, – зловживання владою». Для цього, на думку Монтеск'є, необхідно, щоб різні гілки влади могли взаємно стримувати одна одну.

*Монтеск'є Ш.-Л. О духе законів / Ш.-Л. Монтеск'є // Избр. произведения. – М., 1995. – С. 289–291.*

В історії існувало декілька форм влади. Французький політолог М. Дюверже говорить про три історичні форми влади: анонімна влада, «розпорощена» серед членів примітивного суспільства; індивідуалізована влада, яка виникає з ускладненням процесів розподілу праці і появою нових видів діяльності; інституціалізована влада, що опирається на діяльність спеціальних інститутів, які виконують певні функції. Доповнюючи типологію М. Дюверже, можна виділити четверту історичну форму влади, яка сформувалась у кінці XX ст. – «наддержавну» владу, представлену законодавчими (Європарламент) та виконавчими (Комісія Європейських співтовариств) інститутами, владні повноваження яких розповсюджуються на 25 європейських країн.

Принцип поділу влади вперше був утілений в Конституції США 1787 р., де три гілки влади не тільки розділені, а й контролюють одна одну через так звану **систему стримувань і противаг**, згідно з якою законодавча, виконавча і судова гілки влади розділені не тільки організаційно, а й формально і цілком незалежні одна від одної. Водночас кожна з гілок наділена повноваженнями, які дають їй можливість контролювати й обмежувати інші гілки. Ці повноваження і складають систему стримувань і противаг. Жодна з гілок влади не має ні формального, ні фактичного верховенства над іншими.



«У будь-якій державі є три види влади: влада законодавча, влада виконавча, що відає питаннями міжнародного права, і влада виконавча, що відає питаннями права цивільного... Останню можна назвати судовою владою, а іншу – просто виконавчою владою держави».

*Монтеск'є Ш. Л. «Про дух законів»*

Нещодавно проблема застосування **системи стримувань і противаг як реалізації принципу розподілу влад в Україні** не розглядалась, тому що Україна входила до складу СРСР (Союз Радянських Соціалістичних Республік). У Радянському Союзі державна влада була визнана єдиною і неподільною [128, с. 301].

Незважаючи на те, що за Конституцією УРСР вища державна влада належала **Верховній Раді Української РСР**, але фактично владу здійснювала **КПРС**, на підставі ст. 6 Конституції, яка проголосила її ядром політичної системи. На місцях органами державної влади вважалися місцеві ради, тобто місцеве самоврядування як таке було відсутнє.

Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року була ухвалена **Декларація про державний суверенітет України**. По суті – це була програма побудови незалежної держави. У преамбулі Декларації підкреслювалося, що Верховна Рада УРСР проголосила суверенітет України як «верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території, незалежність і рівноправність у зовнішніх відносинах».

Декларація про державний суверенітет України стала основою **«Акта проголошення незалежності України»** (ухвалений 24 серпня 1991 Верховною Радою Української РСР), який проголосив Україну незалежною демократичною державою. Декларація представляла собою правовий фундамент для Конституції, законів України, визначення позиції республіки при укладанні міжнародних угод.

Будуючи демократичну державу, принцип поділу влади знайшов закріплення в Конституції України 1996 р. У ст. 5. було зазначено, що «єдиним носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», який «здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Саме народу належить «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні», і це право «не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу».

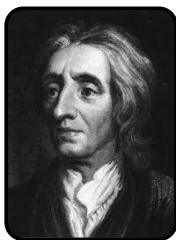
В Конституції України 1996 р. статочне оформлення отримав принцип «народовладдя» як фундаментальний базисний елемент структури демократії.

**«Народовладдя** – це природне право людини на гідне життя, здійснення контролю народу над державою, реалізація конституційних гарантій на судовий захист та справедливе і реально об'єктивне здійснення незалежного правосуддя» Саме народ країни, а точніше громадяни, які наділені правом виборчого голосу, фактично наймають і наділяють правом володіти й розпоряджатися владою в інтересах громадян, держави і суспільства окремих осіб.

У статті 6. вказувалось, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Було реалізовано ідею **стримувань і противаг**, щоб не тільки запобігти надмірній концентрації влади, а й забезпечити стабільність і сталість у діяльності державних інститутів, слугувати кращій їх організації та злагодженості, подолання можливого протистояння та конфронтації всередині державного механізму.

Основні теоретичні засади поділу влади було закладено ще Платоном, який першим звернув увагу на необхідність поділу державної влади як однієї з політико-правових гарантій античної демократії. Арістотель, розвиваючи погляди Платона, вважав, що у всякому державному устрої є три складові: перша – законодавчий орган, друга – посади, третя – судові органи, хоча і об'єднував законодавчу й судову влади в одну галузь, тобто не зовсім дотримувався принципу поділу влади на три гілки.

Теорія розподілу влади отримала подальший розвиток у працях Джона Локка, Шарля Луї Монтеск'є, Канта, Гегеля та інших.



Так, англійській філософ Джон Локк (1632-1704 рр.) вважав, що влада повинна бути обмежена народним представництвом і чітко визначена законом, обов'язковим для всіх, у тому числі й для монарха. Головною загрозою свободи, – вважав він, – є нерозділеність влади, її зосередження в руках абсолютного монарха, який сам установлює закони й примушує до їх виконання. **«Законодавча влада – це та влада, що має право вказувати, як повинна бути застосована сила держави».** Віддаючи верховенство серед гілок влади законодавчій, він вважає, що потрібна «влада, що стежила б за виконанням тих законів .....», такою владою він вважає виконавчу владу, призначає їй не стільки виконання законів, скільки контроль за їхнім дотриманням. **Судову владу Локк взагалі не виділяє в самостійну галузь і вважає, що вона повинна формуватися виконавчою.**



На відміну від згаданих мислителів Шарль Луї Монтеск'є, **розподіляв державну владу на три чітко визначені гілки: законодавчу, виконавчу і судову, які повинні врівноважувати одна одну, не допускаючи об'єднання хоча б дві з них в одних руках, оскільки різні гілки влади повинні стримувати одна одну.** Також він наголошував на тому, що головною є законодавча влада, а **судову владу, на його думку, варто доручати не постійно діючому представницькому органу, а залучати для цього людей з народу, пропонуючи при цьому чергування повноважень суддів для уникнення корупції й інших негативних явищ.**



Гегель теж визначає різні галузі влади як елементи державної цілісності. Законодавча влада, за Гегелем, – це влада визначати і встановлювати загальне. **Урядова влада – влада підлаштовувати особливі випадки під загальне.** Вона також виконує судову і поліцейську функції, підтримує наявні закони й установи. Гарантією від зловживання владою, на думку німецького філософа, є ієрархічний контроль чиновників при вищому контролі монарха.



На думку І. Канта, поділ влади – це вимога розуму й основного принцип держави: верховна влада (суверенітет) в особі законодавця – народу, виконавча – в особі Правителя, судова – в особах, які призначаються правителем або обрані народом. Влади повинні бути розділені, але розділення не повинно позбавляти їх взаємного зв'язку, тому що реалізувати свою задачу кожна з них може лише доповнюючи одна одну.

Практичним втіленням теорій можна вважати французьку Декларацію прав людини й громадянина 1789 року, в ст. 15 якої проголошувався й закріплювався принцип поділу влади. **В Україні принцип поділу влади** (козацька рада, гетьман з генеральною старшиною і незалежний суд) був запропонований в Конституції П. Орлика 1710 р. («Пакти й Конституція законів та вільностей Війська Запорізького») на 38 років раніше за Монтеск'є. Пізніше цей принцип був проголошений у Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 року), включений в Конституційний Договір 1995 р. і закріплений у Конституції, яка встановила параметри, в межах яких має здійснюватись законодавче врегулювання відносин державного владарювання.

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

**Перший етап** – період від 1990 до 1991 рр., коли відбулося юридичне закріплення державності України та формування нових органів влади.

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

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

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

**До системи протипага належить Конституційний Суд України,** який є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Він вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.



У той же час судова система – суди й судді не повинні виходити з принципу політичної доцільності, тому що втрата судовою владою самостійності й незалежності – це ознака наявності в державі антидемократичних тенденцій, коли судова система стає інструментом у «боротьбі панування» між впливовими політичними групами. **Таким чином, щоб залишатися гарантом демократичної політичної системи, судова влада повинна бути підконтрольна суспільству.**

Принцип поділу влади, як і механізм його реалізації, закріплений у багатьох Конституціях розвинених демократичних країн, які мають різні форми правління: це монархії, конституційні монархії, президентські, парламентські, парламентсько-президентські республіки. Об'єднує їх те, що в них модель державного управління в них базується на принципі поділу влади та системі «стримувань і противаг».

Крім того, у цих країнах в загальну систему політичних структур, відносин і взаємозв'язків вбудовано **такий політичний інститут як місцеве самоврядування**, існування якого в державі означає, що в країні поряд з інтересами особистості й інтересами держави визначаються й гарантуються ще й місцеві (муніципальні) інтереси [44, с. 171].

**Залежність принципу поділу влади від форми державної влади вимагає** узагальнити наявні напрацювання для подальшого розвитку української держави на шляху демократизації. По ознаці поділу влади можна виділити наступні варіанти державного устрою:

– **країни, в яких відсутня система поділу влади (абсолютні й дуалістичні монархії, авторитарні й тоталітарні режими)**. Такими країнами є монархії (Катар, Кувейт, Оман, Об'єднані Арабські Емірати, Саудівська Аравія), авторитарні системи (Куба, КНДР, Лівія), тоталітарні військові режими характерні для країн Африки (Заїр, Сомалі, Руанда, Чад), країни, де главою держави є лідер партії (К. Чен Ір у КНДР, М. Каддафі в Лівії, Ф. Кастро на Кубі), духовний лідер (Саудівська Аравія, Хамені в Ірані). Владу в цих країнах зосереджено в одній особі, або органі, тому наявність у деяких країнах представницьких і судових органів не змінює реального політичного панування.



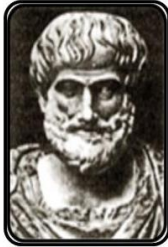
Що краще: щоб государя любили або щоб його боялися? Є думка, що найкраще, коли бояться та люблять одночасно; але любов дуже важко співіснує зі страхом, і коли вже потрібно вибирати, то вірніше вибирати страх... Люди менше бояться заподіяти образу тому, хто проявляє до них любов, аніж тому, хто вселяє в них страх, адже любов підтримується вдячністю, про яку люди можуть забути заради своєї вигоди, а страх підтримується погрозою відплати, про яку забути неможливо.

*Макиавеллі Н. «Государ».*



Розглянемо спочатку правління честолюбне (не можна дати йому інше ім'я, хіба що назвати його тимократією або тимархією), за яким розглянемо й таку ж саму людину; потім візьмемо олігархію та олігархічну людину; далі розглянемо демократію і демократичного громадянина; і, нарешті, перейшовши до четвертого міста – тиранічного, й вивчивши його, звернемось знову до душі тиранічної».

*Платон «Держава»*



«... Скільки видів має влада, що управляє людиною в її громадському житті?... Монархічне правління, яке має на меті загальне благо, ми називаємо царською владою; влада небагатих, але більш, ніж одного – аристократією (або тому, що правлять кращі, або тому, що мається на увазі вище благо держави та ті, хто до неї входить); а коли заради загального блага править більшість, тоді ми вживаємо позначення, загальне для всіх видів державного устрою – політія... Відхилення від зазначених устроїв такі: від царської влади – тиранія, від аристократії – олігархія, від подітії – демократія. Тиранія – монархічна влада, що має на меті вигоду одного правителя; олігархія спрямована на вигоди заможних громадян; демократія – на вигоди незможних; загального ж блага жодна з них на меті не має».

*Арістотель «Політика»*



«Якщо несправедлива влада здійснюється тільки однією людиною, яка в ній прагне до своєї вигоди, а не до блага підвладного йому суспільства, такий володар називається тираном. Назва походить від насильства, оскільки, замість того, щоб керуватися справедливістю, гнітить він силою. Тиран обтяжує своїх підданих не тільки в області благ тілесних, але й відносно благ духовних. Оскільки він більше жадає влади, а не того, щоб приносити користь, він ускладнює всякий розвиток підданих, адже підозрює, що будь-яка перевага підданих шкодить його пануванню. Тирани прагнуть до того, щоб між підданими не кріпилися узи дружби, та, щоб ті не радувалися благу мирного життя; коли ж один одному не довіряє, то вони не можуть нічого вживати проти їх панування. Тому сіють вони розбрат між підданими, а також забороняють те, що пов'язує людей, наприклад, шлюби та збори, а також інші подібні речі, завдяки яким серед людей виникають дружба й довіра».

*Фома Аквінський «Про владу»*

Стратегія управління в таких державах залежить від волі однієї людини, або його найближчого оточення, тому характерним для таких країн є відсутність свободи слова, панування авторитарних традицій управління державою, велика роль спецслужб. Економічне становище цих країн різне. Так, у Кувейті, ОАЕ, Саудівської Аравії, завдяки запасам природних ресурсів спостерігається сприятливий економічний розвиток, а у таких країн як Лівія, Заїр, Сомалі навпаки економічно бідні;

– **держави соціалістичного (радянського) типу – мають систему представницьких органів влади, джерелом якої визнається народ.** За наявності й конституційному закріпленні статусу цієї влади вони не становлять ефективну систему «стримувань і противаг», тому що структура партійних органів обов'язково домінує над системою представницьких інститутів влади. У державах соціалістичного типу відсутній реальний механізм поділу влади (В'єтнам, Китай, КНДР, Куба). Система Рад камуфлює всевладдя керівної партії, точніше партійної бюрократії. Принципи управління багато в чому аналогічні тим, які існують у державах з відсутністю поділу влади. В цих державах низький життєвий рівень (крім КНР, де відбувається економічне зростання). Яскраво виражені авторитарні форми правління цих держав не дають можливості говорити про перспективи стійкості даних політичних моделей. Радянська модель влади довгий час існувала в Україні. Слід зазначити, що відмінною рисою радянського варіанта була двоїста роль територіальних органів влади («Рад»), тому що вони одночасно були органами місцевого самоврядування та територіальними органами законодавчої влади, утворюючи владну вертикаль з головною радою на чолі. Було створено єдину систему органів державної влади, але поділу влади не існувало;

– **парламентська або конституційна монархія – по суті це данина історичній традиції, тому що основну державно-політичну роль у цих державах грають парламенти.** Для країн з монархічною парламентською формою правління характерна наявність: монарха – глави держави, законодавчого органа, уряду й суду. До характерних рис конституційної монархії можна віднести: верховенство парламенту в політичному житті держави, а як наслідок винятковий вплив політичних партій і їхніх лідерів; монарх скоріше номінальна фігура, він обмежений у своїх діях з управління державою або юридично, або за сформованою традицією, при цьому монарх має суспільно-політичний авторитет, але не юридично-правовий вплив; функції інститутів законодавчої й виконавчої влади часто дублюються у своїх функціях, а поділ влади не носить твердого характеру; уряд формується парламентською більшістю.

«Можливо, монархії й відмирають, проте у Західній Європі все ще більше монархій, аніж у будь-якому іншому регіоні світу. До монархій відносяться Великобританія й Іспанія, так само як і шість більш дрібних європейських демократій (Нідерланди, Бельгія, Люксембург, Данія, Норвегія й Швеція), а також кілька мікродержав типу Монако. Більшість цих монархій має тривалу історію, але дві з них з'явилися лише в ХХ сторіччі – норвезька (1905) та іспанська (1975), що була створена при переході країни від диктатури Франко до демократії. Можливо, іспанський король має більше впливу, аніж будь-який інший із європейських монархів, однак мало хто з них має реальну владу взагалі. В ході конституційної реформи 1970-х рр. король Швеції був позбавлений усіх повноважень, що залишалися в нього – навіть формальних. Монархи різняться скоріше за стилем, ніж за обсягом повноважень. Британська монархія схильна до пишності й церемоніалу, і королева під'їжджає до парламенту в золоченій кареті, в яку впряжені прикрашені коні. Монархії скандинавських держав і країн Бенілюксу іноді називають «велосипедними» (походження цього визначення зрозуміло зі знімку, де королева Нідерландів Беатрікс сфотографована на велосипеді). Покійний король Норвегії Олаф V (який правив з 1957 до 1991 рр.) відрізнявся особливою простою поведінки. Замолоду він брав участь в Олімпійських іграх зі стрибків на лижах із трампліна, і навіть в останні роки життя його часто можна було зустріти на лижній прогулянці в лісах навколо Осло в супроводі лише свого собаки. Під час нафтової кризи 1970-х років він наповіг на тому, щоб добиратися від своєї королівської резиденції до лижної траси на громадському транспорті (і оплачувати свої квиток)».

*Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Порівняльна політологія сьогодні*

Кожна складова частина державної влади предметно виконує свої функції. Законодавча влада має велике значення, тому що формує уряд і має контрольні функції. Реально виконує функції глави держави, як правило, прем'єр-міністр. До держав з такою формою правління відносяться: Великобританія, Бельгія, Данія, Іспанія, Камбоджа, Нідерланди, Швеція, Японія. Монархи – глави цих держав не мають повноти влади. Так, у Японії, як і у Великобританії, повноваження монарха (імператора) строго обмежуються статтями Конституції (ст. 2, 3 Конституції Японії 1947 р.);

– **парламентські республіки відрізняються від інших наявністю значних повноважень парламенту, закріплених у Конституції.** Також у цих республіках політичні партії мають великий вплив на функціонування державних інститутів. Функції президента в таких республіках схожі з повноваженнями монарха в конституційних (парламентських) монархіях. Президент обирається або парламентом (Угорщина, Німеччина, Індія, Італія, Латвія, Чехія, Швейцарія), або населенням (Австрія, Ірландія, Ісландія, Португалія, Сінгапур, Литва, Естонія). Повноваження президента в таких республіках обмежені парламентом або урядом. Уряд формується парламентською більшістю. Що стосується правосуддя, то наприклад, в Італії Конституційний суд вправі скасувати дію будь-якого законодавчого акта або норми закону.

Він складається з п'ятнадцяти суддів, третина з яких призначається президентом, третина парламентом, а ще одна третина вищою магістратурою (орган судової юстиції). Таке формування суду дозволяє максимально збалансувати його рівновіддаленість від усіх гілок влади. У парламентських республіках парламент є ключовою ланкою державного устрою, тому в них роль президента носить представницький характер.

Головним недоліком парламентської республіки, є урядова нестабільність, позитивним є те, що парламентська республіка відображає повний політичний спектр думок, шляхом делегування представників партій у парламент й уряд, і дає можливість парламенту примусити прем'єр-міністра подати у відставку у випадку політичних й економічних прорахунків його діяльності. Парламентська модель державної влади більш відповідає інтересам суспільства, тому що виконавча влада яка створюється парламентською більшістю є більш дієздатною опираючись на цю саму більшість.

– **президентські республіки (з чітким поділом влади й наявності у президента широкого спектра владних повноважень).**

У президентських республіках президент – це ключова фігура реальної державної влади. Він має величезні можливості для ефективного проведення свого політичного курсу, тому що є главою держави і посідає центральне місце в системі державних органів.

Класичним прикладом є Сполучені Штати Америки. При цьому Конгрес протягом всієї історії надає Президенту все нові повноваження. Законодавча й виконавча влада формуються незалежно один від одного, їхні повноваження розмежовані за Конституцією (ухвалена в 1787 р. і за всю історію її існування в неї було внесено лише 27 виправлень). У США повною мірою реалізується модель «сильний президент – сильний парламент», президент не може розпустити Конгрес, а останній не може простим голосуванням відправити президента у відставку.

Президентська форма правління поширена в багатьох країнах Латинської Америки, Азії й Африки, де процеси економічної лібералізації й демократизації залежать від президентської форми правління. Так, Венесуела після реформ У. Чавеса авторитарна президентська республіка. В цих країнах існує тенденція переходу до «суперпрезидентських» республік, коли інші гілки влади не врівноважують повноважень президента, тобто відсутня система стримувань і противаг. Таким чином, президентська влада не є гарантом демократії і за відсутності поділу влади і недосконалих противагах може стати причиною повороту убік авторитарного правління.

Так, у Росії, пише С. Метельський, «Закріплена Конституцією Російської Федерації форма правління поєднує в собі ознаки змішаної, президентської й «суперпрезидентської» республіки». Ця форма правління фактично незалежна, неконтрольована на практиці законодавчою,

виконавчою або судовою гілкою влади і, як правило, має на увазі принцип прямих виборів президента виборцями фактично без проміжних органів або інстанцій. Як для Латинської Америки, так і для Росії характерно конфліктне існування й взаємодія протилежних за своєю суттю авторитарною та демократичною ціннісними орієнтаціями. Все це ускладнює розбудову громадянського суспільства як у Росії, так і у Латинській Америці.

– **парламентсько-президентські республіки (Греція, Ісландія, Польща, Україна, Фінляндія, Франція), для яких характерний дуалізм державного управління (змішані, з неявним превалюванням тієї або іншої гілки влади).** Уряд, як правило, зв'язаний подвійною відповідальністю перед главою держави й законодавчим органом. Однак є і свої особливості. Так, у Франції інститут сильної президентської влади поєднаний з демократичними інститутами. Крім того, сьогодні інститут президента у Франції значно домінує над функціями парламенту [10, с. 103]. Французька Конституція припускає участь Президента у всіх трьох гілках влади, не зараховуючи його до жодної з них. Президент стежить за дотриманням Конституції і забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування державних органів (ст. 5 розділу 2 Конституції Франції), тобто президент наділяється функціями конституційного нагляду, а також конституційним правом втручатися у справи інших гілок влади. Згідно зі ст. 8 Президент не зв'язаний якими-небудь зобов'язаннями з призначення прем'єр-міністра, хоча на практиці ним ураховується думка парламентської більшості. Президент Франції формально не може відправити уряд у відставку, але у випадку, якщо його підтримує парламентська більшість, він може вплинути на відставку глави уряду. За традицією, уряд у Франції іде в відставку після знову проведених парламентських виборів.

«Якщо спробувати кількома словами викласти суть основної розбіжності між парламентською і президентською системами, то можна сказати, що парламентаризм надає політичному процесу певну гнучкість, тоді як системі президентського правління властива твердість.

Строго кажучи, парламентаризм – це такий режим, за яким єдино демократичним законним інститутом є парламент, а влада уряду перебуває в повній залежності від парламентського вогуму довіри...

У системах президентського правління глава виконавчої влади, наділений значними конституційними повноваженнями, включаючи контроль за складом кабінету й адміністрації, обирається прямим голосуванням на певний строк і не залежить від вогуму довіри парламенту. Він не тільки «власник» виконавчої влади, а й символічний голова держави, який у період між виборами може бути відсторонений від влади тільки через імпічмент».

*Лінц Х. «Небезпеки президентства»*

Крім того, в парламентсько-президентських республіках президент і прем'єр-міністр можуть належати до різних політичних груп, а це може, як негативно, так і позитивно впливати на політичний й економічний розвиток країни.

«Розглянемо V Французьку Республіку, яку Моріс Дюверже охарактеризував як напівпрезидентську. Хоча глава держави (президент) тут дійсно обирався на певний строк правління, глава уряду (прем'єр-міністр) повинен був розпоряджатися парламентською більшістю. За умови, що президентська партія мала у своєму розпорядженні таку більшість, президент міг обрати прем'єр-міністра з членів своєї партії, що, тим самим, давало йому можливість управляти як фактичному главі уряду. В іншому випадку глава уряду (прем'єр-міністр) міг належати до опозиційної партії, щоб мати можливість одержати підтримку парламенту, як це відбулося в період між 1986 і 1988 рр., коли президент країни Франсуа Міттеран повинен був призначити прем'єр-міністром лідера опозиційної партії Жака Ширака. У такі моменти президент не є Президентом «з великої букви» (у буквальному значенні). Хуан Лінц визначає V Республіку як «гібридну»».

*Рігс Ф. «Порівняльна оцінка президентської форми правління»*

У цілому ж парламентсько-президентські республіки включають у себе в тій або іншій мірі елементи парламентських і президентських республік.

– **«суперпрезидентські» республіки** – це гіпертрофована форма президентських республік, де поділ влади носить формальний характер. «Суперпрезидентською» республікою варто називати таку республіканську форму правління, за якої дотримано всі основні атрибути президентської республіки, але президент при цьому має широкі правові важелі впливу на парламент, бере участь у формуванні судівського корпусу і не може бути відкликаний зі своєї посади.

«Суперпрезидентська» республіка може трансформуватися в державу авторитарного типу, в якій всі владні важелі належать керівникові держави, хоча формально в основному законі можуть існувати інші гілки влади, або проводиться вибори глави держави. У державах такого типу може проголошуватися довічний президент (Туркменістан), або існувати можливість переобрання «президента» необмежену кількість разів (у Білорусі за результатами референдуму від 17 жовтня 2004 р. 77,3 % було віддано за виключення з Конституції обмеження права президента обиратися два рази), а також деякі країни Латинської Америки й Африканського континенту. Дану категорію країн не можна зараховувати до республік з повноцінним поділом влади.

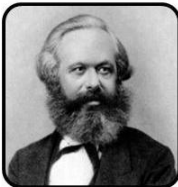
Модель державного устрою безпосередньо залежить від принципу поділу влади. Однак сама модель державного устрою має два аспекти: *правовий і політичний*. У правовому – це модель, сконструйована в законодавстві (насамперед конституції) відповідної держави. В політичному аспекті – це фактичний результат розвитку політичної системи та реальна взаємодія вищих органів державної влади між собою [46, с. 93].

Державні моделі управління розвинутих демократичних країн дуже різні і багатогранні. Так, для країн Європи, в яких діє принцип поділу влади, найбільш характерний **парламентський і парламентсько-президентський** тип правління з сильною виконавчою владою. Об'єднує їх те, що в них реалізований принцип розподілу влади, який є запорукою політичної стабільності та безперервності функціонування державної влади.

#### 4. Державна влада і місцеве самоврядування: моделі взаємодії

Місьцеве самоврядування є найважливішим елементом конституційного ладу демократичних країн і фактором демократизації громадського життя, необхідною передумовою становлення громадянського суспільства. В організації місцевого самоврядування найбільш яскраво виражено ідею наближення влади до народу.

«У маленьких політичних системах, подібних до місцевих співтовариств, «народ» має можливість безпосередньо брати участь в обговоренні, визначенні та проведенні в життя суспільного курсу. У більших політичних системах, до яких відносяться сучасні держави, демократія повинна, здебільшого, здійснюватися через опосередковану участь у виробленні політичного курсу. Вибори, конкуренція політичних партій, незалежні засоби масової інформації та представницькі органи уможливають певний рівень демократії, певний рівень «правління народу».  
*Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Порівняльна політологія сьогодні*



«Те положення, за яким народом управляють, повинне бути замінене на самоврядування народу».  
*Маркс К. Капітал і труд*



Місцеве самоврядування – це важливий з погляду демократичної держави інститут, який одночасно є інститутом як громадського, так і державного управління, процес відродження якого в Україні розпочався в 1991 році після отримання незалежності і ухвалення Декларації про державний суверенітет України (16.07.1990 р.). Передусім зазначимо, що починаючи з 1990 року і до ухвалення Конституції 1996 року **«інститут місцевого самоврядування був предметом майже щорічної трансформації, що передбачала різні ступені децентралізації влади: від централізованої системи так званої «матрьошки» (коли ради різних рівнів перебували у відносинах підпорядкування) до децентралізованої на зразок англо-американської моделі системи місцевої публічної влади».**

Конституція України 1996 року визнала місцеве самоврядування як важливий елемент основ конституційного устрою, самостійну форму здійснення народом влади на місцях. Вона закріпила принцип, відповідно до якого органи місцевого самоврядування є самостійним елементом системи управління суспільними справами на територіальному рівні та не входять до системи державної влади.

**Основний закон України виділив три головні ознаки місцевого самоврядування:**

- право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення (ст. 140);
- можливість безпосередньої реалізації цього права через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69);
- наявність публічної влади у вигляді органів місцевого самоврядування.

Органи державної влади і органи місцевого самоврядування є рівними перед законом, вони є представниками народу в межах наданих їм повноважень.

**Дехто з учених визначає місцеве самоврядування як державне управління, система якого нерозривно пов'язана з адміністративно-територіальним устроєм держави, як елемент механізму держави, як децентралізовану форму державного управління.**

**Децентралізація** (від латинського de – «заперечення», centralize – «середній, центральний») означає «знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління».

*Словник інішомовних слів / уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарлупа. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.*

**Теорія децентралізації** (децентралізаційна теорія) виникла, як зазначає Ю. Панейко, під назвою «decentralization» і передбачала поділ усіх адміністративних прав на ті, що належать тільки до компетенції держави, і такі, що «... надаються громаді шляхом делегації».

*Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен, 1963. – 175 с.*

Дехто із вчених, розглядає децентралізацію як розширення компетенції місцевих адміністративних органів, що діють у межах своєї компетенції самостійно та незалежно від центральної влади.

*Авалов З. Децентралізація і самоуправління у Франції / З. Авалов. – СПб., 1905. – 339 с.*

*Яценко А. Теория федерализма / А. Яценко. – Юрьев, 1912. – 154 с.*

З позиції розподілу функцій між рівнями управління виділяються такі види децентралізації: політичну, адміністративну і фінансову. **Політична децентралізація** (англійське поняття є синонімом французького «децентралізація») має на меті делегування політичної влади утвореним напівавтономним субнаціональним органам управління, які мають визначені права й політично підзвітні місцевим виборцям. Можна погодитись з Н. Бикадоровой, що регіональні й місцеві органи управління не можуть бути повністю незалежними від центрального уряду, а тому ефективність політичної децентралізації зумовлюється наданням територіальним колективам чітко визначених компетенцій, можливостями формувати свої органи управління, обмеженням контролю за діяльністю місцевої влади з боку центральної.

*Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 2 (20). – С. 145–151. – С. 146.*

Під **адміністративною децентралізацією** розуміють передачу функцій управління центральними органами влади місцевим, а також розширення повноважень підпорядкованих органів управління. Адміністративна децентралізація поділяється на власне децентралізацію та деконцентрацію. **Деконцентрація** означає передачу прав щодо прийняття відповідних рішень представникам центрального уряду на місцях, а також розподіл влади в межах одного рівня управління. **Децентралізація** має на меті передачу центральним урядом своїх повноважень і прав на ухвалення рішень місцевим органам самоврядування.

*Большая экономическая энциклопедия / под. ред. А. И. Азриляна. – М. : Ин-т новой экономики, 1999. – С. 179.*

Британські вчені виділяють термін «деволюція». Деволюція має регіональний характер та асоціюється з передачею центральним урядом повноважень субнаціональним одиницям при збереженні суверенітету центру. Деволюція поділяється на законодавчу (тобто регіональній владі надається право ухвалювати власні закони) й адміністративну (передача субнаціональним органам права реалізувати закони й політику, що встановлюється центральним урядом відповідно до специфіки певного регіону).

**Фінансова децентралізація** – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах замість фінансової використовують термін фіскальна децентралізація.

*Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. – № 2 (20), 2010. – С. 145–151. – С. 146.*

На нашу думку провідна ідея децентралізації – це передача повноважень і компетенцій органам місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання, пов'язані із місцевими потребами. «Місцеві інтереси набагато краще можуть бути оцінені на місцях, ніж центральною владою, яка задовольняє останні за вищу ціну, ніж при забезпеченні їх місцевою владою» [72, с. 13].

Децентралізація має своїм об'єктом, передусім, сферу місцевого самоврядування, а не сферу державної влади на регіональному рівні. Саме тому **ключовими принципами децентралізації є:**

- законодавче делегування громадам певних повноважень держави;
- забезпечення реалізації делегованих повноважень фінансовими і людськими ресурсами та юридичними гарантіями;
- нові партнерські відносини між державою та громадами.

**Ідеалом децентралізованої державної влади є Швейцарія**, в якій 70 % доходів держави споживається територіальними громадами конфедерацій, що становить 73 млрд дол. США на 7 млн населення (порівняно з Україною, де майже 50 млн населення, лише 8 млрд дол. США споживається територіальними громадами) – відповідно 10428,57 та 160 дол. США на душу населення.

Значним досягненням українського суспільства на шляху децентралізації і демократизації державної влади, самоорганізації громадян і наближення даної галузі законодавства до європейських

стандартів стала **ратифікація Україною 15 липня 1997 р. Європейської Хартії місцевого самоврядування**, схваленої Комітетом Міністрів країн Ради Європи в 1985 р. Основними принципами Європейської Хартії є правова, організаційна та фінансова автономії органів місцевого самоврядування.

**Суть правової автономії органу місцевого самоврядування** полягає в тому, що останній має власні повноваження, визначені законом і Конституцією (ст. 2 Європейської хартії про місцеве самоврядування), а також має право на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності. Повноваження мають бути повними і виключними, тобто такими, що не належать одночасно іншим органам.

**Суть організаційної автономії** полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначати свою власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління.

**Суть фінансової автономії місцевого самоврядування** полягає у праві органів місцевого самоврядування володіти та розпоряджатися власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень.

Однак Конституція лише закріплює основні принципи правового регулювання організації й функціонування місцевої влади в Україні. Застосування ж механізму самоврядування стало можливим завдяки ухваленому 21 травня 1997 р. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». У ст. 2 цього закону чітко визначено, що *місцеве самоврядування* – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» під **територіальною громадою** розуміються жителі, що постійно проживають у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають адміністративний центр.

**Під цим визначенням законодавець розуміє:**

- жителів, об'єднаних постійним місцем проживання;
- територіальна основа місцевого самоврядування – село, селище та місто.

Це означає, що до територіальної громади можуть належати не лише громадяни України, а й іноземці та особи без громадянства, що постійно проживають у межах села, селища, міста і користуються, відповідно до ст. 26 Конституції України, такими ж правами і свободами, а також виконують такі ж обов'язки, як і громадяни України.

**Система місцевого самоврядування**, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5), включає наступні елементи місцевого самоврядування:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську ради;
- сільського, селищного, міського голів;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської рад;
- районні (в місті) ради, які створюються у містах із районним поділом, за рішенням територіальної громади міста або міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- інституції самоорганізації населення.

**Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:** народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих та державних інтересів виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, а також його судовий захист.

Найвагомішим здобутком Закону є розподіл усіх повноважень на власні (**самоврядні**) та делеговані, **тобто державні**.

Відповідно до ст. 143 Конституції України, делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування, до складу яких входять сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради (ст. 140). Отже, делеговані повноваження надаються як радам, так і їх виконавчим комітетам. Однак, аналізуючи гл. 2 розділу II Закону України про місцеве самоврядування бачимо, що делеговані повноваження надаються тільки виконавчим органам сільських, селищних, міських рад. Зрозуміло, що ця невідповідність між двома основними законами зумовлює на практиці певні колізії.

**Новими формами** безпосереднього здійснення територіальними громадами своїх повноважень є право ініціювати розгляд будь-якого питання, віднесеного до компетенції органів місцевого самоврядування, а також **право проводити громадські слухання**, зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Враховуючи особливості адміністративно-територіального устрою нашої держави, **система представницьких органів місцевого самоврядування складається з двох рівнів:**

- сільські, селищні, міські ради – місцеві ради;
- районні та обласні ради.

Наявність цих двох рівнів аж ніяк не дає підстав підпорядковувати органи першого рівня другому.

**При визначенні статусу обласних, районних та районних у містах рад, їх місця в системі місцевого самоврядування, слід зазначити, що обласні й районні ради за відсутності відповідних територіальних громад представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, розташованих у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Вони не мають комунальної власності й самостійного бюджету, виконавчих органів і наділені обмеженими повноваженнями, частина яких законом делегована державним адміністраціям.**

Але з переходом на пропорційну виборчу систему обласні й районні ради перестали бути органами місцевого самоврядування, які представляють загальні інтереси територіальних громад (що є конституційною нормою – стаття 140 Конституції України).

Відповідно до статті 71 Конституції України районні та обласні ради формуються шляхом прямих виборів. Повноваження районних та обласних рад визначено в гл. 4 Закону і поділяються на власні (ст. 43), делеговані (ст. 44) їм територіальними громадами сіл, селищ і міст, а також ті, які вони мають делегувати відповідним місцевим адміністраціям.

Основна особливість діяльності обласних і районних рад полягає у відсутності в них своїх виконавчих органів, а їх функції відповідно до Конституції і Закону мають здійснювати місцеві держадміністрації. Вони підзвітні і підконтрольні Радам у частині повноважень, делегованих їм районними і обласними Радами.

Також окремі повноваження у сфері місцевого самоврядування мають місцеві державні адміністрації. Згідно зі ст. 119 Конституції України місцеві *державні адміністрації на відповідній території забезпечують:*

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; дотримання прав і свобод громадян;
- 3) виконання регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Вирішення питань місцевого значення, створення умов для забезпечення повсякденних потреб кожної людини окремо і населення територіальної одиниці в цілому. Рівень гарантованості цього права можна розглядати як один із показників рівня розвитку демократії в країні.

*Найважливішими питаннями місцевого значення є:*

- управління комунальною власністю;
- формування, затвердження і виконання місцевих бюджетів;
- установа місцевих податків і зборів;
- здійснення охорони громадського порядку.

**Гарантіями місцевого самоврядування є право на судовий захист, право на компенсацію додаткових витрат, що виникли в результаті рішень, ухвалених органами державної влади, а також заборона на обмеження прав місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України.**

Згідно із Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, N 38, ст. 534*) ст. 1 асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання – це добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

З метою координації зусиль щодо захисту прав органів місцевого самоврядування і взаємодії з органами державної влади органи місцевого самоврядування **об'єднуються в союзи й асоціації**. Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування є інституційним механізмом реалізації публічних інтересів територіальних громад щодо захисту конституційно гарантованого права на місцеве самоврядування [13, с. 8]. Вони спрямовують свої зусилля на розв'язання проблем, що виникають на різних рівнях діяльності публічної влади.

За останні роки в Україні створено загальнодержавні, міжрегіональні, регіональні, спеціалізовані об'єднання органів місцевого самоврядування.

**Асоціація міст України (АМУ)** заснована в червні 1992 року. На той час до її складу входило 35 міст. На міжрегіональній нараді керівників міських рад, що відбулася тоді в Дніпропетровську, було

визначено основну мету діяльності Асоціації – підтримка курсу ринкових перетворень, розширення горизонтальних зв'язків між містами на ґрунті економічного співробітництва, захист законних прав та інтересів членів Асоціації в органах влади та управління, взаємодія з владними структурами і громадськими об'єднаннями в справі перетворення України на країну з соціально орієнтованою ринковою економікою.



Першим президентом Асоціації міст України, обраним у 1992 році на міжрегіональній нараді керівників міських рад, став Валерій Пустовойтенко, який у 1991-1993 роках очолював міськраду та виконком Дніпропетровська.



2 грудня 2010 року Івана Куліченка повторно обрано Президентом АМУ.

Цілі та завдання: захисті законних прав та інтересів міст-членів АМУ в органах державної влади. Підтримка та розвиток місцевого самоврядування в Україні.

АМУ регулярно інформує центральні та регіональні органи державної влади, громадськість про проблеми місцевого самоврядування, проблеми міст, а також можливі шляхи вирішення цих проблем.

Асоціація готує рекомендації з питань подальшого розвитку місцевого самоврядування, захисту прав та законних інтересів територіальних громад, зміцнення інфраструктури міського господарства, надання високоякісних громадських послуг, охорони громадського порядку в містах, поліпшення екологічного стану, охорони здоров'я, розвитку національних та культурних традицій, підготовки кадрів, пропаганди передового муніципального досвіду, а також реалізує заходи із впровадження в життя своїх рекомендацій.

Інтереси міст в Асоціації представляють, як правило, міські голови, які обираються прямим таємним голосуванням усією територіальною громадою.



17 квітня 1992 року створено **Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України**. Створення Фонду стало першим досвідом незалежної української держави в частині інституційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування. Статутні завдання фонду на стартовому етапі діяльності полягали у розв'язанні проблем переходу від традиційних радянських форм організації влади до загальноприйнятих демократичних форм місцевого самоврядування. Серед нагальних питань, які було поставлено перед Фондом на цьому етапі його існування, було надання науково-методичної допомоги центральним структурам у становленні і розвитку інституту місцевого та регіонального самоврядування; сприяння органам місцевого та регіонального самоврядування у розвитку демократичних форм і методів їх роботи, в утвердженні правових засад у їх діяльності; вироблення на основі вітчизняного і міжнародного досвіду пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення діяльності самоврядних структур.

У 1995-1996 роках Фонд взяв безпосередню участь у розробці проекту Конституції України щодо засад територіальної організації влади в Україні; у 1996-1997 рр. – у розробці проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; у 1997-1998 рр. – у розробці проекту Концепції адміністративної реформи. В 1998-2000 рр. експерти Фонду взяли участь у розробці проектів законів про право комунальної власності, про місцеві податки і збори, про органи самоорганізації населення, про службу в органах місцевого самоврядування, про державно-правовий експеримент у м. Ірпень, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області; підготовці нормативно-правових документів щодо реалізації Концепції державної регіональної політики та Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні; проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) тощо.

Згідно з Указом Президента України № 723/2010 від 24.06.2010 з метою забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні, взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, відповідними громадськими організаціями та об'єднаннями, інституціями іноземних держав і відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України реорганізовано в **Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні**.

У п. 1 Положення про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні сказано, що «Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні (далі – Фонд) є допоміжним органом при Президентові України. Основними завданнями Фонду є:

консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України з питань місцевого самоврядування, місцевого і регіонального розвитку, забезпечення взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та об'єднаннями, іншими громадськими організаціями, діяльність яких спрямовано на розвиток місцевого самоврядування.

Відповідно до Указу Президента України № 723/2010 «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні» його очолює – Маліков Сергій Васильович.

**Маліков Сергій Валерійович**

Голова Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні – з 24 червня 2010 року.

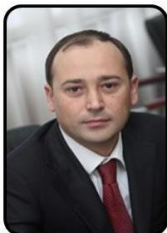
**Число, місяць і рік народження:** 23 серпня 1977 року.

**Місце народження:** Донецька область, смт Талаківка м. Маріуполь.

**Освіта:** вища; Київський університет права (дата закінчення – 2003 р.); спеціальність – правознавство, кваліфікація – юрист.

Приазовський державний технічний університет (дата закінчення – 2005 р.), спеціальність – економіка та підприємництво, кваліфікація – спеціаліст.

Донецький державний університет управління (дата закінчення – 2007 р.), спеціальність – державна служба, кваліфікація – спеціаліст державної служби. Кандидат юридичних наук. **Ранг державного службовця:** 3 ранг державного службовця.



**Тертишна Олена Анатоліївна**

Перший заступник голови Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні – з 13 січня 2012 року.

**Число, місяць і рік народження:** 16 червня 1967 року.

**Місце народження:** с. Дніпровакам'янка Верхньодніпровського району Дніпропетровської області.

**Освіта:** вища; Дніпропетровський державний університет; спеціальність – філологія; кваліфікація – викладач російської мови та літератури (дата закінчення – 1991 р.).

Дніпропетровський філіал Академії державного управління при Президентіві України (дата закінчення – 1999 р.); магістр державного управління за спеціальністю «Державне управління». 2001 р. – аспірантура Дніпропетровського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентіві України (дата закінчення – 2004 р.). 2010 р. – захистила дисертацію, отримавши науковий ступінь кандидата наук з державного управління.

**Ранг державного службовця:** 3 ранг державного службовця.



Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 року № 827 «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку» створено Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку (далі – Міжвідомча комісія), яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою забезпечення узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади під час ухвалення та виконання рішень з питань державної регіональної політики, соціально-економічного розвитку регіонів, окремих територій.

Очолює міжвідомчу комісію – перший віце-прем'єр-міністр України. До складу комісії входять представники центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також за згодою представники органів місцевого самоврядування, інших державних органів, підприємств, установ та організацій.

Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, членами якої є сільські, селищні ради та асоціації органів місцевого самоврядування, створено в 2009 році для захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому і регіональному розвитку.

Станом на початок 2012 року до складу Асоціації входить більше восьми тисяч територіальних громад та 2 асоціації органів місцевого самоврядування. У структурі Асоціації діють 21 регіональне відділення.

Асоціація є добровільним неурядовим, неприбутковим об'єднанням органів місцевого самоврядування. Вона створена для того, щоб органи місцевого самоврядування могли більш ефективно здійснювати свої повноваження, а також з метою поглиблення їх взаємодії та співпраці, об'єднанні зусиль та узгодження дій місцевих рад.

У серпні місяці 2010 року між Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад та Українською асоціацією районних і обласних рад, ґрунтуючись на положеннях Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про асоціації органів місцевого самоврядування», беручи до уваги необхідність співпраці органів місцевого самоврядування та узгодження їх позицій з ключових питань територіальної організації влади в Україні, місцевого і регіонального розвитку, одним з основних завдань яких є поліпшення забезпечення функціонування інституту місцевого самоврядування, а також поєднання місцевих і державних інтересів було укладено угоду про заснування Національного конгресу місцевого самоврядування як форми взаємодії, взаємної допомоги, підтримки, консолідації інтересів місцевого самоврядування на державному рівні.



Голова Асоціації – **Фурсенко Микола Іванович**

Народився 2 січня 1948 року на Київщині.

Вищу освіту здобув у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка. У 1999 році став випускником української програми Гарвардського інституту державного управління ім. Джона Кеннеді.

30 років свого життя служив у Збройних Силах СРСР та України, пройшов шлях від командира окремого протитанкового взводу, військового комісара м. Чернігів до заступника начальника Головного організаційно-мобілізаційного управління Генерального Штабу Збройних сил України.

Радянський і український військовий був обраний головою Фурсівської сільської ради Білоцерківського району Київської області у 2000 р. Четверту каденцію поспіль Микола Іванович переймається проблемами не тільки рідного села, але й активно пропагує концепцію відродження українських сіл та підвищення добробуту їх територіальних громад.

Також дослідники, з метою вироблення ефективного механізму взаємодії держави та місцевого самоврядування, пропонують **створення в Україні єдиного авторитетного і компетентного органу державної підтримки місцевого самоврядування**. Завдання цього органу – гарантувати законодавчо встановлені правила гри усім суб'єктам державної регіональної політики та місцевого самоврядування. Він може мати назву – Міністерство у справах територій та місцевого самоврядування (таку назву в 1994 році запропонував відомий український учений Р. Давидов), або Міністерство чи Державний комітет у справах місцевого самоврядування, або **Національне агентство з питань регіональної політики і місцевого самоврядування**, але його завдання, виключаючи паралелізм і дублювання з боку органів законодавчої і виконавчої влади – вирішення питань організації й діяльності самоврядування територіальних громад.

Іноземний досвід свідчить, що ця пропозиція має сенс. Так, у Японії діє Міністерство зі справ місцевого самоврядування, у Норвегії – міністерство з муніципальних справ, в Італії, Новій Зеландії, Франції – великі підрозділи в складі Міністерств фінансів і внутрішніх справ, а також Міністерство міст та благоустрою території, у Великобританії – ці функції виконує Міністерство охорони навколишнього середовища.

Сьогодні мери міст заявляють, що органи місцевого самоврядування хочуть бути партнерами державної влади, тому в країні необхідно провести реформу місцевого самоврядування. Але **сучасна структура управління державою – це «великий лабіринт, у якому люди губляться, у якому часто відсутня логіка»**. «Те, що ми сьогодні

маємо у нашій політиці – наслідок цього лабіринту. Рецепт виходу з цієї ситуації простий – максимальна децентралізація, можливість залишати частину податків у містах», – заявив під час круглого столу у Львові міський голова Львова Андрій Садовий.

### **Запитання для самоконтролю**

1. Поясніть, чому поєднання політиками їх діяльності у владних структурах з працею у підприємницьких структурах заборонено законодавчими актами багатьох держав.

2. Зробіть порівняльний аналіз наявних визначень «державна влада». Проаналізуйте як воно розглядається в Конституції України.

3. Дайте характеристику реалізації влади в сучасному українському суспільстві.

4. Яку модель територіальної організації влади створено в Україні? Доведіть ваше твердження.

5. Охарактеризуйте якими ознаками відрізняється місцеве самоврядування як один із різновидів публічної влади в суспільстві від державної влади.

6. Як співвідносяться між собою поняття «державна влада» і «державне управління»?

7. Чим пояснюється посилення взаємозв'язку між політичною владою та управлінням у сучасних умовах?

### **Словник термінів**

*Влада* – право і можливість розпоряджатися, визначені сукупністю повноважень, що забезпечують за допомогою правових норм, силових структур, мотиваційних чинників організацією узгоджених дій людей і організацій.

*Державна влада* – 1) це влада, яка здійснюється тільки державою та її органами і характеризується суверенністю, універсальністю та здатністю владно-примусового впливу на поведінку всіх людей та їх організацій, що забезпечується державно-правовими методами; 2) найважливіша форма політичної влади, її концентроване ядро, яка має класовий характер, спирається на спеціальний апарат примусу й наділена монополією правом видавати закони та інші розпорядження, обов'язкові для всього населення.

*Державне управління* – 1) вид державної діяльності, в межах якого практично реалізується виконавча влада; 2) цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних

процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

*Державний механізм* – сукупність органів державної влади, організованих на засадах конституційного принципу поділу державної влади для реалізації цілей держави. Основним елементом державного механізму є апарат державного управління, який відіграє важливу роль у виконанні основних функцій і завдань держави.

*Місцеве самоврядування* – право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

*Політичні інститути* – 1) політичні установи з організаційною структурою, цілеспрямованими виконавчими структурами та апаратом; 2) спосіб організації політичного життя суспільства, що втілює ті або інші політичні норми, зумовлені конкретно-історичною ситуацією, вимогами політичного життя; 3) це, по суті, певні політичні установи (сукупність політичних партій, органів суспільного громадського самоуправління та ін.), що визначають спільність людей, які мають особливі повноваження і виконують спеціальні функції в політичному житті суспільства (військові комітети, комісії), певну діяльність (президентське правління).

*Політичний режим* – це сукупність засобів і методів здійснення державної влади, які відображають її зміст та характер взаємовідносин особи і держави.

*Стиль державного управління* – це комплексне явище, що залежить від багатьох факторів як зовнішніх, як-то, історія, політика, економічний стан у державі тощо, так і внутрішніх, а саме, від носіїв стилю, якими є люди, державні управлінці різних рівнів.

## **Матеріали для семінарського заняття**

### **Завдання 1**

Т. Гоббс стверджував, що «репутація влади і є сама влада». Що мав на увазі англійський просвітник? Чи погоджуєтесь Ви з його точкою зору?

### **Завдання 2**

Чи правильне твердження, що перехід до суспільного самоврядування буде здійснюватися тільки шляхом послідовної передачі функцій держави громадським організаціям?

### **Завдання 3**

Спираючись на наукові публікації та Конституцію України, проаналізуйте систему та сучасний стан політичної влади в Україні.

### **Завдання 4**

Використовуючи чинну Конституцію України, випишіть «заборони» і противаги законодавчої гілки влади по відношенню до виконавчої гілки і навпаки. Оцініть, чи є рівновага із «заборон» і противаг цих гілок влади? Якщо немає рівноваги, то яка з них верховенствує?

### **Завдання 5**

Змодельуйте систему органів виконавчої влади за основними організаційно-правовими рівнями. Спробуйте навести приклади суб'єктів державного управління на кожному з рівнів та охарактеризувати їх основні функції і повноваження.

### **Завдання 6**

#### **Дискусія (за методом «Прес»)**

Як Ви вважаєте, чи існує криза легітимності влади в Україні, якщо так, які засоби її подолання є найбільш ефективними сьогодні?

#### **Метод «Прес»**

Вам потрібно вибрати та аргументувати чітко визначену позицію із зазначеної проблеми, що обговорюється. За допомогою цього методу Ви зможете навчитися формулювати та висловлювати свою думку з дискусійного питання аргументовано, чітко, лаконічно.

Метод «Прес» має таку структуру та етапи:

- |                                                                                            |                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1. ПОЗИЦІЯ<br>(висловіть свою думку, проясніть,<br>в чому полягає ваша точка зору)         | Я вважаю, що...  |
| 2. ОБҐРУНТУВАННЯ<br>(визначте, на чому ґрунтуються<br>докази на підтримку Вашої позиції)   | ...тому, що...   |
| 3. ПРИКЛАД<br>(наведіть факти, які демонструють<br>Ваші докази та посилять Вашу позицію)   | ...наприклад...  |
| 4. ВИСНОВКИ<br>(узагальніть власну думку, зробіть<br>висновок про те, що необхідно робити) | Тому я вважаю... |

#### **Тестові завдання для перевірки знань**

##### **1. Джерело державної влади в Україні:**

- а) Конституція;
- б) народ;
- в) органи державної влади.

**2. Мета поділу державної влади:**

- а) оптимізація управлінських дій;
- б) недопущення надмірної концентрації влади в одному органі;
- в) уникнення тиранії.

**3. Соціально-політичне значення поділу державної влади:**

- а) поєднує владу і свободу, закон і право;
- б) роз'єднує владу і свободу, закон і право;
- в) утворює механізм співробітництва і взаємодії вищих органів

влади.

**4. Риси якого політичного режиму є домінуючими в Україні:**

- а) тоталітарного;
- б) авторитарного;
- в) демократичного;
- г) анархічного.

**5. Який із названих режимів неможливо виділити за критерієм «рівень свободи у відносинах «влада – суспільство»?**

- а) авторитарний;
- б) президентський;
- в) демократичний;
- г) тоталітарний

**6. Систему органів державної влади України складають:**

- а) глава держави;
- б) органи законодавчої влади;
- в) державне управління України.

**7. Державне управління виникає:**

- а) із створенням держави;
- б) із розподілом суспільства на класи;
- в) на стадії виникнення перших людських спільнот.

**8. Місцевим самоврядуванням є право:**

- а) територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів України;
- б) органів самоорганізації населення вирішувати питання місцевого значення;
- в) місцевих рад вирішувати питання органів виконавчої влади на відповідній території.

**9. Радянська модель управління передбачала, що:**

- а) всі ради лише опосередковано підпорядковуються державній владі;
- б) державній владі підпорядковуються лише виконавчі комітети;
- в) всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території;
- г) правильна відповідь відсутня.



**10. Державне управління – це:**

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

б). процес узгодження інтересів і установок держави з інтересами громадянського суспільства, різних соціальних верств, прошарків і груп, суспільних об'єднань і організацій на основі пізнання та використання об'єктивних потреб розвитку соціуму;

в). соціальна організація суспільства з притаманними їй соціальною структурою й соціальними процесами;

г). соціально-політичний механізм, що виникає в класовому суспільстві з метою організації і впорядкування соціально неоднорідного суспільства, вирішення конфліктних ситуацій, забезпечення відповідного рівня соціальної стабільності системи, її цілісності та безпеки.

**11. Специфічність територіальної організації державного управління зумовлена:**

а) діяльністю територіальних органів державної виконавчої влади;

б) діяльністю органів місцевого самоврядування;

в) характером і масштабом території як об'єкта територіальної організації державного управління;

г) діяльністю територіальних органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

**12. Структурою системи державного управління є:**

а) спосіб упорядкування державного управління;

б) організація головних правил утворення зв'язків між елементами системи державного управління на територіальному рівні;

в) механізм взаємодії між територіальними органами державного управління;

г) сукупність зв'язків між територіальними органами державного управління.

**13. Яким шляхом формуються органи місцевого самоврядування?**

а) призначаються Президентом України;

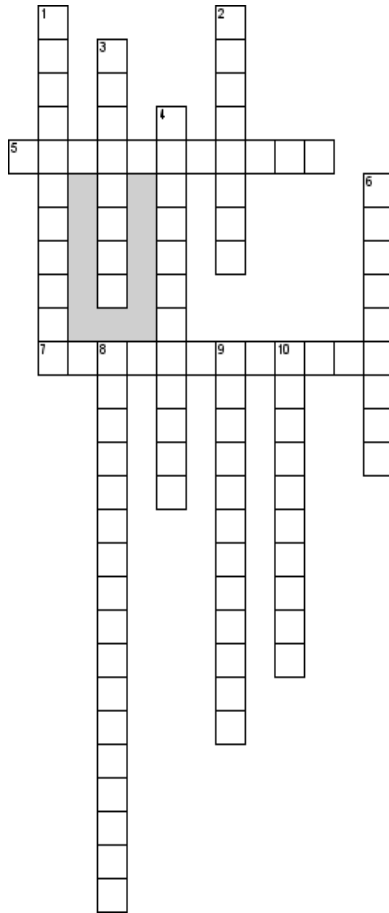
б) обираються виборцями певних територій;

в) призначаються Головою Верховної Ради України;

г) обираються Верховною Радою України;

д) формуються шляхом референдуму.

## Кросворд



*По горизонталі:* 5. Наука про політику, про закономірності і випадковості розвитку політичного процесу, про функціонування політичної системи і влади, про сутність форми, методи діяльності суб'єктів політики та проблеми міжнародних відносин. 7. Спосіб політичної діяльності, який не обтяжений моральними та етичними нормами, припускає використання брехні, віроломства, жорстокості, будь-яких інших засобів заради досягнення поставленої мети тощо.

*По вертикалі:* 1. Світогляд і система політичних поглядів, яка проголошує пріоритет національних цінностей щодо усіх інших. 2. Система уявлень про бога (реліг. онтологія), «символ віри» (ідеологія, висловлена в догматах), моральні основи життя (конфесійна етика) практичні аспекти діяльності віруючих і духовництва (культ). 3. Сфера діяльності людей, пов'язана із взаємовідносинами між класами, соціальними групами і націями, ядром якого є утримання і використання державної влади і повноважень. 4. Політична ідеологія і практика суспільно-політичного життя, що орієнтується на збереження і отримання наявних форм соціальної структури, традиційних цінностей і морально-правових засад. 6. Напрямок, що обґрунтовує можливість за допомогою реформ добитися послаблення і усунення суперечностей. 8. Теорія і практика обмеження всевладдя держави за допомогою права, основні норми якого відображено в Конституції. 9. Процес поступових змін політичної сфери суспільства, змістом яких є її ускладнення, диференціації підвищення рівня організації. 10. Політична та ідеологічна течія, що об'єднує прихильників парламентського ладу, вільного підприємництва і демократичних свобод.

### **Теми рефератів**

1. Проблеми влади і владних відносин у сучасному українському суспільстві.
2. Напрямки і способи функціонування влади: керівництво управління, контроль, ухвалення рішень.
3. Державна влада як атрибут державно-владного механізму.
4. Співвідношення понять «державна влада» та «державне управління».
5. Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування.
6. Зміст принципу реалізації влади трьома відносно незалежними гілками та загальна характеристика системи стримувань і противаг.

# ТЕМА 3

## ЦІЛІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---



*Знати, щоб передбачати;  
передбачати, щоб управляти.  
О. Конт*

### **План**

1. Цілі державного управління, їх ресурсне забезпечення
2. Функції державного управління: поняття та види
3. Функціональна структура державного управління

### **1. Цілі державного управління, їх ресурсне забезпечення**

Розбудова сучасної демократичної, правової, соціальної української держави неможлива без розвиненої системи державного управління, яка є явищем, що швидко розвивається і характеризується могутнім потоком нововведень, наслідки від яких далеко не завжди позитивні. Формування сучасного державного управління передбачає перш за все зміну механізмів формування цілей, надання системі державного управління елементів об'єктивно зумовленого, обґрунтованого і раціонального характеру. Цілі державного управління – це напрямки майбутньої діяльності та розвитку. Джерело виникнення та функціонування цілей державного управління – це потреби й інтереси людей.

**Цілі** – це спосіб інтеграції різних дій в деяку послідовність чи систему, а також є однією з форм детермінації людської діяльності. Це модель, начебто завчасно побудований результат діяльності людини; ідеально розумове, те, що передувє результату діяльності.

*Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Советская энциклопедия, 1988. – 748 с.*

Цілі – це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного, тобто, кожна ціль може мати різне співвідношення між дійсним і ідеальним [7, с. 114]. Об'єктивно цілі державного управління повинні народжуватися і «знизу», тобто йти від потреб та інтересів людей, а їх втілення сприяти матеріальному і духовному розвитку народу. З огляду на важливість потреб й інтересів людини, державне управління повинне бути спрямоване на підвищення рівня (повноти) їхнього задоволення, тому що державне управління «неодмінно виходить на людину, зачіпає його інтереси й повинне сприяти задоволенню його потреб» [9, с. 85]. Отже, поліпшення якості життя – головна ціль державного управління.

Коли ми ведемо мову про цілі державного управління, то особливого значення набуває, хто є суб'єктом їх формування (низи або верхи), тобто хто бере участь у визначенні цілей, які висуває держава.

На думку В. Іванова: «Основним елементом управління, із чого воно починається, є цілеполагання» [91, с. 13]. Отже, **цілеполагання** – вихідна сутнісна ознака управління і державного в тому числі. Це завжди випередження реальності, вихід за її межі у бажане майбутнє. Ступінь же досягнення намічених результатів залежить від багатьох факторів, а саме:

- від реалістичності мети;
- від забезпеченості ресурсами;
- від адекватності програми дій;
- від сприйняття цієї програми її виконавцями та ін.

Таким чином, внутрішній стан суспільства, проблеми навколо нього, знання потреб та інтересів окремих об'єктів, повинні бути джерелом формування цілей державного управління. Отже, формування цілей в державному управлінні повинно бути адекватне цілям, завданням і функціям держави, з урахуванням соціально-економічного та політичного стану держави.

Цілком логічно, що формування цілей державного управління залежить від стану політичної системи країни. Цілі завжди пов'язані з політичними особливостями кожної держави та історичної епохи,

проте незважаючи на відмінності у підходах до державного управління у різних країнах, були сформовані загальні принципи та відповідні моделі державного управління [120, с. 14].

Ключовим аспектом ефективності **цілепокладання** в державному управлінні є те, як державний апарат і особливо політичне керівництво розуміє потреби, інтереси і цілі життєдіяльності своїх громадян, їх ідеали і цінності, формування яких далеко не повністю скеровує держава. Історія демонструє чимало прикладів розвалу держав (наприклад, Російської імперії, СРСР), коли державне цілепокладання стає довільним і починає недооцінювати необхідність його взаємної синхронізації з механізмами цілепокладання в громадянському суспільстві. Якщо цілі держави інертно формуються і слабо підтримуються з боку суспільства, а державці утверджуються в думці, що ресурси суспільства існують лише для них і вони абсолютно вільні ставити цілі державного управління лише на свій власний розсуд, то процес державотворення починає заходити у глухий кут.

Процес налагодженого цілепокладання в державному управлінні починається з **передбачення**, конкретного **прогнозування**, від нього – до **програмування** з використанням сучасної математичної та іншої методології і методики, а далі й до **планування** – вибору належним чином дій та їх неухильного проведення в життя.

**Прогноз** – це науково обґрунтоване судження про можливий стан об'єкта у майбутньому, про альтернативні шляхи та строки його досягнення. Прогноз – це пошук реалістичного й економічно виправданого рішення, це зусилля, які докладаються з метою розрахувати майбутнє. У державному управлінні використовуються прогнози економічного і соціального (соціально-економічного) розвитку, мета розроблення яких полягає в обґрунтуванні вибору тієї чи іншої стратегії та ухвалення конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів. Прогноз є результатом комплексу послідовних робіт, які називаються прогнозуванням.

**Прогнозування** – це науково обґрунтоване системою встановлених причинно-наслідкових зв'язків і закономірностей виявлення стану та вірогідних шляхів розвитку явищ і процесів. Прогнозування передбачає оцінку показників, які характеризують ці явища в майбутньому. Прогнозування, з одного боку, передує плануванню, а з іншого – є його складовою частиною, оскільки використовується на різних стадіях планової роботи, а саме на стадії аналізу середовища і визначення передумов для формування стратегій; на стадії реалізації планів.

**Державне прогнозування** – функція державного управління, спрямована на визначення прогнозних показників розвитку держави, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на довго-, середньо- та короткостроковий період.

**Програмування** – це розробка комплексних програм розвитку національної економіки або її секторів.

**Прогнозування та програмування** соціально-економічного розвитку є складовими механізми державного управління та одним із найвагоміших інструментів забезпечення досягнення цілей та реалізації завдань економічної політики держави. Застосування даних інструментів здійснюється на різних рівнях державного управління, які органічно взаємопов'язані один з одним та створюють єдину державну систему економічного прогнозування та програмування. Елементами такої системи є: макроекономічний (загальнонаціональний), регіональний та галузевий рівні. Виділення цих рівнів зумовлено, по-перше, обсягами та специфікою завдань, що повинні вирішуватись на кожному з них, і, по-друге, впливає з розподілу, згідно з чинним законодавством, функцій та повноважень між різними гілками органів державної влади й управління.

**Планування** – це цілеспрямована діяльність із забезпечення пропорційного й динамічного розвитку суспільства, визначення основних параметрів економіки в майбутньому періоді та досягнення їх з найменшими витратами суспільної праці; це проектування бажаного майбутнього та розробка ефективних шляхів його досягнення з урахуванням сьогоденних умов і можливостей. Планування – це процес послідовного погодження інтересів і визначення завдань як для органів державної влади і місцевого самоврядування. Планування – це наукове передбачення майбутнього розвитку суспільства, його перебігу та результатів; розробка планів економічного й соціального розвитку країни, галузей, регіонів (економічних районів, областей, районів) і підприємницьких структур; взаємопов'язана система заходів, які забезпечують досягнення передбачуваних темпів і пропорцій за умови найбільш раціонального використання ресурсів.

Тривалий час у державному управлінні його первинною, головною метою вважався економічний розвиток, тому що економіка дійсно створює ресурсну базу для вирішення проблем суспільства. Однак на сьогодні головним для суспільства є створення, підтримання і покращення умов для вільної, творчої життєдіяльності людей. Сутність державного управління потребує налагодженого механізму побудови цілей. Саме

тому ієрархія цілей державного управління, має будуватися за **принципом пріоритетності потреб та інтересів суспільства**.

**Пріоритетність** – це найвищий напрямок соціально-економічної (С-Е) політики. Визначення пріоритетних напрямків здійснюється експертними методами на основі певних критеріїв. Основні критерії: С-Е ефективність, швидкість отримання позитивних результатів, мінімальна необхідність ресурсів для досягнення запланованого.

**За джерелом виникнення й змістом основні види цілей державного управління утворюють таку структуру:**

- *суспільно-політичні* (охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства);
- *соціальні* (відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей);
- *економічні* (характеризують і утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей);
- *духовні* (характеризують духовні і культурні цінності суспільства, і є основою до реалізації суспільно-політичних і соціальних цілей).

Вони певним чином уточнюються конкретизованими цілями, які є нижчим рівнем цілей порівняно з основними, а саме:

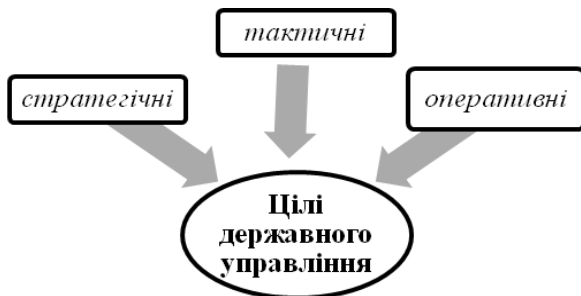
- *діяльнісно-праксеологічними* (передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами механізму держави та державного апарату);

**Праксеологія** (від грец. *πράξις* – дія та грец. *λογία* – мова, вчення) – галузь досліджень, що вивчає людську діяльність, зокрема в аспекті її ефективності.

- *організаційними* (спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах державного управління – побудову відповідних функціональних і організаційних структур);
- *виробничими* (у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення названих вище цілей і сприяють їх реалізації);
- *інформаційними* (що забезпечують процеси цілевизначення, цілепокладання, цілереалізації та оцінювання ціледосягнення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією);
- *роз'яснювальними* (вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей державного управління).



**Цілі державного управління** (рис. 3.1) також поділяють на: *стратегічні*, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням; *тактичні*; *оперативні*.



**Рис. 3.1.** Цілі державного управління

Стратегічні цілі є визначальними (головними) цілями державного управління, характеризують суспільство. Стратегічні цілі розгортаються в тактичні, що визначають цілі і засоби, форми і способи діяльності, які найбільш відповідають конкретним обставинам на сьогодні і сприяють забезпеченню досягнення стратегічних цілей. Тактичні – в оперативні цілі, що формуються в процесі виконання тактичних, запобігають загрозам виникнення негативних явищ, сприяють подоланню наслідків форсмажорних обставин. Тактичні і оперативні цілі є забезпечувальними цілями. Тактичні цілі, як правило, мають визначитися програмами діяльності уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, цільовими програмами.

**У науковій літературі цілі державного управління класифікуються:**

*за обсягом* – загальні (для всього державного управління) і часткові (для окремих його підсистем, ланок конкретних компонентів),

*за результатами* – кінцеві й проміжні,

*за часом* – віддалені, близькі й безпосередні.

За часом цілі державного управління розрізняють:

- довгострокові (віддалені);
- середньострокові (близькі);
- короткострокові (безпосередні).

За результатами цілі бувають:

- кінцеві;
- проміжні.

У процесі цілевиявлення важливе значення має побудова «дерева» цілей державного управління на основі визначення стратегічної цілі й розподілу її на цілі нижчого порядку. **Цілі державного управління, представлені в певному «дереві», мають відповідати наступним вимогам:**

– *об'єктивно зумовленими й обґрунтованими* (виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей);

– *соціально мотивованими* (йти від потреб, запитів й інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя);

– *науково обґрунтованими* (підкріпленими відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку суспільства);

– *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);

– *забезпеченими в ресурсному відношенні* (з інтелектуальної, так і з матеріальної сторони, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі).

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

**По-перше – це ресурси права** (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).

**По-друге, важливим ресурсом, як для формування, так і здійснення** цілевизначення в державному управлінні є **демократія** – політичний режим, стан політичного життя, за якого державна влада здійснюється на основі широкої та реальної участі громадян та їх об'єднань у формуванні державної політики, утворення та діяльності органів державної влади.

Цілі державного управління з мінімальними затратами і максимальними результатами можуть досягатись тоді, коли у їх реалізацію включений потенціал демократії, коли люди не тільки знають, але й поділяють цілі державного управління та беруть участь у їх реалізації.

Розуміючи, що результати реалізації цілей відповідають їх власним потребам та інтересам. Отже, цілі обов'язково повинні співвідноситися із засобами їх досягнення. Якщо цього не відбувається то у результаті цілі, за задумом благородні й потрібні, втрачають будь-який життєвий сенс.

Таким чином, основним змістом державного управління в Україні є підвищення його результативності та ефективності. Цілі, які реалізуються в державному управлінні треба співвідносити з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами; цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними внаслідок об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів); об'єктивні результати управління із суспільними потребами та інтересами; суспільні витрати на державне управління з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління; можливості, закладені в управлінському потенціалі, з рівнем їх реального використання.

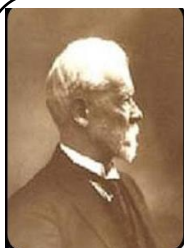
## **2. Функції державного управління: поняття та види**

Сутність, завдання і цілі держави реалізуються через функції державного управління. В управлінській термінології *функція* виражає спеціалізований вид управлінської діяльності, який пов'язаний з певною метою – запланованим результатом.

Термін «функція» застосовують для позначення діяльності будь-яких державних органів незалежно від їх мети. Функціонувати – значить діяти, бути в дії, виконувати обов'язки. Функція є і обов'язок, і коло діяльності, й призначення. Отже, функція виступає природним посередником між завданням і метою.

Функція управління – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю [4, с. 125]. *Функція управління* виступає як практична діяльність у реалізації поставлених цілей.

**Функції управління** – це відносно самостійні та однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт. Функції управління: а) зумовлені цілями (завданнями) управління; б) носять об'єктивний характер; в) є складовими частинами змісту управлінської діяльності; г) є відносно самостійними та однорідними; д) безпосередньо виражають владно-організуючу сутність виконавчої влади; е) реалізуються в процесі управлінських відносин (взаємодія суб'єкта та об'єкта управління); є) спрямовані на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління.



Одним із перших дослідників, хто систематизував управлінські функції, був французький інженер та науковець **Анрі Файоль** (1841-1925). Взявши за критерій класифікації процесуальний підхід, він виділяє п'ять основних функцій управління, які називає адмініструванням: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль. Учений вказує, що ці функції характерні не тільки для виробничого сектору, а й для політичних, військових та інших організаційних структур. Запропонований А. Файолем підхід є основою сучасної класифікації управлінських функцій.

Виходячи з адміністративних принципів А. Файоля, американський дослідник Лютер Гулік (1892-1978) визначив основні елементи адміністративної діяльності керівника. Вважаючи сферу діяльності адміністратора значно ширшою і складнішою, порівняно з уявленнями А. Файоля, Л. Гулік доповнив його схему. Він запровадив акронім, у якому використано перші літери слів, що позначають ці види діяльності.

**Акронім Гуліка POSDCORB** розшифровується як:

**planning** – планування – функція управління, сутність якої полягає у визначенні цілей функціонування системи і шляхів їх здійснення;

**organizing** – організація – форма виявлення цілеспрямованого впливу на колективи людей, що передбачає створення формальної структури підлеглих, формування об'єкта і суб'єкта управління, їх підрозділів і зв'язків між ними;

**staffing** – укомплектування штату (робота з кадрами) – полягає у залученні та підготовці кадрів і підтримці сприятливих умов праці.

**directing** – керівництво (директивність) – полягає у завданні ухвалення рішень та їх відповідного оформлення, а також у здійсненні керівних дій;

**coordinating** – координація – забезпечує необхідну узгодженість усіх дій підрозділів органів управління і посадових осіб, а також між системою в цілому та зовнішнім середовищем;

**reporting** – звітність – інформування щодо стану справ, наявність необхідної інформації для успішної управлінської діяльності;

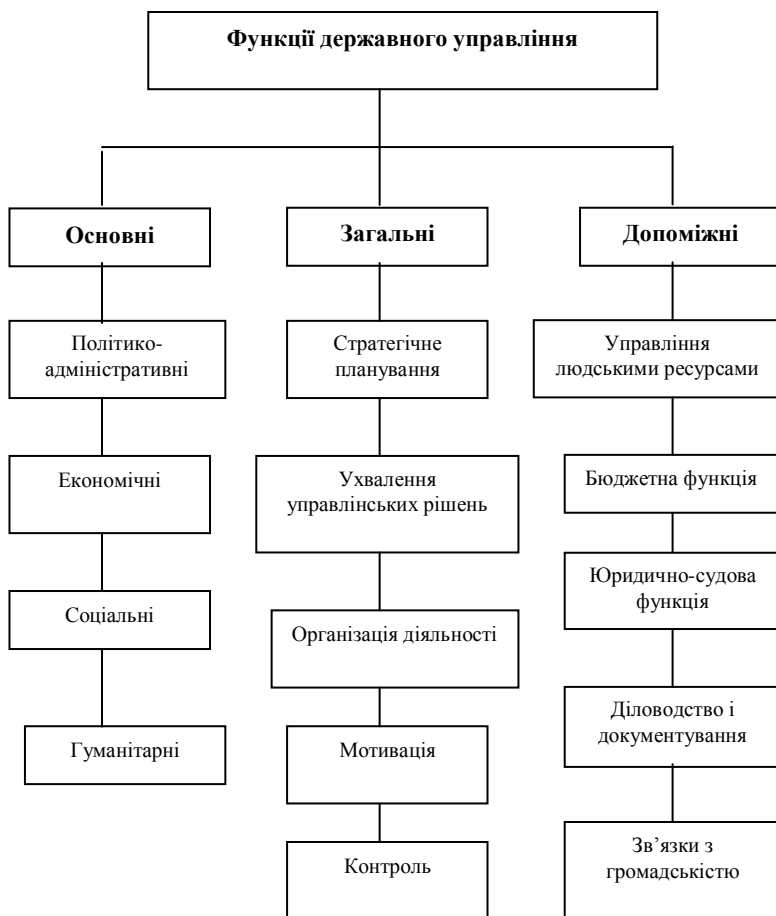
**budgeting** – складання бюджету – включає все, що пов'язане з бюджетним процесом у вигляді фінансових планів і фінансового контролю.

Така система функцій стала основою багатьох досліджень, хоча науковці внесли до неї чимало доповнень, уточнень і змін.

**Функції державного управління** – це специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісні управляючі впливи держави. Функції державного управління показують, як, якими способами, у процесі яких взаємозв'язків із суспільством вона їх здійснює.

**Функції державного управління** – це сукупна, суспільно й об'єктивно необхідна діяльність усієї системи державного управління

з реалізації функцій держави, зміст яких має просторово-тимчасову форму вираження (рис. 3.2.). До них відносять усі функції щодо забезпечення й захисту конституційного ладу в державі кожної статті Конституції України [42, с. 95].



**Рис. 3.2.** Функції державного управління

Під функціями державного управління розуміються відносно самостійні, стійкі, спеціалізовані елементи управлінської діяльності, кожен з яких при реалізації представляє: 1) певну діяльність; 2) відносно

відособлений організований вплив керівника (орган управління) на підлеглий персонал (об'єкт управління).

К. Вельський виокремлює такі функції державного управління: планування, функції організації, підбір кадрів, розпорядча діяльність, координація, складання бюджету, контрольно-наглядова функція [19, с. 57].

Функції державного управління слід відрізнити від управлінських функцій органів державної влади.

**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.

Зустрічаються різні варіанти класифікації функцій державного управління.

**Класифікація** – це поділ предметів на класи, зроблений таким чином, що кожен клас посідає стосовно інших класів точно визначене і міцно закріплене місце. При класифікації поділ відбувається не за будь-якою ознакою, а за найістотношою, такою, що визначає характер усіх останніх ознак предметів, котрі класифікуються, і дає змогу установити для кожного класу чітко визначене, постійне місце серед інших класів.

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

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

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

Система зовнішніх функцій управління визначається, з одного боку, вертикальною й горизонтальною побудовою організаційної структури механізму держави та державного апарату, а з іншого – цілями, особливостями змісту діяльності різних об'єктів управління.

Найпоширенішою у вітчизняній науковій літературі є класифікація функцій державного управління на загальні, спеціальні та допоміжні [5, с. 259]. На думку В. Малиновського, всю різноманітність управлінських функцій можна розподілити в межах єдиної системи на три найбільш загальні види: а) **основні** (політико-адміністративні, економічні, соціальні, гуманітарні); б) **загальні** (стратегічне планування, ухвалення управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль); в) **допоміжні** (управління людськими ресурсами, бюджетно-фінансова функція, юридично-судова функція, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю) [76, с. 313].

Загальноприйнято розрізняти такі **загальні функції**:

**Адміністративно-політичні функції** (забезпечення оборони країни, її національної безпеки, розвиток зовнішніх зв'язків, забезпечення правопорядку, правосудді суспільного положення, функціонування органів державної влади, регулювання відносин із релігійними установами тощо).

Конституція України встановлює, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави.

**Економічні функції** (координація економічної політики, оподаткування, кредитна та цінова політика, інвестиційна діяльність, розвиток ринкової економіки, регулювання грошового обігу, антимонопольне регулювання і розвиток конкуренції та ін.).

Американські вчені-економісти **Пол Сам'юелсон** та **Вільям Нордгауз** виділяють три економічні функції держави – забезпечення ефективності функціонування економіки, справедливого розподілу доходу та сприяння макроекономічному зростанню і стабільності економіки. Держава насамперед повинна піклуватися про ефективне функціонування ринкової економіки. Для цього вона встановлює законні правила гри, що регулюють відносини між підприємствами, постачальниками ресурсів та споживачами; надає законний статус приватним підприємствам; визначає права приватної власності; гарантує дотримання контрактів. Уряд на законодавчій основі отримує право виконувати функцію арбітра, який регулює економічні зв'язки між усіма суб'єктами ринкової економіки – роботодавцями і найманими робітниками, виробниками та споживачами.

**Соціальні функції** (діяльність у сфері охорони здоров'я, соціального захисту населення, розвиток житлово-комунального господарства, організація ринку праці, перерозподіл доходів та поліпшення навколишнього середовища і т. п.).

Головним орієнтиром соціальної політики є людина й умови її життєдіяльності, все те, що супроводжує людину протягом усього життя. Перед Україною у цьому напрямку стоїть масштабне й складне завдання: реформувати соціальну сферу, перетворивши її в ефективний чинний сектор ринкової економіки.

**Культурно-освітні функції** (розвиток загальної і професійної освіти, вищої школи науки, виховання молоді, культури і мистецтва, спорту та туризму, організація дозвілля населення тощо).

Важливою складовою загальних функцій державного управління є належне функціонування та розвиток освіти, науки й культури, завдяки яким реалізується конституційне право кожного громадянина на отримання певного рівня освіти й залучення до культурних надбань. Завдання держави в цьому напрямі полягає в тому, щоб зробити доступними освіту, мистецтво, культуру, виділяючи необхідні фінанси, які б забезпечили їх функціонування.

Під **спеціальними функціями** розуміють відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, які забезпечують управлінську дію, відображаючи її суть та зміст на всіх рівнях державного управління. До спеціальних функцій державного управління відносяться:

– **Стратегічне планування.** Ефективне державне управління немислиме без ефективного планування діяльності системи державного управління на всіх рівнях. Ефективне управління неможливе без планування, що визначає мету, уточнює завдання і розподіляє ресурси. Планування – найбільш динамічна функція, а тому вона повинна виконуватися професійно й постійно для забезпечення надійної основи здійснення інших видів управлінської діяльності. Саме тому ефективним є довгострокове стратегічне планування, яке визначає мету, що стоїть перед організацією; причини поставленої мети; ресурси для її досягнення. Стратегічне планування – це систематичний процес, за допомогою якого органи державного управління прогнозують і планують свою діяльність на майбутнє.

– **Ухвалення управлінських рішень.** Функція ухвалення рішень безпосередньо пов'язана з цілеспрямованою діяльністю людини. Як керівник, людина в процесі управління ухвалює рішення у політичній, економічній, соціальній, культурній та інших сферах діяльності.



Ухвалення рішень – основа основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки. У зв'язку з цим закономірною є вимога підвищення ефективності управлінських рішень на основі наукового підходу до їх формування та вибору.

– **Організація діяльності.** Організація як спеціальна функція державного управління – це процес побудови структури органу управління, що дає можливість службовцям ефективно взаємодіяти для досягнення мети організації.

– **Контрольна функція.** У період формування нових адміністративних структур, утворення якісно нового інституту державної служби виникає потреба в органах, які б забезпечували з позицій інтересів суспільства, держави й громадян контроль за діяльністю управлінського апарату.

Класифікація функцій державного управління дає підстави науковцям відзначити, що на відміну від загальних, спеціальні функції характеризують індивідуальні особливості конкретного органу управління. Наприклад, такими спеціальними уповноваженими органами виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель є Мінприроди, Мінагрополітики, Держземагенство та ін., які характеризуються цільовою спрямованістю тієї чи іншої функції і яких у цих органів багато, але в той же час всі вони різні. У той же час виокремлення конкретних функцій цих та інших уповноважених органів у сфері земельних ресурсів здійснюється за допомогою завдань, які стоять перед цими органами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель. Ці різноманітні завдання впливають на процес здійснення уповноваженими органами своїх владно-управлінських функцій у галузі земельних відносин [114].

Діяльність із забезпечення виконання загальних та спеціальних функцій отримала назву *допоміжних або обслуговуючих* функцій державного управління. Допоміжні функції є спільними для всіх управлінських структур і без них їх діяльність є неможливою.

Серед них можна виділити наступні функції:

– управління людськими ресурсами;

Серед усіх допоміжних функцій ця є однією з найважливіших. Від способу її вирішення залежить діяльність органів державного управління та взаємини між співробітниками в організації. У сучасних умовах персонал-менеджмент можна вважати складовою частиною управління людськими ресурсами. Персонал-менеджмент – це ряд адміністративних функцій, які є службовими обов'язками кваліфікованих спеціалістів: аналіз змісту роботи; складання методик відбору кадрів; тестування персоналу; упорядкування класифікації й описів посад; оцінювання результатів праці персоналу; організація оплати праці; оформлення процедур найму і звільнення; ведення документації.

- фінансова діяльність і бюджетний процес;

Під **фінансами** розуміють систему економічних відносин, що склались у суспільстві, щодо формування та використання фондів грошових ресурсів. Фінансові відносини складаються між державою, її громадянами, а також із підприємствами у процесі перерозподілу національного продукту. Суть фінансів виявляється у виконуваних ними функціях.

**Бюджет** – це фінансовий план утворення та використання грошових фондів центральними та місцевими органами державної влади. Бюджет забезпечує виконання державою її основних функцій. Бюджетний процес – це регламентований законодавством порядок складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання та контроль за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів.

- юридично-судова діяльність;

Суть цієї функції полягає у забезпеченні відповідності рішень, розпорядків документів органів державного управління чинному законодавству, правовим нормам. Для виконання цієї функції у складі державних органів створено юридичні служби.

- діловодство і документування;

Однією з форм управлінської діяльності є діловодство та ведення документації. Особливо велике значення має діловодство в здійсненні дієвого контролю за виконанням управлінських рішень, адже перевірка виконання є головною ланкою в організаційній роботі будь-якої установи чи організації. Добре налагоджена організація діловодної служби передбачає відповідний контроль за виконанням ухвалених рішень.

- зв'язки з громадськістю (public relations).

На сьогодні особливо гостро постає потреба не лише у вивченні соціального середовища, а й у впливові на свідомість громадян за допомогою інформування через налагоджені канали комунікаційного зв'язку. Набуває гостроти та актуальності проблема встановлення дієвих зв'язків із громадськістю, що передбачають чесні, відкриті, доброзичливі взаємовідносини між органами державної влади та населенням. Саме з цього виникає порівняно нова функція державного управління – зв'язки з громадськістю, адже влада діє ефективно лише у тому випадку, коли її підтримує громадськість. Органи управління зобов'язані звітувати перед населенням і нести перед нею відповідальність. Для органів адміністративного управління вкрай необхідно розробляти і систематично застосовувати політику покращення своїх зв'язків із громадськістю.

Словник ABBYY Lingvo 12 дає наступне визначення: Зв'язки із громадськістю – спеціалізована діяльність релейтерів (піарменів і піарвумен) – фахівців в інтересах персоналій і корпорацій, державних установ, благодійних фондів і торговельних об'єднань зі створення сприятливого іміджу організації, її представників, конкретної особистості, продукту або ідеї в очах громадськості й соціальних груп: акціонерів, фінансових кіл, що слугують компаніям й установами, реальних або потенційних клієнтів, а також членів муніципальних, окружних, штатних і федеральних законодавчих органів.

**Таким чином, функції державного управління** в сукупності і взаємодії одна з одною утворюють складну, багаторівневу **функціональну структуру державного управління**, яка є сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади в їх взаємодії.

### **3. Функціональна структура державного управління**

Функції державного управління й управлінські функції органів державної влади в сукупності і взаємодії утворюють складну, багаторівневу *функціональну структуру державного управління*. Функціональна структура державного управління забезпечує управлінський взаємозв'язок держави як суб'єкта управління із суспільною системою та внутрішню динамічність її як системи, що управляє.

Базовою конструкцією функціональної структури державного управління виступають функції державного управління, навколо яких і для яких формуються управлінські функції самих органів державної влади. У результаті кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій цих органів, розподілений по «вертикалі» та «горизонталі».

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

- сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави, в 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.

Тому є реальні складнощі в тому, щоб у функціональній структурі державного управління підтримувати результативність і ефективність, з одного боку, гнучкість і адаптивність до цілей, що змінюються, – з іншого.

З метою забезпечення результативності й ефективності функціональної структури державного управління, в основу її формування слід покласти системно-функціональний аспект системного підходу.

**Системний підхід** – це підхід, при якому будь-яка система (об'єкт) розглядається як сукупність взаємопов'язаних елементів (компонентів), що має вихід (мета), вхід (ресурси), зв'язок із зовнішнім середовищем, зворотний зв'язок.

**Системно-функціональний аспект** – потребує виявлення функцій, для виконання яких створені і існують відповідні системи. Він надає можливість перейти до питань структури системи. Сукупність функцій та їх ієрархічна побудова дозволяє уявити об'єкт як організовану систему.

Об'єктивізація функцій управління, тобто їх прив'язка до управлінських потреб та інтересів об'єктів управління дозволяє 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.

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. Це сприятиме вдосконаленню правового статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування і покращенню їх управлінської діяльності, оскільки, правове закріплення (узгодження по вертикалі й горизонталі) управлінських функцій органів у їх компетенції дає можливість конкретизувати зміст управлінських впливів різних органів із врахуванням характеру їх 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 їх територіальні й галузеві підсистеми, в них можна виділити певний набір потреб в управлінських впливах, якому має відповідати і набір управлінських функцій органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Правильно підібрана комбінація управлінських функцій зазначених органів, зумовлена цілями управління, значно сприяє підвищенню результативності та ефективності державного управління.

Перехід України до правової, демократичної держави для якої важливим є дотримання прав і свобод людини, становлення й розвиток громадянського суспільства – суспільства вільних і активних громадян, соціально орієнтованої ринкової економіки вимагає постійної уваги до коригування функціональної структури державного управління.

### **Запитання для самоконтролю**

1. Спробуйте розкрити зміст понять «державне регулювання» та «керівництво», їх відміну від державного управління.
2. Охарактеризуйте процес юридичного закріплення функцій державного управління.
3. Охарактеризуйте умови успішного досягнення цілей державного управління.
4. Визначте основні фактори, що зумовлюють характер організаційно-функціональної структури державного управління (вертикальні і горизонтальні залежності, форми зв'язків та ін.)
5. Назвіть групи і підгрупи принципів, якими насамперед належить керуватися при формуванні організаційно-функціональної структури державного управління.

### **Словник термінів**

*Громадянське суспільство* – це суспільство з розвинутими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами між його членами, незалежне від держави, але взаємодіюче з нею.

*Демократія* (грец. «demos» – народ і «cratos» – влада) – форма політичної організації суспільства, що характеризується участю народу в управлінні державою. *Основними ознаками демократії є:* 1) визнання народу джерелом влади, сувереном у державі. Саме народові належить установча, конституційна влада, він обирає своїх представників і може періодично змінювати їх, має право безпосередньо брати участь у розробці та ухваленні законів шляхом референдуму тощо; 2) рівноправність

громадян; 3) підпорядкування меншості більшості в ухваленні рішень та їх виконанні; 4) виборність основних органів держави. Будь-які демократичні держави будуються на таких засадах.

*Демократична держава* – це така держава, у якій громадяни розв'язують важливі питання суспільного життя самі або через представників, обраних до органів влади від імені народу.

*Паблік рілейшнз* – спеціалізована діяльність державних і громадських організацій, що забезпечує взаєморозуміння і доброзичливість у контактах з масами (публікою), соціальними групами. Реалізується поширенням інформації, що розкриває механізми здійснення влади, контактами, які імітують довіру у взаємовідносинах влади і мас.

*Політична система* – це цілісна, впорядкована сукупність політичних інститутів, політичних відносин, процесів, принципів політичної організації суспільства, підпорядкованих певним політичним, соціальним, правовим, ідеологічним, культурним нормам, історичним традиціям і засадам політичного режиму конкретного суспільства. Політична система включає у себе організацію політичної влади, відносини між суспільством і державою, характеризує протікання політичних процесів, включаючи інституалізацію влади, стан політичної діяльності, рівень політичної творчості в суспільстві, характер участі в політичному житті.

*Правова держава* – держава, в якій функціонує режим конституційного правління, існує розвинута і несуперечлива правова система й ефективна судова влада, забезпечено реальний розподіл влад з їхньою ефективною взаємодією та взаємоконтролем, з розвинутим контролем з боку суспільства державної влади. Загальний демократичний устрій системи влади і політики правової держави органічно пов'язаний з його правовими засадами. В основу правової держави покладено рівність державної влади, громадянина і суспільства, їхня правова рівність перед законом.

*Процесний підхід до управління* – система поглядів на менеджмент, що розглядає управління як серію взаємопов'язаних дій (функцій управління), які реалізуються у певній послідовності.

*Системний підхід до управління* – система поглядів на менеджмент, що розглядають організацію як систему у єдності частин, з яких вона складається, та зв'язків з її зовнішнім середовищем.

*Ситуаційний підхід до управління* – система поглядів на менеджмент, що одночасно визнає подібність загальних процесів управління та специфічність прийомів управління, вибір яких залежить від конкретної ситуації.

*Соціально орієнтована ринкова економіка* головною метою має надання соціальних прав і гарантій населенню, що закріплено в

ст. 3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

### **Матеріали для семінарського заняття**

#### **Завдання 1**

Наведіть приклад з вітчизняної історії, коли реалізація визначеної мети призвела до результату, протилежного очікуваному. Визначте помилки, які було допущено при формулюванні цілі чи/ї на шляху її досягнення.

#### **Завдання 2**

Складіть схему ієрархії цілей у державному управлінні.

#### **Завдання 3**

Дайте характеристику та наведіть приклади субординаційних, координаційних і реординаційних зв'язків між структурними елементами суб'єкта державного управління.

#### **Завдання 4**

Проаналізуйте і оцініть на конкретному прикладі (з власної практики або відомий Вам факт) застосування принципів у процесі структурних змін у системі органів державної влади або органів місцевого самоврядування.

#### **Завдання 5**

Спробуйте побудувати «дерево» цілей для органу державної влади, в якому Ви працюєте.

### **Тестові завдання для перевірки знань**

#### **1. Основними видами цілей державного управління є:**

- а) суспільно-політичні, соціальні, економічні, духовні;
- б) загальносистемні, структурні, спеціалізовані;
- в) організація діяльності, мотивація, контроль;
- г) планування, організація, координація.

#### **2. Завдання державного управління визначаються:**

- а) повноваженнями органів державного управління;
- б) цілями діяльності окремої гілки влади;
- в) системою принципів, якими керується державний орган;
- г) повноваженнями керівника органу державної влади.

#### **3. До загальних функцій державного управління належать:**

- а) стратегічне планування, ухвалення управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль;

- б) політико-адміністративні, економічні, соціальні, гуманітарні;
- в) управління людськими ресурсами, бюджетна функція, юридично-судова функція, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю;
- г) суспільно-політичні, соціальні, економічні, духовні.

**4. Такі функції державного управління як управління людськими ресурсами, бюджетна, юридично-судова, діловодство, зв'язки з громадськістю відносять до:**

- а) основних функцій;
- б) допоміжних функцій;
- в) загальних функцій.

**5. Види функцій управління державних органів:**

- а) кадрова робота; галузеві, міжгалузеві, функціональні; створення нормальних житлово-побутових умов;
- б) організаційне проектування, збір і аналіз інформації, прогнозування, планування, координація, підбір і розстановка кадрів, стимулювання, контроль, узагальнення і впровадження передового досвіду;
- в) реєстрація й обмін вхідної та вихідної інформації, проведення слідства і дізнання, реєстрація і облік порушень державної таємниці.

**6. Класифікація функцій державного управління:**

- а) спеціальні функції, функції-завдання, функції-процеси;
- б) загальні функції, функції системи управління, функції процесу управління;
- в) адміністративні, економічні та соціально-психологічні.

**7. Цілеспрямованість, поєднання колегіальності та єдиноначальності, відповідальності органів виконавчої влади та їх посадових осіб належать:**

- а) до загальних принципів;
- б) до принципів побудови системи управління;
- в) до принципів здійснення процесу управління.

**8. Процесний підхід до управління зосереджений на вивченні:**

- а) взаємозв'язку функцій управління;
- б) шляхів підвищення продуктивності праці робітників;
- в) шляхів ухвалення оптимального рішення
- г) єдності взаємопов'язаних частин організації;
- д) мотивів поведінки людини в організації.

**9. Системний підхід до управління зосереджений на вивченні:**

- а) взаємозв'язку функцій управління;
- б) шляхів підвищення продуктивності праці робітників;
- в) шляхів прийняття оптимального рішення;
- г) єдності взаємопов'язаних частин організації;
- д) мотивів поведінки людини в організації.



**10. Планування – це:**

- а) визначення орієнтиру;
- б) визначення перспективи і майбутнього стану організації;
- в) визначення орієнтиру майбутньої її діяльності;
- г) процес визначення мети і задач діяльності організації.

**11. Під ситуаційним підходом до управління розуміють:**

- а) підбір прийомів менеджменту для розв'язання конкретних управлінських ситуацій з метою досягнення певних цілей організації;
- б) підбір прийомів менеджменту для розв'язання, конкретних управлінських ситуацій;
- в) прийоми менеджменту для вирішення тих чи інших поставлених завдань;
- г) прийоми для досягнення цілей організації.

**12. Принципи державного управління – це:**

- а) загальні закономірності управління соціальними системами;
- б) засадничі ідеї, правила, основні засади діяльності, відповідно до яких має бути побудований і функціонувати апарат, що здійснює управління процесами в суспільстві;
- в) закономірності організації та функціонування державного апарату.

**Теми рефератів**

1. Цілі державного управління їх види, класифікація.
2. Функції державного управління, їх класифікація.
3. Типові моделі управлінських функцій для різних ланок державного управління.
4. Сутнісні характеристики (риси) організаційної структури державного управління.
5. Формування «дерева цілей» державного управління та його забезпечення.
6. Особливості бюрократизму в сучасному державному управлінні та проблема подолання його негативних сторін.

# ТЕМА 4

## ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---



*Держава, що нездатна видозмінюватись,  
нездатна її зберегти.  
Едмунд Берк*

### План

1. Характеристики організаційної структури державного управління
2. Унітарна та федеративна організація державного управління
3. Основи побудови організаційної структури державного управління

### 1. Характеристики організаційної структури державного управління

Визначальною передумовою ефективного функціонування державно-управлінської системи є організаційна структура державного управління, зорієнтована на забезпечення належної реалізації визначальних цілей і завдань. Організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини сукупності управлінських ланок державного апарату та організаційні зв'язки між ними, які базуються на суворій супідлеглості і повинні забезпечувати взаємозв'язок між керівною та керованою підсистемами, взаємодію елементів системи.

*Організаційна структура державного управління* – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління [80, с. 91].

До переліку основних вимог побудови організаційної структури державного управління, дотримання яких є передумовою її ефективності, можна віднести такі:

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

- досягнення оптимального поєднання централізації і децентралізації управлінських функцій;

- виключення дублювання функцій в організаційних структурах 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).

Головна властивість системи – її цілісність, що виявляється в єднанні всіх складових елементів і додає цілому нові властивості й характеристики, не притаманні окремим елементам системи, і робить її відмінною від них. До властивостей системи також відносять: ієрархічність структури, пов'язану з підпорядкуванням одних елементів іншим і багаторівневою організацією; наявність різноманітних зв'язків як горизонтальних, так і вертикальних, або зворотного зв'язку; структурність, що характеризує визначену стійку організацію взаємозв'язку і взаємозалежності.

**Елементи** – це служби, групи і працівники, які виконують ті чи інші функції управління відповідно до ухваленого розподілу управлінських задач, функцій і робіт.

Системним елементом організаційної структури виступає орган державної влади (державний орган), пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів.

Термін «**орган державної влади**» є вихідним, за Конституцією України. Похідними від нього є терміни «орган законодавчої влади», «орган виконавчої влади» і «орган судової влади» («суд»).

Він є єдиною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. У державі, в якій встановлено конституційний поділ влади по горизонталі й вертикалі, організаційна структура державного управління набуває певної конфігурації.

**Державний орган** – це одна особа або організована група осіб, спеціально призначені для реалізації державної влади в передбачених законом випадках. До числа державних органів ставляться, наприклад, суд, президент, парламент і т. д.

Основні ознаки державних органів:

- а) створюються й функціонують відповідно до й на основі норм права;
- б) відносна структурна й функціональна відособленість у механізмі держави по ознаці їхньої спеціалізації;
- в) функціональна взаємодія один із одним у процесі реалізації кожним своїх повноважень, обов'язків.

Серед державних органів розрізняють:

- а) єдиноначальні;
- б) колегіальні;
- в) органи законодавчої, виконавчої, судової влади та ін.

Німецький учений XIX ст. Г. Єллінек запропонував, цілісну *теорію державних органів*. Відзначаючи «багаточисельність» органів сучасної йому держави, він сформулював своєрідний постулат, за яким «необхідність державних органів впливає вже із самої суті держави як єдиного організованого союзу» [39, с. 324]. Тим самим непрямом засвідчувалося формальне поняття державного органу – структурний елемент «єдиного організованого союзу». Вчений зазначав, що не існує «двох осіб – особи держави і особи органу, які б перебували між собою у правових відносинах; держава і орган, навпаки, утворюють єдине ціле» [39, с. 412-413]. На думку Г. Єллінека, держава може існувати лише опосередковано, через існування своїх органів, поза якими вона є «юридичним ніщо». Проте органи виражають не свою волю, а волю

держави. Саме тому вони практично не є самодостатніми суб'єктами права. Орган представляє державу, але не як окрема особа у праві й тільки в межах своєї компетенції. Саме компетенція, за Г. Єллінеком, є стрижневою і якісною характеристикою державного органу, який не має жодних суб'єктивних прав.

Одним з елементів, що формує організаційну структуру, є організаційні зв'язки між суб'єктами управління. *Організаційні зв'язки* – це формальна та неформальна зв'язність між різними організаційними підрозділами. *Горизонтальні* зв'язки носять характер погодження і є, як правило, однорівневими. *Вертикальні* зв'язки – це зв'язки підпорядкованості, які виникають за наявності декількох рівнів управління. *Лінійні* зв'язки відображують рух управлінських рішень та інформації між лінійними керівниками, тобто особами, які відповідають за діяльність організації або її структурних підрозділів. *Функціональні* зв'язки виникають за лініями руху інформації та управлінських рішень за різними функціям менеджменту.

**В організаційній структурі державного управління можна виділити три види зв'язків:**

– *субординаційні* (упорядкування зверху вниз, від керівного до керованого);

**Субординація** – це, в поширеному розумінні, службове підпорядкування молодшого старшому, що базується на правилах службової дисципліни. В юридичній літературі «субординація» – це «вертикальна» взаємодія сторін, коли одна сторона підпорядкована іншій, а також наявні владні повноваження у вищого рівня в системі управління щодо нижчого.

*Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – С. 35.*

– *реординаційні* (знизу вверху, від керованого до керуючого);

**Реординація** – це відносини, що можуть виникати в процесі реалізації повноважень, коли керований об'єкт повідомляє про свої наміри або подає клопотання, а керівний суб'єкт зобов'язаний на них у певний спосіб відреагувати. Також реординаційні зв'язки необов'язково є реакцією на той чи інший управлінський вплив, а можуть виникнути незалежно від них і мають не просто інформаційний, а управлінський характер.

*Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – С. 36–37.*

– *координаційні* (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть знаходитись 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 ухвалює рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній вправі 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.

У процесі взаємодії органів місцевого управління можливі три основні типи реординації:

- ініціативна;
- реординація як «зворотне впорядкування»;
- кореляційна.

**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 же 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;

– ухвалення одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають між 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.

Практика свідчить, що в сучасних умовах в управлінських взаємовідносинах існує певний дисбаланс у бік субординаційних відносин, що позбавляє в ряді випадків або знижує ефективність органів державної влади в забезпеченні реалізації державної політики на територіальному рівні. В той же час йде процес поступового переходу від субординаційних зв'язків через координаційні до реординаційних, що цілком укладається в модель «доброго врядування» («good governance»), на засадах якої відбувається розвиток публічної влади в країнах Європейського Союзу, до якого прагне вступити Україна.

«Добре врядування» (*good governance*) – процес управління, що здійснюється органами влади, однак у якому беруть участь зацікавлені організаційні структури громадянського суспільства, представники бізнесу, вважається необхідним елементом демократичного політичного режиму.

**«Врядування»** – це процес розпорядження владою відповідними публічними інститутами, до якого реально можуть залучитися зацікавлені суспільні групи, громадяни. Термін «врядування» (*governance*) з'явився вперше в 1937 р. у статті американського економіста Роналда Коуза «The nature of the firm». У випадку комерційної діяльності або неурядових організацій, врядування пов'язане з менеджментом, узгодженням політик, процесів і правом ухвалення рішень у сфері своєї компетенції.

*Beate Kohler-Koch. Interdependent European Governance // Linking EU an National Governance / Ed. by Beate Kohler-Koch. – Oxford : OUP, 2003. – P. 10–12.*

*Концепція нового публічного менеджменту* (*new public management*) базувалась на використанні в державному управлінні принципів функціонування бізнесу: забезпечення споживачів якісними послугами на основі залучення недержавних ресурсів та включення громадян у процеси вироблення державної політики. А основі концепції лежить ідея сервісної держави – надання послуг громадянам [34, с. 72]. Вона була створена в англійських країнах у другій половині 80-х років і досягла високого рівня розвитку передусім у Новій Зеландії [134, с. 11]. Розбудова моделі «сервісної держави», яка повинна займатися

наданням послуг пов'язана зі зміною орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки. Крім того, розбудові такої моделі сприяють сучасні технології й відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) й компаніям [41, с. 36].

А. Колодій відмічає, що концепція «доброго врядування» витісняє популярну раніше концепцію «нового публічного менеджменту» з її однобічною орієнтацією на ефективність; вона наповнює концепцію державного управління гуманітарною та соціальною складовою; формує новий підхід до розуміння належного врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже, – чутливим до вимог громадян, їхніх потреб і запитів [59, с. 106–110].

## 2. Унітарна та федеративна організація державного управління

Визначальним фактором побудови організаційної структури державного управління виступає державний устрій, або державний лад.

**Форма державного устрою** – це спосіб територіально-політичної організації держави. За формою державного устрою держави поділяються на дві групи – унітарні (прості) і федеративні (складні).

Поділ об'єднань держав на дві головні групи – «унітарії» та «федерації» запропонував класик міжнародного права нідерландський правознавець Гроцій у своїй праці «Три книги про право війни та миру», надрукованій у 1625 р.

Денисов В. Н. Гроцій // *Юридична енциклопедія*: [у 6 т.]. – К.: «Українська Енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998-2004 / редколегія *Юридичної енциклопедії*: Ю. С. Шемичуєнко (голова) [та ін.] / В. Н. Денисов. – Т. 1 / редколегія 1-го тому Ю. С. Шемичуєнко (голова) та ін.]. – 1998. – 670 с.

Згідно з Конституцією України – унітарна держава (Конституція України, ст. 2, ст. 132, ст. 133), яка має у своєму складі Автономну Республіку Крим (АРК) (Конституція України, ст. 134, ст. 135, ст. 139). *Автономія* – надання певним регіонам держави прав на самоврядування в адміністративній сфері. Характерні ознаки автономії: дія на території автономії разом із загальнодержавними законами і законів автономії з певного кола питань; формування незалежно від центру власного автономного уряду і парламенту.



Автономна Республіка Крим має певні ознаки державного утворення (конституція, державна символіка, уряд, парламент), але цим не визнається. Це відбувається тому, що статут і статус автономії розробляє і встановлює центр. Крім того, автономний парламент, уряд та інші органи здійснюють свою діяльність під наглядом центру, а «автономні закони» можуть бути скасовані в разі їх протиріччя із загальнодержавними законами. Отже, «Автономізація областей та інших регіонів не порушує унітарної суті країни, не перетворює її на федерацію, хоч і відкриває простір широкій ініціативі, активній участі регіонів у здійсненні внутрішньої політики держави, сприяє найоптимальнішому поєднанню загальнодержавних та місцевих інтересів. Автономні територіальні утворення державними або територіально-державними утвореннями вважатися не можуть – адже визначальною рисою будь-якої держави є наявність державного суверенітету» [65, с. 24].

**Унітарна** (від лат. *unitas* – єдність) держава – єдина централізована держава, відрізняється політичною єдністю, неподільністю, тобто держава не розділена на самоврядні одиниці, які мають ознаки суверенітету. Як форма державного устрою вона характеризується такими ознаками.

1. Єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може бути наданий статус автономії (самоврядування) – національної, територіальної, культурної).

2. Єдина конституція, що діє на всій території країни без будь-яких обмежень.

3. Єдина система вищих органів державної влади – глава держави, парламент, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни.

4. Єдина система права і судова система (у тому числі – єдине громадянство).

5. Єдиний державний бюджет, фінансова, податкова та інші системи.

*Пархоменко Н. М. Унітарна держава / Н. М. Пархоменко // Великий енциклопедичний юридичний словник / [За ред. акад. Ю. С. Шемшученка]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.*

Відмінність між адміністративними й політико-адміністративними одиницями полягає в тому, що останні мають ті чи інші ознаки власної державності і виступають як автономні утворення. За своєю юридичною природою автономія є самоврядуванням населення на частині території держави, що виявляється у наданні органам автономії законодавчих повноважень з питань місцевого значення. Правовий статус автономних одиниць відмінний від статусу звичайних адміністративно-територіальних одиниць. Найчастіше цей статус надається лише окремим частинам держави, хоча існують і такі країни, вся територія яких складається з автономних утворень (Іспанія, Італія).

*Основними ознаками України як унітарної держави є:*

- Україна має власну територію, яка є єдиною, неподільною, недоторканою і цілісною (ст. 2 Конституції);
- Україна має свої державні кордони, зміна яких, як і зміна території України, без згоди народу України не дозволяється (ч. 3 ст. 3 і ст. 17 Конституції);
- Україна як незалежна держава розробляє і ухвалює свою Конституцію (Преамбула Конституції);
- Україна має власну систему законодавства, на її території забезпечується верховенство права (ст. 8 Конституції);
- Україна має власні законодавчі, виконавчі і судові органи (ст. 6 Конституції);
- в Україні існує єдине громадянство (ст. 4 Конституції);
- в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції);
- державною мовою України є українська мова (ст. 10 Конституції);
- Україна має власні державні символи (ст. 20 Конституції);
- віданню України підлягає визначення обласного, районного поділу і вирішення інших питань адміністративно-територіального устрою.

Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямиий або непрямиий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування.

При цьому централізм виявляється в різній мірі та в різних формах, аж до призначення центральними органами своїх представників для управління адміністративно-територіальними одиницями замість виборчих органів влади. Водночас у більшості сучасних демократичних держав є виборні органи місцевого самоврядування, яким держава делегує виконання частини своїх функцій: збір місцевих податків, благоустрій, будівництво, освіту, охорону здоров'я тощо.

Так, можна виділити два різновиди унітарної держави: *централізована і децентралізована* унітарна держава.

*Централізація* – це концентрація прав ухвалення рішень, зосередження прав ухвалення рішень, зосередження владних повноважень на верхньому рівні керівництва.

*Децентралізація* – це передача або делегування відповідальності за ухвалення ключових рішень, а також передача відповідно до цієї відповідальності прав на нижчі рівні управління.

У *централізованих унітарних державах* усі ланки адміністративно-територіального поділу призначаються «зверху» представниками уряду або президента, які одноособово здійснюють управління на місцях (управителі в Болгарії, воєводи у Польщі). **Централізована унітарна держава характеризується досить значним одержавленням місцевого життя, підпорядкованістю органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади на місцях (так звана адміністративна і фінансова опіка).**

*Децентралізація* означає, що в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці як носії місцевого самоврядування (громади, комуни). В межах місцевих та регіональних утворень їм передаються функції нормотворчості та управління. Демократичні вибори до місцевих та регіональних парламентів забезпечують необхідну демократичну легітимацію їх юридичних та адміністративних функцій. Наслідком децентралізації є місцева та регіональна автономія, право на самоврядування для вирішення проблем місцевого або регіонального значення. У *децентралізованій унітарній державі* управління в межах адміністративно-територіальних одиниць здійснюють виборні представницькі органи або посадові особи, яких обирає населення (Великобританія, штати США, провінції Канади та ін.).

*Децентралізована унітарна держава передбачає регіональну або обласну автономію з деякими законодавчими прерогативами, власним бюджетом, чітко передбаченими законом (Італія, Японія). У ній діють три влади структури: державна адміністрація, регіональна влада і місцеве самоврядування.*

У *відносно децентралізованій унітарній державі* у провінціях, департаментах утворюються два органи: посадова особа, яка призначається урядом або президентом (префект) як представник державної влади, і орган місцевого самоврядування – рада, яку обирає населення і яка у свою чергу обирає мера (Франція). Отже, залежно від ступеня централізації Україну можна віднести до числа відносно децентралізованих унітарних

*Федерація* (від лат. foederatio – об'єднання, союз) – складна форма державного устрою (союзна держава), яка створюється, як правило, в багатонаціональних державах; складається з державних або територіальних утворень, яким притаманна юридичне визначена політична самостійність. Державні або територіальні утворення, з яких складається федерація (штати, землі, провінції, кантони тощо), є суб'єктами федерації і мають свій власний адміністративно-територіальний поділ. **Федеративними державами є Росія, США, ФРН, Швейцарія, Канада.**

«Федерація являє собою форму організації державної влади, головні принципи якої були сформульовані засновниками Сполучених Штатів у Конституції 1787 р. Федерація припускає утворення єдиного центрального уряду, а ті одиниці, що її складають, отримують право, з одного боку, на самоврядування, з іншого – на співучасть у загальному конституційному управлінні. Повноваження центрального уряду делегуються населенням усіх складових одиниць. Для розпуску федерації потрібна згода всіх або більшості складових одиниць».

*Елейзер Д. Дж. «Порівняльний федералізм»*

*Федеративна держава характеризується такими ознаками:*

1. має федеративно-територіальний поділ (територія складається з територій членів федерації; суб'єкти федерації можуть мати свій адміністративно-територіальний поділ).

2. суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною, економічною самостійністю.

3. суб'єкти федерації не володіють суверенітетом у повному обсязі і, як правило, не мають права на односторонній вихід із федерації.

4. суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації.

5. 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).

6. суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади (щодо федеральних систем вони є відповідними підсистемами; порядок їх організації, процедури й межі юрисдикції визначаються федеральною конституцією).

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

«В основі федеративної матриці – територіальний принцип. На сьогодні федералізм, що будується на якійсь іншій основі, виявляється досить недовговічним... Як тільки впали тоталітарні режими СРСР, Чехословаччини та Югославії, ці країни розкололися, і, щонайменше у двох випадках із трьох, цей розкол спричинив кровопролиття».

*Елейзер Д. Дж. «Порівняльний федералізм»*

Також при побудові організаційної структури державного управління треба враховувати національні, історичні і інші особливості тієї або іншої держави. Державний устрій, який полягає в розподілі влади по вертикалі, покликаний постійно і неухильно зближувати владу і людину, давати можливість кожному громадянину, незалежно від його національних ознак, завжди й усюди активно брати участь у процесах владовідносин і 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 рамках вирішувати більшість питань практичної реалізації своїх національних інтересів.

Крім зазначених, існує ще така форма державного устрою, як конфедерація. *Конфедерація* (від лат. – союз, об'єднання) – форма державного устрою, за якою держави, що утворюють конфедерацію, повністю зберігають власну незалежність. Конфедерація – це союз держав для досягнення певних цілей (зовнішньополітичних, військових). Для координації дій усіх членів конфедерації створюються об'єднані. Основою конфедерації є договір, тому конфедерація – міжнародний інститут.

«Конфедерація була загальноновизнаною формою федералізму до 1787 р. При конфедеративному устрої одиниці, що об'єдналися, утворюють союз, але в значній мірі зберігають свій суверенітет і законодавчі повноваження. Вони встановлюють і підтримують постійний контроль над центральним урядом. Для виходу зі складу конфедерації її членів не потрібно згоди інших – подібне право фіксується при встановленні конституційної угоди. Класичні зразки конфедерації – Ахейський союз (конфедерація давньогрецьких міст у Пелопоннесі, бл. 280-146 рр. до н. е.) і Республіка З'єднаних провінцій (об'єднання семи нідерландських провінцій в XVI-XVII ст.). Окрім названих існують інші – квазіфедеративні – форми, у тому числі: унії (наприклад, Об'єднане королівство Великобританії та Північної Ірландії); ліги (наприклад, асоціація держав Південно-Східної Азії), кондомініуми (наприклад, Андорра під протекторатом Франції й Урхельського єпископа (Іспанія)...».

*Елейзер Д. Дж. «Порівняльний федералізм»*

*Особливості конфедерації:*

- немає єдиної території;
- держави мають власні законодавчі, виконавчі і судові органи державної влади;
- немає загальноконфедеративного громадянства;
- конфедерація створює центральні органи з повноваженнями, якими вони наділяються членами конфедерації. Рішення центральних органів конфедерації ухвалюються, затверджуються і реалізуються лише за наявності всіх членів конфедерації. За кожним із членів конфедерації зберігається право нуліфікації, тобто право скасовувати акти центральних органів конфедерації на своїй території. Центральні органи конфедерації мають безпосередній зв'язок лише з урядами суб'єктів конфедерації;
- джерела грошових доходів перебувають у розпорядженні членів союзу, а бюджетні прибутки складаються з відрахувань, які роблять його учасники;
- немає єдиної податкової системи;
- немає єдиних Збройних Сил;
- кожний член конфедерації зберігає власний суверенітет;
- члени конфедерації зберігають за собою право сецесії, тобто право вільного виходу зі складу конфедерації.

Конфедерація, як форма державного устрою застосовувалася у минулому. Зокрема, відомі такі конфедеративні утворення: Сполучені Нідерланди (1959), Союз кантонів Швейцарії (1648-1798), Швейцарський союз (1815-1848), Союз німецьких держав (1815-1866), Союз Штатів Північної Америки (1776-1787). Конфедерація Сенегабія – об'єднання Сенегалу і Гамбії, проіснувала вісім років і була розпущена у 1989 р.

Досвід історій конфедерацій свідчить про те, що ця форма є перехідною або до повного розпаду союзу, або до федеративної форми державного устрою. Іншими словами, розвиток міждержавних відносин може відбуватися у напрямі переходу суверенних держав спочатку до союзу держав (конфедерації), а потім до союзної держави (федерації), як це було у США і Швейцарії. Можливий також рух у зворотньому напрямку: спочатку від федерації до конфедерації, а потім до цілком незалежних держав. Нарешті, можливий перехід від унітарної держави до федеративної (Бельгія) і навпаки.

У сучасних умовах термін «конфедерація», як правило, не використовується для позначення міждержавних об'єднань, а вживаються терміни «співдружність», «союз» (Британська співдружність, СНД, Євросоюз).

«ЄС не є імперією, федерацією, конфедерацією або іншою формою наднаціональної держави. Це скоріше складний комплекс міжнародно-правових домовленостей, підписантами яких є більшість європейських держав, єдиний ареал дії цілої низки сервітутів, певна «рамка», вибудувана для будь-яких життєвих форматів».

*Переслєгін С. «Самовчитель гри на світовій шахівниці»*

У той же час співдружність як тип міждержавного об'єднання не передбачає створення спільних керівних політичних органів, хоч допускає певні елементи верховної влади (наприклад, королева Великої Британії є главою Британської співдружності), то союз має не тільки спільні політичні структури (парламент, уряд, суд, але й ідентичні правові, економічні та культурні стандарти).

### **3. Основи побудови організаційної структури державного управління**

Структура органів державного управління встановлюється Конституцією України і деталізується в окремих законах і актах державного управління. Структура органів державного управління постійно розвивається і удосконалюється відповідно до зміни завдань і функцій держави, розвитку демократичних процесів у суспільстві. 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 і стилю державного управління;
- державної політики;
- стану і розміщення об'єктів управління;
- компетентності управлінських кадрів;
- інформаційного забезпечення державного управління.

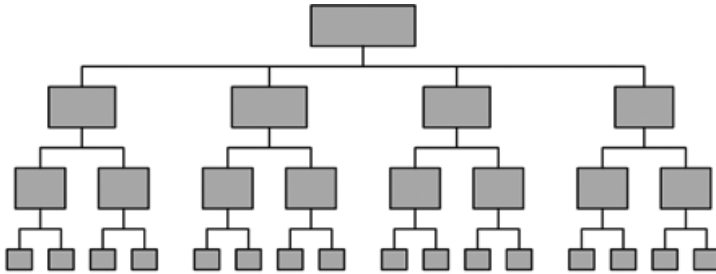
*Організаційна структура управління* – упорядкована сукупність органів структурних підрозділів організації, їх підпорядкованість, субординація, відносини між ними, які дають змогу досягти поставленої мети. Потрібно розрізняти поняття організаційної структури управління та поняття структури організації. Організаційну структуру управління утворюють:

- кількість і види ланок управління на кожному рівні;
- розміщення (взаємне розташування), зв'язки і підпорядкованість цих ланок;
- обов'язки, завдання, права, повноваження і відповідальність кожної ланки;
- чисельність і професійно-кваліфікаційний склад працівників;
- ступінь централізації та децентралізації функцій менеджменту.

Для відображення структурних взаємозв'язків основних рівнів та підрозділів організації, їх підпорядкованості на практиці використовують **такі організаційні основи, що формують відповідні типи структур:**

- лінійна організаційна структура;
- функціональна організаційна структура;
- лінійно-функціональна організаційна структура;
- лінійно-штабна організаційна структура;
- дивізійна організаційна структура;
- програмно-цільова організаційна структура;
- матрична організаційна структура.

*Лінійна організаційна структура* являє собою структуру, за якою переважає вертикальна підлеглисть органів державної влади – ієрархічна піраміда, тобто систему управління, в якій кожний підлеглий має тільки одного керівника і в кожному підрозділі виконується весь комплекс робіт, пов'язаних із його управлінням (рис. 4.1).



**Рис. 4.1.** Схема лінійної організаційної структури

***Переваги:***

- чіткість і простота взаємодії і управління;
- єдність і чіткість розпорядництва;
- узгодженість дій виконавців;
- надійний контроль та дисципліна;
- чітко виражена відповідальність;



- оперативність в ухваленні рішень;
- особиста відповідальність керівника за остаточний результат діяльності свого підрозділу
- оперативність ухвалення та виконання управлінських рішень;
- економічність за умов невеликих розмірів організації.

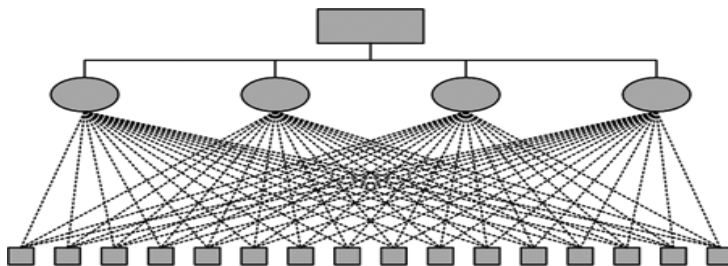
**Недоліки:**

- високі вимоги до керівника, який має бути всебічно підготовлений, щоб забезпечити ефективне керівництво всіма функціями управління;
- обмеження ініціативи працівників нижчих рівнів;
- перевантаження інформацією вищого керівництва;
- можливість необґрунтованого збільшення управлінського апарату;
- ускладнені зв'язки між підрозділами;
- концентрація влади в управлінській верхівці;
- слабо виражені зворотні зв'язки.

*Функціональна організаційна структура* передбачає формування органів державної влади, пристосованих спеціально до виконання конкретних функцій управління.

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

До недоліків функціональної структури можна віднести: надмірну зацікавленість у реалізації цілей та завдань «своїх» підрозділів; труднощі налагодження міжфункціональної координації; прояви тенденцій надмірної централізації; довготривалість процедур ухвалення рішень (рис. 4.2).



**Рис. 4.2.** Схема функціональної організаційної структури

Завдяки спеціалізації функціональних керівників виникає можливість управління великою кількістю виконавців (зменшується кількість рівнів управління).

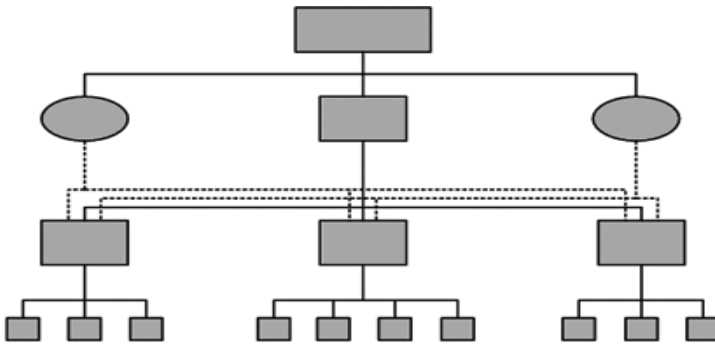
**Переваги:**

- спеціалізація функціональних керівників;
- інформаційна оперативність;
- розвантаження вищого керівництва.

**Недоліки:**

- порушення принципу єдиноначальності;
- складність контролю;
- недостатня гнучкість.

*Лінійно-функціональна організаційна структура* – комбінація лінійної та функціональної структур, в якій одні органи ухвалюють рішення і владно проводять їх у життя, а інші забезпечують їх інформацією (рис. 4.3).



**Рис. 4.3.** Схема лінійно-функціональної організаційної структури

Основний принцип – розмежування повноважень і відповідальності за функціями та ухвалення рішень по вертикалі. Управління здійснюється за лінійною схемою, а функціональні підрозділи допомагають лінійним керівникам у вирішенні відповідних управлінських функцій.

**Переваги:**

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

**Недоліки:**

- складність взаємодії лінійних і функціональних керівників;

- відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії на горизонтальному рівні;
- недостатньо чітка відповідальність, оскільки той, хто готує рішення, в його реалізації, як правило, участі не бере;
- надмірно розвинена система взаємодії по вертикалі, що породжує тенденцію до надмірної централізації.
- перевантаження керівників в умовах реорганізації;
- опір змінам в організації.

Лінійно-функціональна оргструктура застосовується при вирішенні задач, які постійно повторюються. Вона **ефективна** для **масового виробництва зі стабільним асортиментом продукції і незначних змінах технології виробництва**.

**Лінійно-штабна організаційна структура** – різновид лінійної оргструктури. Для розвантаження вищого керівництва створюється штаб, до складу якого включають фахівців із різних видів діяльності (рис. 4.4).

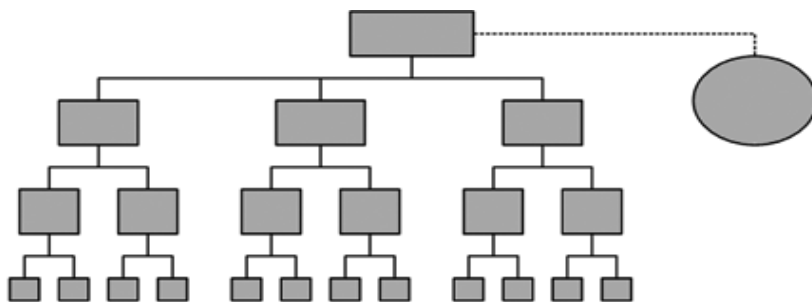


Рис. 4.4. Схема лінійно-штабної організаційної структури

**Переваги:**

- чіткість і простота взаємодії;
- надійний контроль та дисципліна;
- оперативність ухвалення та виконання управлінських рішень.

**Недоліки:**

- обмеження ініціативи працівників нижчих рівнів;
- можливість необґрунтованого збільшення управлінського апарату.
- **Дивізіональна організаційна структура**. Перехід до цієї структури означає децентралізацію оперативних функцій управління, що передаються виробничим підрозділам (дивізіонам), та централізацію загальнокорпоративних функцій управління (фінансова діяльність, розробка стратегії) на вищому рівні управління (рис. 4.5).

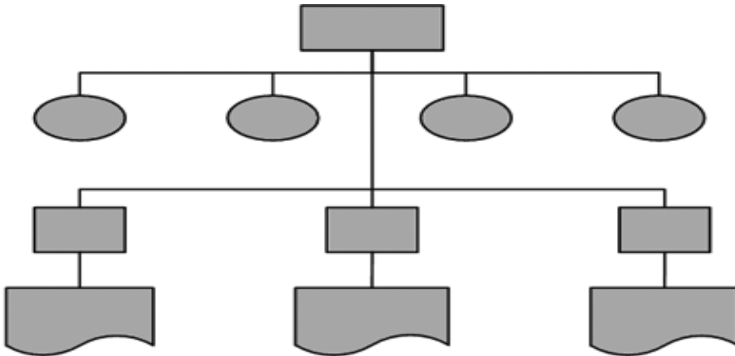


Рис. 4.5. Схема дивізіональної організаційної структури

**Переваги:**

- оперативна самостійність підрозділів;
- підвищення якості рішень;
- внутрішньфірмова конкуренція.

**Недоліки:**

- дублювання функцій управління на рівні підрозділів;
- збільшення витрат на управління.

Дивізіональна організаційна структура відповідає умовам *динамічного середовища* та *організаціям із великою кількістю виробництв, життєвий цикл яких відносно тривалий*.

*Програмно-цільова організаційна структура* передбачає постійну зміну ролі і місця керівника програми, тобто керівник змушений гнучко пристосовуватись до нових умов, цілей, завдань [68, с. 53].

**Переваги:**

- забезпечує комплексний системний підхід до вирішення певної проблеми;
- сприяє інтеграції інтелектуальних, матеріальних, фінансових, природних ресурсів для вирішення актуальних суспільних проблем;
- можливість залучення компетентних спеціалістів, які відповідають за реалізацію окремих завдань і заходів програми.

**Недоліки:**

- труднощі узгодження цілей та заходів, що реалізуються в рамках окремих програм;
- зацікавленість у реалізації тільки тих цілей, що визначені в програмі;

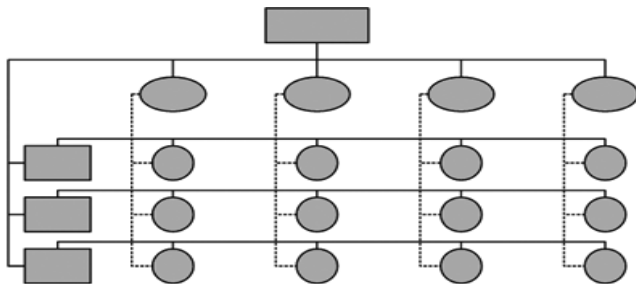
– відсутність належного взаємозв'язку між розробниками і виконавцями програми.

*Матричний тип організаційної структури* – сучасний ефективний тип організаційної структури управління, який створюється шляхом суміщення структур двох типів: лінійної та програмно-цільової. Високий ступінь адаптації забезпечується тимчасовим характером функціонування структурних одиниць – проектних груп (рис. 4.6).

Відповідно до лінійної структури (по вертикалі) будується управління окремими сферами діяльності: науково-дослідною, виробничою, збутовою, постачальницькою. Відповідно до програмно-цільової структури (по горизонталі) організується управління програмами (проектами, темами).

При матричній структурі управління в процесі визначення горизонтальних зв'язків необхідні:

- призначення керівника програми (проекту), його заступників в окремих підсистемах відповідно до структури програми;
- призначення відповідальних виконавців у кожному спеціалізованому підрозділі;
- організація спеціальної служби управління програмою.



**Рис. 4.6.** Схема матричної організаційної структури

Для забезпечення діяльності в межах матричної структури необхідно провести зміни в організаційній структурі: створити в основній компанії спеціальні цільові підрозділи, які б об'єднували провідних спеціалістів для спільної розробки основних ідей програми.

При матричній структурі управління керівник програми (проекту) працює з безпосередньо не підпорядкованими йому спеціалістами, які залежать від лінійних керівників. Він в основному визначає, що і коли повинно бути зроблене в межах конкретної програми.

**Переваги:**

- можливість швидко реагувати і адаптуватися до умов, що змінюються;

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

**Недоліки:**

- обмежена сфера застосування;
- конфлікти між функціональними керівниками і керівниками проєктів;
- складна система субпідлеглості, в результаті чого виникають проблеми, пов'язані зі встановленням завдань та розподілом часу на їх виконання;
- наявність надмірної змагальності між керівниками програм;
- труднощі в набутті навиків, необхідних для роботи за новою програмою.

Проблеми, що виникають при встановленні пріоритетів завдань і розподілі часу роботи спеціалістів над проєктами, можуть порушувати стабільність функціонування організації та ускладнювати досягнення її стратегічних цілей. З метою забезпечення координації робіт в умовах матричної структури центр управління програмами повинен пов'язувати виконання управлінських процедур окремими підрозділами. Матричні структури управління, які доповнили лінійно-функціональну організаційну структуру управління новими елементами, відкрили якісно новий напрям у розвитку найбільш активних та динамічних проблемно-цільових та програмно-цільових організаційних форм управління, спрямованих на піднесення творчої ініціативи керівників і спеціалістів і виявлення можливостей значного підвищення ефективності виробництва.

Перераховані організаційні структури не забезпечують повної відповідності між реалізованою стратегією і структурою. Тому для ефективної підтримки реалізації обраної стратегії деякі організації використовують два і більше типи організаційних структур одночасно. Інші організації на доповнення до існуючої структури управління створюють спеціальні координаційні механізми, які потрібні для ефективного виконання стратегії, у вигляді проєктних груп, груп з

виконання міжфункціональних завдань, венчурних груп, незалежних робочих груп, груп з реалізації процесу, а також окремих менеджерів із зв'язку зі споживачами.

### **Запитання для самоконтролю**

1. Які сутнісні характеристики (рис) організаційної структури державного управління Ви можете назвати?
2. Охарактеризуйте унітарну та федеративну організацію державного управління; поясніть, у чому полягає їх відмінність.
3. Визначте переваги і недоліки унітарної та федеративної організації державного управління.
4. Поясніть, які фактори визначають побудову організаційної структури управління.
5. Назвіть типи організаційних структур державного управління?

### **Словник термінів**

*Органи державної влади* – передбачена Конституцією України система установ, що здійснюють публічну політичну владу на засадах поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову.

*Організаційна структура* (від лат. *structura* – будова, розташування, порядок) – структура, що відображає синтез взаємозв'язків різних елементів, що функціонують для досягнення поставленої мети.

*Організаційна структура державного управління* – сукупність управлінських елементів (підрозділів, рівнів тощо), між якими формуються і підтримуються організаційні взаємозв'язки в межах відповідної управлінської системи, що забезпечують ефективність її функціонування, метою якої є реалізація функцій державного управління.

### **Матеріали для семінарського заняття**

#### **Завдання № 1**

Виразіть своє відношення до тези: «Класифікація об'єктів державного управління залежить від статусу і форми держави, а також від характеру самої системи державного управління».

#### **Завдання 2**

Заповніть таблицю:

<b>Вид організаційної структури</b>	<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
Лінійна		
Функціональна		
Лінійно-функціональна		
Дивізійна		
Матрична		

### **Завдання 3**

Розкрийте зміст і занотуйте схематично співвідношення понять: «організаційна структура державного управління»; «функціональна структура державного управління»; організаційно-функціональна структура державного управління».

### **Завдання 4**

Проаналізуйте і оцініть на конкретному прикладі (з власної практики або відомий Вам факт) застосування принципів у процесі структурних змін у системі органів державної влади або органів місцевого самоврядування.

### **Завдання 5**

Вкажіть та проаналізуйте статті Конституції України, які безпосередньо впливають на побудову організаційної структури державного та регіонального управління.

### **Завдання 6**

Які статті Конституції України визначають елементи лінійної основи організаційної структури державного управління?

## **Тестові завдання для перевірки знань**

### **1. Система – це сукупність елементів:**

- а) певним способом упорядкованих, пов'язаних із загальною функцією, взаємодія яких породжує нову якість, не притаманну окремим елементам;
- б) пов'язаних з управлінською діяльністю;
- в) які мають загальне цільове спрямування;
- г) що мають єдину організаційну структуру;
- д) які взаємодіють із зовнішнім середовищем.

### **2. Зміст динамічності системи державного управління – це здатність:**

- а) динамічно вирішувати завдання, що виникають;
- б) терпіти зміни під впливом збурюючих факторів;
- в) залишатися у визначеному якісному стані, незважаючи на збурюючий вплив;
- г) динамічно підпадати під зовнішній вплив.

### **3. З яких адміністративно-територіальних одиниць складається Україна?**

- а) з регіонів;
- б) зі штатів;
- в) з автономних одиниць;
- г) з областей;
- д) з усіх зазначених вище.



**4. Основними елементами форми держави є:**

- а) форма правління, форма державного устрою, політичний режим;
- б) державні підприємства, установи та органи;
- в) парламент, уряд, суд;
- г) державний апарат, державний сектор економіки, матеріальні засоби забезпечення влади;
- д) правотворчість, правозастосування та правоохоронна діяльність.

**5. Безперервна, постійно діюча та достатньо стійка підлеглисть кожної ланки вищим органам управління – це:**

- а) централізація;
- б) децентралізація;
- в) скалярізація.

**6. Що передбачають принципи оптимального поєднання централізації і децентралізації в управлінні системами?**

- а) раціональне використання єдиноначальності і колегіальності в управлінні системами для досягнення певних цілей;
- б) вироблення колегіального рішення певних проблем;
- в) застосування різних правил в управлінні;
- г) оптимальне використання єдиноначальності в управлінні.

**7. У чому полягає сутність принципу демократизації?**

- а) участь в управлінні організацією всіх її працівників;
- б) участь усіх працівників у розподілі прибутків;
- в) участь працівників апарату управління в ухваленні й реалізації управлінських рішень;
- г) всі відповіді правильні.

**8. Організаційна структура державного управління, зокрема соціальної системи, – це:**

- а) будова і внутрішня форма організації системи, що виступає як єдність стійких зв'язків між її елементами;
- б) сукупність посад, об'єднаних за допомогою організаційних зв'язків;
- в) сукупність прав і відповідальності, вимог до знань, досвіду та кваліфікації працівника.

**9. Лінійна організаційна структура – це структура:**

- а) за якої підлеглисть здійснюється згори донизу;
- б) галузевих (лінійних) підрозділів;
- в) за якої будь-який об'єкт управління має одного керівника, який здійснює одноособове управління, виконуючи всі функції;
- г) за якої підлеглий має кілька керівників.

**10. Основні переваги лінійної структури:**

- а) можливість оперативно вирішувати завдання; наукова організація праці співробітників; нескладність (простота) системи управління;

б) система управління проста; відсутнє дублювання, кількість зв'язків зведено до мінімуму;

в) існує можливість управління більшою кількістю підлеглих.

**11. Основні переваги функціональної структури:**

а) можливе успішне управління багатьма об'єктами;

б) дає змогу усувати дублювання; створює умови для наукової організації управління; висока компетентність спеціалістів, звільнення лінійних управлінців; єдність і чіткість розпорядництва;

в) велика кількість інформаційних зв'язків; узгодженість дій виконавців;

г) обмежує ініціативу суб'єктів управління; простота управління; керівництво всіма функціями; ускладнення зв'язків між підрозділами.

**12. Організаційна структура місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування визначається:**

а) Конституцією України;

б) Постановою Верховної Ради України;

в) Указом Президента України;

г) окремими Типовими положеннями; рішеннями місцевих рад;

д) Законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

**13. Основу організаційної структури державного управління становить:**

а) державне регулювання;

б) державний примус;

в) державна влада;

г) система органів виконавчої влади.

**14. Форма державного устрою – це:**

а) організація верховної державної влади;

б) територіальна організація держави;

в) сукупність прийомів та методів державного керівництва суспільством.

### Теми рефератів

1. Характеристики організаційної структури державного управління.
2. Унітарна та федеративна організація державного управління.
3. Лінійно-функціональна організаційна структура державного управління та її загальна характеристика.

4. Рівні державного управління та їх співвідношення з елементами лінійної основи організаційної структури державного управління.

# ТЕМА 5

## СУТНІСТЬ І ЗМІСТ

### УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

---



*Сутність процесу керування полягає  
в постійному виборі між поганими рішеннями.  
Ш. де Голль*

#### **План**

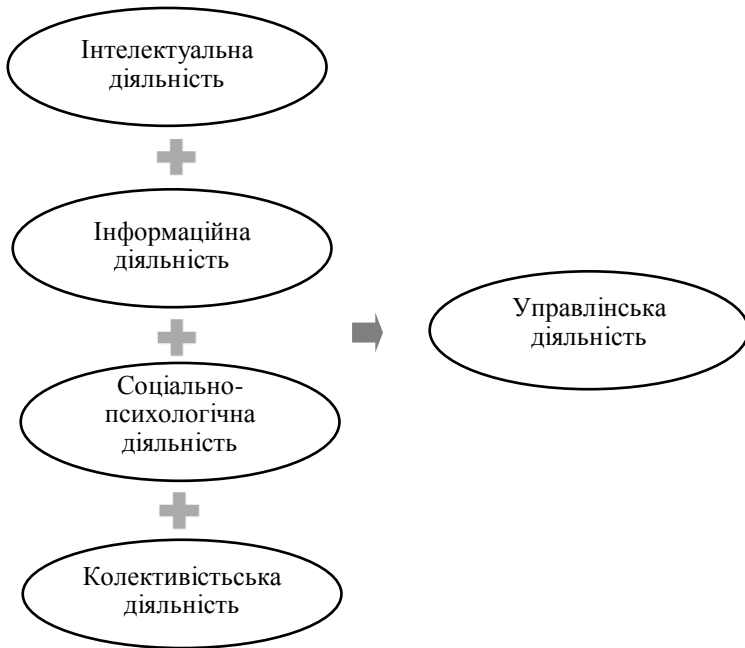
1. Поняття та загальні риси управлінської діяльності
2. Форми управлінської діяльності
3. Методи управлінської діяльності
4. Стадії управлінської діяльності

#### **1. Поняття та загальні риси управлінської діяльності**

Метою управління є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними, а його суттю – здійснення керівного впливу на відповідні об'єкти. Отже, за допомогою управлінської діяльності – специфічного виду праці людей, що вимагає адекватної професійної підготовки і реалізації у відповідних прийомах, способах, формах, методах тощо, органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють цілі та функції державного управління.

**Діяльність** – це форма активного відношення суб'єкта до дійсності, пов'язаного зі створенням суспільно значущих цінностей й освоєнням суспільного досвіду й спрямованого на досягнення свідомо поставлених цілей.

*Управлінська діяльність* – сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантам людей навичок, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління (рис. 5.1) [111, с. 157].



**Рис. 5.1.** Управлінська діяльність

Управлінська діяльність – це вид свідомо здійснюваної людської діяльності, спрямованої на ефективне функціонування здійснюваних робіт (індивідуально або колективно) для досягнення тих або інших цілей, рішенню відповідних завдань, виконанню функцій. Ціль управлінської діяльності – забезпечення найкращого функціонування організаційної системи.

Американські дослідники **Р. Блейк** і **Д. Мутон** запропонували розглядати будь-яку управлінську діяльність у двох «вимірах» – увага до виробництва й турбота про людей (увага до людини). Головна проблема ефективності – це правильне визначення цілей, вибір пріоритетів, облік строків отримання конкретних результатів. Необхідною умовою для досягнення ефективності є погодженість результатів і цілей розвитку самого російського суспільства (відповідно до існуючих умов й орієнтація на саму людину) як вирішальний фактор усіх змін, нагромадження потенціалу розвитку.

Однак треба акцентувати увагу на тому, що управлінська діяльність не є управлінням, вона його обслуговує, створює, забезпечує, але тільки в тому випадку, коли формуються й реалізуються керівні сприяння, здійснюється вплив на керовані об'єкти.

*Бухвальд Е. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути их решения / Е. Бухвальд // Федерализм. – 2007. – № 3. – С. 95–110.*

*Управлінська діяльність є інтелектуальною діяльністю, тому що завжди спрямована на вироблення, ухвалення та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати в бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей. Під інтелектуальною діяльністю розуміють розумову діяльність, що характеризується передусім високою складністю трудових функцій і вимагає як природних розумових здібностей, так і високої кваліфікації працівника [66, с. 3]. Інтелектуальним змістом управлінської діяльності є те, що вона спрямована на розроблення, ухвалення і практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати стан і протікання суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей. Управлінська діяльність направлена на отримання нової якості керованого процесу, що неможливо без певних інтелектуальних, творчих зусиль. Управлінська діяльність має бути здатною відображати соціальну дійсність і все, що відбувається в ній, розкривати наявні в ній ресурси, засоби і резерви, знаходити оптимальні способи її удосконалення і переведення на новий рівень. У той же час в управлінській діяльності виявляється багато рутинної, одноманітної, формальної роботи, чому й об'єктивний результати її досить низькі.*

*Управлінська діяльність за своїм предметом є інформаційною, оскільки пов'язана з необхідністю постійного отримання, осмислення, систематизації, зберігання, видачі спеціальної і перш за все управлінської інформації. У процесі управлінської діяльності інформація, стає найбільш важливим ресурсом ніж матеріальні, трудові і фінансові.*

*Управлінська діяльність є складним соціально-психологічним явищем з яскраво вираженою домінантою волею. Рисами властивими управлінській діяльності є постійне здійснення розумових операцій аналізу, оцінювання,*

прогнозування, вибору, ухвалення рішення, напруження волі, тягар відповідальності, дисциплінованість, підпорядкування власного «Я» виконанню посадових обов'язків. Це створює в колективах<sup>2</sup> органів державної влади й органів місцевого самоврядування особливий соціально-психологічний клімат, що активно впливає на свідомість, почуття, життєві орієнтації людини і формує певний тип поведінки і діяльності.

Отже, *соціально-психологічний клімат* виступає в якості показника рівня психологічного залучення людини в управлінську діяльність колективу, міри психологічної ефективності цієї діяльності, рівня психологічного потенціалу особистості і колективу, масштаби і глибини бар'єрів, які зосереджено на шляху реалізації психологічних резервів колективу.

На думку В. Шепеля, **соціально-психологічний клімат** – це емоційне відображення психологічних зв'язків членів колективу, що виникають на основі їхньої близькості, симпатії, збігу характерів, інтересів, схильностей.

**Соціально-психологічний клімат у колективі** – стан міжособистісних стосунків, що виявляється в сукупності психологічних умов, які сприяють або перешкоджають продуктивній діяльності колективу.

Л. Орбан-Лембрик визначає поняття **соціально-психологічного клімату** як морально-психологічний настрій, який відтворюється у взаєминах у групі.

*Орбан-Лембрик Л. Е. Соціальна психологія. – К., 2005.*

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

Соціально-психологічний клімат виконує в колективі такі функції: *консолідує* (полягає у згуртуванні колективу, об'єднанні зусиль для вирішення конкретних завдань); *стимулює* (виявляється в реалізації емоційного потенціалу колективу); *стабілізує* (забезпечує стійкість внутрішньо колективних стосунків, створює необхідні передумови для успішної адаптації нових членів колективу); *регулює* (виявляється в утвердженні норм стосунків, прогресивно-етичного оцінювання поведінки членів колективу) (рис. 5.2).

<sup>2</sup> Колектив (від лат. *collectivus* – збірний) – вищий рівень розвитку і функціонування соціальної групи, відзначається єдністю ідейних, організаційних, ділових і міжособистісних стосунків. Для колективу характерна єдність цілей, високий рівень спілкування.

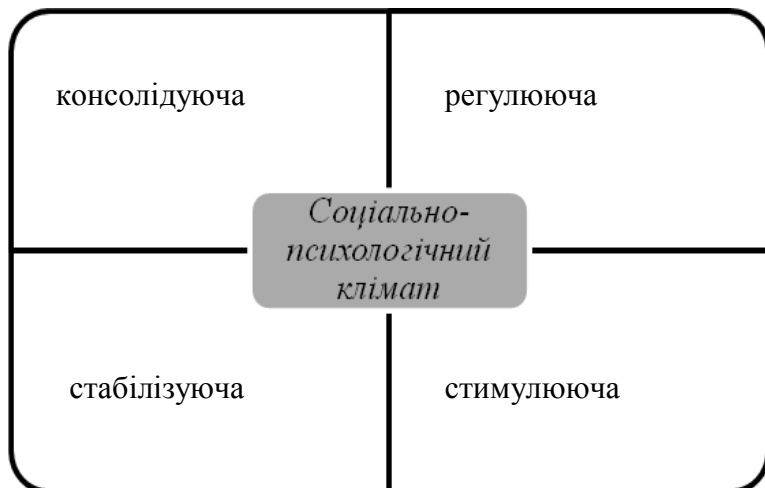


Рис. 5.2. Функції соціально-психологічного клімату

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

Слід зазначити, що *управлінська діяльність завжди виступає колективістською*, оскільки здійснюється в колективі певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та одночасно передбачає взаємодію з колективом людей в інших органах (по вертикалі й по горизонталі). В основі колективістської діяльності має місце спеціалізація за певними предметами, змісту й видам робіт, що вимагає кооперації з метою комплексної реалізації компетенції державного органу й у цілому функцій державного управління. Також в основі колективістської діяльності має місце піклування про інших, формується почуття товарищескості й дружби, чуйність, такт, утверджується культура спілкування та культура бажань. Вона є ефективним стимулятором інших видів активності. В умовах колективістської діяльності має місце спеціалізація і кооперація з метою досягнення комплексної реалізації компетенції органу, а також виникають і розвиваються високі гуманні, громадянські, патріотичні почуття й переконання.

Формальна побудова органа за підрозділами і посадами створює логічну схему для колективної управлінської діяльності, що щораз із урахуванням властивостей конкретних людей повинна бути врахована на практиці. Робота без критичної самооцінки знижує ефективність управлінської діяльності.

*Управлінська діяльність багатогранна за своїми проявами, тому що для її здійснення потрібні і люди, і знання, й інформація, і технічні засоби, які утворюють складне комплексне явище. Саме зважене, збалансоване їх залучення здатне надавати управлінській діяльності раціональності та ефективності.*

Отже, державна управлінська діяльність – це діяльність, яку відповідні органи державної влади і посадові особи місцевого самоврядування повинні здійснювати, для реалізації компетенції кожного конкретного органу, кожної посади.

## **2. Форми управлінської діяльності**

Управлінська діяльність у державному управлінні характеризується активною формою стосунків між суб'єктом і об'єктом керування, а також усередині кожного з них. Системі державного управління властивий ряд закономірностей, які відображаються формами руху управлінської діяльності, основні з них – дія, вплив і взаємодія.

*Дія* – одна з вихідних форм процесів взаємодії підсистем і елементів у системі управління. Це найпростіша форма руху в управлінській діяльності. Більш складною формою є *вплив*, тобто цілеспрямована, планомирна, якісно нова форма руху управлінської діяльності, що відбиває досить високий рівень і ступінь пізнання законів управління. Вплив характеризується імовірнісним характером прояву функціонування елементів і підсистем у процесі управління й значною кількістю взаємодіючих параметрів.

Одна з найбільш складних проблем у системі управління – це взаємодія, яку можна розглядати як одну з основних форм як трудової діяльності в цілому, так і управлінської зокрема, які проявляються через відповідні відносини, насамперед, між людьми, а також у відносинах і зв'язках об'єктивно зумовлених дій як суб'єктів та об'єктів управління. Взаємодія має відносну можливість інтегрувати дію та вплив і тому являє собою досить складну форму управлінської діяльності. Взаємодію з позиції системи керування в цілому можна розглядати як сукупний вид діяльності.



Термін «**форма**» (від латинського forma), що означає будь-який зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом. Зміст зумовлює форму, а форма змістовна. Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, то *форми управління* – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність.

*Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.*

*Лазарев Б. М. Формы советского государственного управления / Б. М. Лазарев // Формы государственного управления. – М.: Институт государства и права АН СССР, 1983. – 150 с.*

У дослідженнях форми управлінської діяльності визначаються як способи вираження змісту конкретної діяльності; способи здійснення, виявлення методів управління; зовнішнє практичне втілення функцій управління в конкретних діях; організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій апарату державного управління; виділення в самостійні групи споріднених за характером однакових чи схожих у своєму зовнішньому вираженні дій; системи внутрішньо поєднаних способів здійснення функцій державного управління; зовнішнє практичне виявлення управлінської діяльності в конкретних діях; дії суб'єктів управління, що мають відповідне зовнішнє виявлення; зовнішнє виявлення управлінської діяльності; зовнішнє виявлення управлінського впливу тощо.

**Форма управлінської діяльності** – це зовнішнє, постійне, типізоване вираження практичної активності державних органів з формування й реалізації управлінських цілей і функцій.

Форми управлінської діяльності визначаються характером відносин у сфері управління. *По цілям використання* форми управлінської діяльності підрозділяються *внутрішні й зовнішні*. До внутрішніх форм відносяться: рішення організаційно-штатних питань, керівництво співробітниками, керування структурними підрозділами усередині органа. До зовнішніх форм, – забезпечення виконання функцій, покладених на орган, постійно і типізовано фіксованими проявами практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з формування і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. Вони дають нам уявлення про те, що і як робиться в органах зі здійснення їх компетенції.

Що стосується державного управління, то *формою державного управління* вважають будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління. Вони складаються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Форми державного управління мають як внутрішнє, так і зовнішнє спрямування. Зміст зовнішньої діяльності органу державного управління полягає в безпосередньому впливі того чи того органу виконавчої влади на відповідний об'єкт, що перебуває в його підпорядкуванні. В іншому разі мета управління взагалі не досягається. До внутрішньої специфіки необхідно віднести управлінські дії, що мають внутрішньорганізаційний характер і забезпечують порядок роботи окремого виконавчого органу. Прикладом форм державного управління, що мають зовнішнє спрямування, може бути діяльність Кабінету Міністрів України стосовно до місцевих державних адміністрацій. Своєю чергою, щоденні управлінські дії, здійснювані в інтересах забезпечення роботи самого Кабінету Міністрів, мають внутрішнє спрямування.

*Коваль Л. Адміністративне право : [курс лекцій] / Л. В. Коваль. – К. : Право. – 80 с.*

Форми вираження змісту управлінської діяльності – це встановлення норм права; застосування таких норм; організаційна робота; проведення матеріально-технічних операцій. Перші дві форми знаходять вираження в актах державного управління, які уособлюють правову форму виконавчої і розпорядчої діяльності органів управління. Не правові форми управлінської діяльності, навпаки, зводяться до вчинення тих або інших управлінських дій, що безпосередньо не пов'язані з виданням актів управління.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління близьке до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні акти управління встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів управлінських відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноактного їх застосування. Індивідуальними актами є, наприклад, видання наказу про призначення державного службовця на посаду, видача дозволу на носіння зброї, на полювання, на управління транспортними засобами тощо.

Розрізняють *правові, організаційні, організаційно-правові* форми управлінської діяльності (рис. 5.3).



Рис. 5.3. Форми управлінської діяльності

*Правові форми управлінської діяльності* фіксують управлінські рішення і дії, які мають юридичний зміст (встановлення і застосування правових норм). Вони використовуються, головним чином, при підготовці, прийнятті й виконанні управлінських рішень. Як зазначає Ю. Тихомиров, ефективне управління державними справами має очевидне загальнонаціональне значення [126, с. 10]. Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дії, операції, прогностні 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.

Усі форми управлінської діяльності певним чином опосередковані правом і знаходять своє закріплення в нормативних актах. Отже, будь-які дії органів державної влади, в яких виявляється їх управлінська діяльність, мають бути в обов'язковому порядку врегульовані на нормативному рівні, особливо якщо вони проявляються у процесі зовнішнього управління.

Наприклад, функція добору, розміщення, підготовки кадрів реалізується через такі форми управлінської діяльності, як призначення (обрання на посаду), заміщення посади за конкурсом, контрактом, проведення атестації службовців тощо. Як бачимо, реалізація функції щодо забезпечення органу виконавчої влади кадрами реалізується через таку форму управлінської діяльності, як видання юридичного акта управління.

*Правові акти* є найпоширенішою юридичною формою реалізації завдань, функцій органів виконавчої влади й органів державного управління.

«Правовий акт управління – засноване на законі одностороннє юридичне владне волевиявлення повноважного суб'єкта виконавчої влади, що спрямовано на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміна або припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації виконавчої влади».

Р. Васильєв вважає, що *актом управління* є владне волевиявлення державних органів й інших суб'єктів державного управління, які встановлюють, змінюють, скасовують правові норми й змінюють сферу їхньої дії [16, с. 139-140].

Таке владне волевиявлення повинне відбуватися в процесі здійснення функцій державного управління у встановленому порядку на підставі й у виконання законів. В. Манохин указує на його основні ознаки: 1) наявність суб'єкта ухвалення правового акта управління; 2) зміст правового акта управління завжди зводиться до управлінських питань, питанням діяльності виконавчої влади; 3) підзаконність правових актів управління; 4) юридичні наслідки правового акта управління [78, с. 157-158].

*Правові акти управління* – це найважливіша форма управлінської діяльності (форма управління). В державному управлінні вони визначаються тим, наскільки дотримано всіх правових процедур і витом при його підготовці і ухваленні, і який реальний управлінський потенціал він має. Призначення правових форм, у які оформляється все пов'язане з управлінським рішенням, полягає в забезпеченні й посиленні правового змісту правових актів з тим, щоб кожен із них завжди виходив із законодавства, ухвалювався в режимі законності й у своєму змісті забезпечував права, свободи і зобов'язання громадян.

*Правові акти управління* – це управлінські рішення (термін «рішення» має універсальний характер і встановлює необхідність виконання конкретних дій особами й органами, яким адресоване дане рішення). Тобто – 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. Отже, управлінські рішення є правовим актом, співвіднесеним з компетенцією органу, а також чинними матеріальними і процесуальними правовими нормами.

*Організаційні форми управлінської діяльності* пов'язані зі здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій), їх можна охарактеризувати 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 і дискусії, компроміси й узгодження.

Так, в управлінській практиці діяльності органів місцевого самоврядування використовуються наступні організаційні форми: сесії ради; засідання постійних комісій, підкомісій і робочих груп, тимчасових контрольних комісій, президій обласних, районних рад; громадські слухання, апаратні наради, персональну роботу голови ради, секретаря, заступників голови ради; роботу депутатів у виборчих округах; участь голови ради чи депутатів у загальних зборах громадян; участь депутатів з правом дорадчого голосу в засіданнях інших місцевих рад та їх органів, органів самоорганізації населення; звіти сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою, депутатів перед виборцями, робочі зустрічі, наради, семінари, конференції, круглі столи, інтерв'ю, прямі телефонні зв'язки з населенням посадових осіб місцевої ради, прийом громадян, закордонні візити депутатських делегацій ради тощо. Основним призначенням цих форм є забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління. Важливо, щоб при використанні організаційних форм їм надавався управлінський зміст, який би зводився до того, щоб загальна узгоджена думка, сформульована в результаті колективного пошуків, була таким же управлінським рішенням, як і правовий акт.

Усі правові форми державно-управлінської діяльності є юридично коректними в тому і тільки в тому випадку, якщо вони розроблені й реалізуються в рамках затверджених організаційно-процесуальних процедур. Такими формами є:

– *організаційні дії* – реорганізація, реструктуризація й диверсифікованість, націоналізація й роздержавлення, приватизація й процедури банкрутства;

– *організаційні структури* – комітети, комісії, робочі групи, ради.

*Організаційно-правові форми* констатують той факт, що в органах державної влади чи місцевого самоврядування більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх ухвалення через встановлені організаційні форми. Так, організаційні процедури діють відповідно до регламентів при ухваленні правових актів органами державної влади і місцевого самоврядування. Саме тому використання форм управлінської діяльності має базуватись на комплексному підході до організаційних і правових форм у поєднанні з урахуванням сильних

і слабких сторін кожної з форм, диференційовано і конкретно, виходячи з управлінської проблеми і ситуації.

*Змішані (організаційно-правові) форми управлінської діяльності* – це такі форми державного управління, які, будучи елементами діяльності юридичного характеру, до правових актів (нормативним або індивідуальним) не враховуються, однак, і не є неправовими, оскільки спричиняють певного роду юридичні наслідки (наприклад, реєстрація юридичної особи або права на нерухоме майно або угод з ним як елемент адміністративно-процесуальної діяльності, видача ліцензій і багато чого іншого, що, по суті, ставиться за своїм змістом до правового регулювання).

### 3. Методи управлінської діяльності

*Поняття «метод»* (походить від грецького «methodos») означає «шлях до чого-небудь». Методи – конкретні способи реалізації функцій. Цілі визначають завдання, завдання визначають функції, функції визначають методи управління.

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

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

*Методи управлінської діяльності* застосовуються у процесах управління за дорученням держави, тобто офіційно, а також у встановленому порядку і мають відповідати певним 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 державного управління показують, як, яким чином держава вирішує порушені перед нею завдання в галузі державного управління і як, яким чином реалізуються її функції. У цілому ж методи управління – це способи підпорядкування волі підвладних волі керівного суб'єкта. Але оскільки саме соціальне управління – це скоріше взаємодія, отже, методи – це способи взаємодії, взаємин суб'єкта управління й об'єкта управління.

Для успішного управління державні органи й органи місцевого самоврядування повинні бути організовані певним чином. Звідси методи управління – це методи організації й методи діяльності органів.

Так, під час підготовки управлінських рішень використовуються 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.

Так, у державному управлінні застосовують такі методи підготовки управлінських рішень:

- системний і функціональний аналіз;
- методи прогнозування;
- методи теорії ігор і статистичної теорії ухвалення рішень;
- статистичні методи;
- математичне програмування;
- економіко-статистичне моделювання;
- теорії масового обслуговування та ін.

Методи функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування охоплюють способи, прийоми, дії (у тому числі 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. Вони забезпечують узгодженість, зумовленість, обґрунтованість і ефективність всіх управлінських функцій, організаційних структур, форм, методів і стадій управлінської діяльності.

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 і 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 і спрямування діяльності людини з боку органів державної влади чи місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

До методів управлінської діяльності належать організаційні, адміністративні, економічні, соціально-психологічні та інші методи [92, с. 244]. Точніше за аспектами впливу на інтереси і мотиви поведінки людини і, відповідно, за змістом, *методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління* можна розділити на *економічні, соціально-політичні, адміністративні та морально-етичні*.

*Економічні методи* зумовлені роллю економічних інтересів у житті людей і, відповідно, в управлінських процесах. Можливості придбання і розширення особистої власності, свобода підприємництва, чинні в суспільстві матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці, інші економічні явища завжди привертають увагу людей, оперуючи ними. Враховуючи це, органи державної влади можуть багато чого домогтись у реалізації цілей і функцій державного управління.

*Економічні методи* – методи досягнення цілей на основі реалізації вимог економічних законів. Це сукупність способів впливу шляхом створення економічних умов, що спонукають працівників діяти в потрібному напрямі. Іншими словами, це методи, що ґрунтуються на економічних розрахунках, свідомому використанні всієї системи економічних законів та категорій ринкової економіки, таких як планування, фінансування, ціноутворення, господарський розрахунок, економічне стимулювання. Наслідки невиконання полягають у матеріальних збитках і, як наслідок, санкціях [92, с. 244].

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

Адміністративні методи ґрунтуються на авторитеті верховенства органу або керівника, який є організатором діяльності керованих [56, с. 50]. *Адміністративні методи* – це способи впливу на діяльність установ, організацій, на поведіння трудових колективів, посадових осіб і громадян з боку органів державного управління, шляхом прямого встановлення їхніх обов'язків, шляхом наказу, що опирається на гласне повноваження й систему підпорядкованості. При використанні адміністративних методів посадова особа прямо пропонує керованому, що і як він повинен робити.



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

а) прямий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців шляхом встановлення їх обов’язків, норм поведінки і видання 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 спричинити різні види юридичної відповідальності (видачі приписань, введення заборон, проведення процедур банкрутства, накладення штрафів, адміністративного арешту, виселення іноземців за межі країни тощо).



Рис. 5.4. Організаційно-розпорядчі методи управління

Адміністративні методи зумовлені необхідністю регулювати розвиток небезпечних технологій і видів діяльності з погляду інтересів людей, суспільства і природи. До адміністративних методів варто також віднести методи контролю. Контроль організовується у будь-яких

формах, у тому числі за допомогою запиту різного роду звітів й інформації, проведення фронтальних і вибіркового перевірок, документальних і фактичних ревізій. Добре налагоджений контроль дозволяє перетворити управління на позитивну високоефективну діяльність.

*Морально-етичні методи* посідають 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. Їх зміст полягає в тому, щоб виробити і підтримати певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні установки щодо управління і тих дій, які 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.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що існує багато варіантів класифікацій методів управлінської діяльності внаслідок того, що вибір критерія класифікації суттєво залежить від мети і завдань, які стоять перед дослідником. Крім того, форми й методи управлінської діяльності застосовуються в певній послідовності, циклічності, що зумовлена інтересами й цілями підготовки, ухвалення й виконання управлінських рішень, проведення організаційних заходів.

#### 4. Стадії управлінської діяльності

Етапи управлінської діяльності зі своїм особливим набором форм і методів іменуються стадіями 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. Мета кожної стадії управлінського процесу досягається через чітко визначену послідовність дій (управлінський процес).

**Управлінський процес** – це формула вирішення управлінських завдань, яку можливо застосовувати в будь-якій сфері людської діяльності.

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

Застосування послідовності стадій управлінського процесу можливе при реалізації окремих управлінських завдань, при реалізації кожної з функцій управління, а також для перевірки відповідності управлінському процесу наявних шляхів реалізації завдань державними управліннями.

У державному управлінні виділяють *наступні стадії управлінського процесу*: аналіз та оцінка управлінської ситуації; прогнозування та моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації; розробка необхідних правових актів або організаційних заходів; обговорення та ухвалення правових актів, здійснення організаційних заходів; організація процесу виконання ухвалених рішень; контроль за виконанням та оперативне інформування; узагальнення підсумків виконання та оцінка нової управлінської ситуації. Кожна зі стадій відрізняється набором інтелектуальних і практичних дій і несе певне функціональне навантаження, тому більш докладніше розглянемо сім стадій управлінського процесу.

*Аналіз і оцінювання управлінської ситуації.* Характеризуючи аналіз ситуацій як зіставлення наявних засобів досягнення мети з наявною конкретною ситуацією. При оцінюванні й аналізі досліджуваних процесів формується системне «бачення» об'єктів управління, досліджуються закономірності та організаційні форми процесів, що визначаються; дається конкретна історична оцінка стану керованих об'єктів.

**Аналіз ситуацій** – це метод дослідження процесів управління, за якого вивчаються джерела, причини та чинники, що викликали появу певної управлінської ситуації, дослідження процесів та обставин у зовнішньому і внутрішньому середовищі організації, здатних вплинути на ухвалені управлінські рішення та їх наслідки.

**Прогнозування** (англ. «prognosis» передбачення, пророкування) означає подання суб'єкта управління про можливий стан і про зміни керованого об'єкта в процесі реалізації управлінського рішення в часі й просторі.

**Модель** – у широкому значенні – будь-який образ, аналог (уявний або умовний: зображення, опис, схема, креслення, графік, план, карта тощо) якогонебудь об'єкта, процесу або явища (оригіналу даної моделі). Моделлю можна назвати штучно створюваний образ конкретного предмета, пристрою, процесу, явища (і, в остаточному підсумку, будь-якої системи). Стадія моделювання містить у собі етапи: побудови моделей; оптимізації; вибору (ухвалення рішення).

**Моделювання** – один з ефективних засобів пізнання. Суть моделювання полягає в заміні реального процесу певною конструкцією, яка відтворює основні, найістотніші риси процесу, абстрагуючись від вторинних, неістотних. Мистецтво моделювання саме й полягає в тому, щоб знати, що, де, коли та як можна і треба спробувати. Стадія моделювання містить у собі етапи: побудови моделей; оптимізації; вибору (ухвалення рішення).

*Прогнозування і моделювання необхідних і можливих дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації.* Неодмінним інструментом не тільки ухвалення, але й реалізації стратегічних й оперативних управлінських рішень є прогноз. Саме тому прогноз повинен опиратися на достовірне знання й точну інформацію, ураховувати матеріальні, правові, інтелектуально-кадрові, соціокультурні, національно-психологічні й інші можливості суспільства. Прогнозування являє собою цілком усвідомлене подання про майбутнє об'єкта й про те, як реально забезпечити реалізацію поставлених цілей у даних конкретних умовах. Наступною стадією фази прогнозування є моделювання, саме тому на стадії прогнозування і моделювання враховуються обмежуючі фактори й умови та відстежуються оптимальні варіанти рішень:

- стандартне (на основі фіксованого набору альтернатив);
- бінарне («так» або «ні»);
- багатальтернативне рішення; інноваційне (новаторське).

*Розробка необхідних правових актів або організаційних заходів.* Правові й організаційні основи управлінської діяльності обов'язково закріплені цілим рядом правових актів і організаційних заходів. Їх розробка забезпечує умови взаємодії управлінської ланки й оперативно виконавчого персоналу.

**Правовий акт** – акт волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення. Він оформляється у встановлених законом випадках у вигляді письмового документа (акта-документа).

*Обговорення і ухвалення правових актів та здійснення організаційних заходів* націлені на втілення в них достатнього потенціалу управлінських впливів. На цій стадії має бути подано об'єктивну характеристику питання, що розглядається; пояснено причини, що зумовили вибір

варіанта рішення; виділено ресурси, достатні для реалізації, встановлено термін вирішення і виконавців; названо очікувані результати і критерії ефективності рішення.

*Організація виконання ухвалених рішень.* Безпосередньо процес державного управління виступає як діяльність, що пов'язана з реалізацією повноважень суб'єкта управління по розробці, ухваленню і впровадженню державно-управлінських рішень або послідовному здійсненню управлінського циклу (тобто функції управління – планування, організація, мотивація, контроль), яка впливає на зміну суспільних процесів, наближаючи їх до бажаного стану згідно із визначеними цілями. Організація виконання ухвалених рішень охоплює набір процедур, починаючи з їх документального оформлення і завершуючи конкретними діями щодо втілення у життя.

Термін «**управлінське рішення**» використовується в двох основних значеннях – як процес та як явище. Як явище управлінське рішення – це набір заходів, направлених на вирішення проблеми, що розглядається, у формі постанови, указу в усній чи письмовій формі. Як процес управлінське рішення – це виконання восьми основних процедур: інформаційна підготовка, розробка варіантів, погодження варіантів, вибір одного варіанту, затвердження, реалізація, контроль виконання управлінського рішення та інформування ініціатора рішення.

*Смирнов Э. А. Управленческие решения / Э. А. Смирнов. – М. : ИНФА-М, 2001. – 264 с.*

**Л. Орбан-Лембрик** вважає, що розроблення і ухвалення управлінського рішення охоплює такі шість етапів: 1) з'ясування, усвідомлення, формування проблеми; 2) вибір лінії поведінки, формулювання обмежень та критеріїв для ухвалення рішення; 3) всебічний розгляд альтернатив; 4) остаточний вибір варіанта, адекватного цілям діяльності організації; 5) ухвалення рішення та організація його виконання; 6) формулювання, аналіз, апробація робочого варіанту рішення.

*Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : [посібник] / Л. Е. Орбан-Лембрик. – К. : Академвидав, 2003. – 568 с.*

**Неправові форми управлінських рішень** – це довідкові матеріали й експертні висновки, рішення різних дорадчих колегій, підсумки обговорень, рекомендації з підсумків здійснення тих або інших організаційних заходів і технічних операцій, наукові прогнози, експертні висновки, методичні розробки. Такі документи істотно впливають на весь процес державного управління, але при цьому не носять нормативно-правовий характер. Їхнє призначення – організаційно забезпечити виконання рішень, ухвалених у відповідних правових формах.

*Контроль виконання й оперативне інформування.* Практика показує, що без розробки й упровадження сучасних форм контролю, ефективна управлінська діяльність неможлива. Як відомо, головним завданням контролю є кількісна і якісна оцінка та облік результатів роботи установи, організації. Головні інструменти контролю – спостереження, перевірка усіх сторін діяльності, облік і аналіз. У процесі управлінської діяльності контроль постає як зворотний зв'язок, тобто за його даними виробляється коригування ухвалених рішень. Контроль – форма зворотного зв'язку. Контроль – це збирання та обробка інформації про керований об'єкт, зіставлення її з параметрами, заданими заздалегідь, у планах чи програмах, виявлення відхилень, аналіз причин, які викликали такі відхилення, їх оцінка та ухвалення рішення про корегуючий вплив. Завдання контролю полягає не в тому, щоб зафіксувати невиконання, суть його у тому, щоб запобігти невиконанню рішення і досягти цілі в намічені терміни.

*Контроль в управлінській діяльності розглядається в трьох аспектах:*

- контроль як діяльність апарата управління, одна з його загальних функцій;
- контроль як принцип управління;
- як завершальний процес процедури прийняття управлінських рішень.

Контроль забезпечує підбиття підсумків, зворотний зв'язок і виділення критичних точок. Необхідність контролю за реалізацією ухвалених рішень досить очевидна. Господарська практика свідчить, що нерідко і якісно розроблені рішення є невиконаними через відсутність добре налагодженої системи контролю. Керівник змушений реагувати на ситуацію після отримання тривожного сигналу, коли доля рішення вже перебуває в критичній крапці. Проблема може оцінюватися за критеріями, що не відбиває дійсний стан справ. Причинами відхилень у реалізації рішень можуть бути безвідповідальне відношення виконавців, поява нових обставин, які неможливо було врахувати на стадії розробки рішення, але необхідно на завершальному етапі його реалізації.

*Узагальнення підсумків виконання та оцінка нової управлінської діяльності* повинна бути спрямована на узагальнення підсумків виконання ухвалених рішень, оцінку результатів реалізації рішень, об'єктивну оцінку управлінської ситуації, яка утворилась у результаті управлінських дій (оцінка нової управлінської ситуації).

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

### **Запитання для самоконтролю**

1. Чому державне управління України виявилось нездатним забезпечити рішуче збалансоване реформування суспільства?
2. Наведіть приклади методів управлінської діяльності, які використовуються в Україні.
3. Що таке управлінська діяльність?
4. Назвіть основні проблеми удосконалення суб'єктно-об'єктних відносин у сфері державного управління.
5. Проаналізуйте основні стадії державно-управлінської діяльності.
6. Чим управлінська діяльність відрізняється від інших видів діяльності?

### **Словник термінів**

*Бюрократичні організації* – одна зі сфер класичного напрямку менеджменту, у якій основна увага приділяється раціональному, безособовому управлінню, здійснюваному за допомогою чіткого визначення посадових обов'язків і відповідальності робітників, ведення формальної звітності, поділу власності та управління.

*Діяльність політична* – невід'ємна складова загальної людської діяльності, специфічна сутність, якої полягає в сукупності дій окремих індивідів і великих соціальних груп, спрямованих на реалізацію їхніх політичних інтересів, насамперед завоювання, утримання і використання влади.

*Діяльність управлінська* – сукупність дій суб'єкта управління (керівника, апарату управління), направлена на зміну об'єкта управління в заданому напрямі. Включає: постановку мети, збір і аналіз інформації, оцінку проблемної ситуації, організацію системи управління, підготовку і ухвалення управлінських рішень, оцінку ефективності управління, здійснення функцій соціального контролю.

*Компетенція органу державної влади* – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, яке може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх встановлених для нього предметів ведення.

*Методи управління* – сукупність способів і засобів впливу суб'єкта, що управляє, на об'єкт управління для досягнення визначених цілей.

*Організація управління* – створення, утворення системи управління або внесення прогресивних змін у порядок її функціонування і розвитку.

## Матеріали для семінарського заняття

### Завдання 1

Побудуйте схему послідовності стадій управлінської діяльності.

### Завдання 2

Графічно зобразіть структуру методів управлінської діяльності.

### Завдання 3

Голова районної державної адміністрації своїм розпорядженням скасував рішення сільської ради про виділення земельної ділянки.

Надайте оцінку законності даного правового акту управління.

### Завдання 4

Сформулюйте основні критерії ухвалення оптимальних управлінських рішень з огляду на політичний розвиток сучасної України.

### Завдання 5

Охарактеризуйте вислів А. Хіршмана: «Чим більше люди і влада обізнані про діяльність і потреби одні одних, тим вищий рівень взаємної довіри».

### Завдання 6

Проаналізуйте в короткому есе форми управлінської діяльності, які використовуються в роботі Вашого підрозділу.

## Тестові завдання для перевірки знань

### 1. *Методи управляемого впливу є:*

- а) юридичні методи;
- б) управлінські методи;
- в) політичні методи;
- г) адміністративно-правові методи.

### 2. *Процес управління – це:*

- а) процес впливу;
- б) процес дії і впливу;
- в) дія на об'єкт з метою зміни його стану або форми.

### 3. *До адміністративних методів державного управління*

*належать:*

- а) ціноутворення, правове регулювання, нормативні;
- б) державне регулювання економіки, соціальні, психологічні;
- в) розпорядчі, нормативні, регламентаційні.

### 4. *Метод державного управління – це:*

- а) спосіб впливу на волю та свідомість підлеглого з метою спрямування його на виконання окремих завдань;
- б) спосіб вирішення проблем, визначених політичними рішеннями;
- в) форма реалізації управлінського рішення.



**5. Особливостями методів державного управління є:**

- а) реалізуються у процесі державного управління;
- б) виражають керівний вплив на об'єкти управління;
- в) у методах державного управління завжди містяться різні форми адміністративного примусу;
- г) використовуються суб'єктами державного управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції.
- д) у них завжди міститься керівна воля держави.

**6. Методи державного управління застосовуються для того, щоб забезпечити:**

- а) цілеспрямованість управлінської діяльності;
- б) правомірність поведінки учасників управлінських відносин;
- в) функціонування і захист режиму, встановленого державою;
- г) нормальні взаємовідносини усіх учасників управлінських відносин.
- д) правильним є все наведене.

**7. Визначте основні властивості правових актів державного управління:**

- а) юридичні акти державного управління є формою державного управління;
- б) це волевиявлення органів державного управління;
- в) необхідність і своєчасність;
- г) державний владний характер;
- д) їх безстрокова дія.

**8. Структурно-організований колектив державних службовців та інших працівників, які наділені відповідними повноваженнями та необхідними засобами для виконання завдань та реалізації функцій держави:**

- а) орган держави;
- б) механізм держави;
- в) апарат держави.

**9. До якого виду актів відносяться накази міністерства:**

- а) до законодавчих;
- б) до нормативних;
- в) до нормативно-правових;
- г) до регуляторних.

**10. Поточне використання встановлених організаційних зв'язків, їх часткове коригування у разі зміни умов роботи забезпечують за допомогою:**

- а) розпорядчих адміністративних методів державного управління;

б) регламентаційних адміністративних методів державного управління;

в) регуляторних економічних методів державного управління.

**11. Метод, спрямований на свідоме засвоєння й усвідомлення працівником морально-правових принципів та цінностей, що є визначальними чинниками його поведінки та виконання службових обов'язків, визначають як:**

а) переконання;

б) координація;

в) примус.

### **Теми рефератів**

1. Поняття управлінської діяльності. Загальні риси управлінської діяльності, форми управлінської діяльності.

2. Методи управлінської діяльності: морально-етичні, економічні, адміністративні.

3. Цілеспрямованість, поєднання колегіальності та єдиноначальності і відповідальності органів виконавчої влади та їх посадових осіб у державному управлінні.

4. Форми управлінської діяльності, їх загальна характеристика.

5. Стадії управлінської діяльності та управлінські технології: поняття та види.

6. Функції, форми та процедури державного управління.

# ТЕМА 6

## ПІДГОТОВКА ТА УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

---



*Розгадуючи секрет успіху управлінців,  
варто дивитися не на рішення,  
а на спосіб, що дозволив до нього дійти.  
Джастін Менкес*

### План

1. Поняття та суть управлінського рішення
2. Підготовка управлінського рішення
3. Технологія ухвалення управлінського рішення

### 1. Поняття та суть управлінського рішення

Усе наше «життя – це процес ухвалення рішень» [21]. У процесі управління для досягнення певних цілей ухвалюється й виконується безліч рішень, тому що *рішення* – це та основна форма управлінської діяльності, в якій виступає зміст праці керівника, процес його цілеспрямованого впливу на колектив. Рішення – це завжди вибір альтернативи. *Рішення* – це основа управлінського процесу, яка визначає програму дій для досягнення мети, етапи робіт і послідовність виконання їх, методи і засоби, критерії оцінки результатів роботи, коло виконавців,

границі їхньої відповідальності і повноважень, терміни виконання роботи. Рішення завжди є відповідною реакцією на внутрішні й зовнішні впливи, а тому спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої цілі.

**Зовнішні обставини** (припис вищестоящого органу управління, координація і регулювання відносин з іншими органами управління).

**Внутрішні обставини** (відхилення від заданих параметрів діяльності, виникнення резервів, порушення дисципліни, заохочення працівників тощо).

*Управлінське рішення* – це складова будь-якої частини управлінської діяльності, що забезпечує збереження структури системи, підтримку режиму діяльності, реалізацію програм, цілей функціонування цих систем в умовах зовнішніх і внутрішніх впливів.

**Управлінське рішення** – результат альтернативної формалізації економічних, технологічних, соціально-психологічних, адміністративних методів менеджменту, на основі якого керуюча система організації безпосередньо впливає на керовану.

*Кузьмін О. С. Основи менеджменту: [підручник] / О. С. Кузьмін, О. Г. Мельник. – К. : Академвидав, 2003. – 416 с.*

**Управлінське рішення** – результат вибору суб'єктом (органом) управління способу дій, спрямованих на розв'язання певної проблеми управління. Основна мета управлінського рішення – забезпечити координуючий вплив на об'єкт (систему) управління для досягнення цілей організації.

Управлінське рішення є результатом розумово-психологічної, творчої діяльності керівника, продуктом управлінської праці, а його ухвалення – це процес, котрий зумовлює появу цього продукту. Вироблення раціональних рішень є сферою управлінського мистецтва, оскільки полягає в виборі правильних методів і прийомів, які у конкретній ситуації мають найбільший потенціал впливу. Ухвалення рішень є найголовнішим оцінювальним критерієм здібностей, умінь і навичок керівника. Від їх зумовленості значною мірою залежать результати діяльності організації [75, с. 345]. Можна погодитись з дослідниками, що від управлінського рішення значною мірою залежить ефективність управління та діяльність організації в цілому [30].

Управлінське рішення – це найкращий спосіб досягнення будь-якої мети управління, вибраний у процесі аналізу кількох варіантів. У

широкому значенні управлінське рішення розглядається як акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що становить основу процесу управління.

**Вироблення рішення** – це творчий процес вибору однієї або декількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей, який реалізується суб'єктом управління.

**Вироблення управлінського рішення** – творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі цілі, програми і способів діяльності з її досягнення або у зміні цілі.

Розвиток теорії рішень пов'язаний з ім'ям давньогрецького філософа Аристотеля, який вважав, що в процесі міркування не можна визнавати два висловлювання, що виключають одне одного; англійського філософа Ф. Бекона, який розробив метод дедукції та французького філософа і математик Р. Декарт, який розчленував кожну частину цілого, яка підлягає дослідженню, на стільки елементів, скільки можливо та доцільно для ухвалення правильного рішення.

*Основні закони управління, якими керуються при ухваленні управлінських рішень.*

*Закон цілепокладання* ґрунтується на тому, що мета дій управлінської системи має вибиратись зважаючи на об'єктивні закони руху (змін) та специфічні закони функціонування елементів керованого суб'єкта господарювання. В іншому випадку будуть вибрані нереальні цілі, а управління буде безсистемним і неоптимальним.

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

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

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

*Закон традиції* потребує врахування національних традицій, культурного рівня, чинних норм суспільного життя та наявності в людей певних стереотипів [84, с. 12].

*Управлінські рішення повинні задовольняти такі вимоги:*

- *ефективність* (ступінь досягнення поставленої мети, що виражається в показниках, що характеризують цю мету);
- *економічність* (досягнення мети з найменшими затратами);
- *своєчасність* (не тільки своєчасне ухвалення рішення, а й своєчасне досягнення поставленої мети відповідно до конкретних обставин у керованій системі);
- *надійність* (забезпечення надійності розроблених і вдосконалених систем як технічних, так і організаційних);
- *здійсненність* (ухвалюючи рішення, треба враховувати усі об'єктивні загальні та окремі обмеження, конкретні можливості керованої системи і ресурси та реальні умови для їхнього використання);
- *наукова обґрунтованість* (врахування об'єктивних закономірностей, що відображають умови перебігу тих чи інших процесів та явищ, зокрема в економічній сфері);
- *єдність* (супровідні завдання повинні бути підпорядковані головному, задля якого ухвалюється рішення, усі положення рішення взаємопов'язуються й узгоджуються з раніше ухваленими);
- *комплексність* (врахування сукупності аспектів (економічного, психологічного, інформаційного тощо) розробки і ухвалення рішення);
- *гнучкість* (передбачає можливість його коригування в разі суттєвої зміни певних умов функціонування організації);
- *правомірність* (відповідність управлінського рішення чинним правовим нормам, внутрішнім положенням організації, тобто рішення можна ухвалювати тільки в межах тих прав, якими наділений керівник, воно має виходити саме від тих органів та осіб, які зобов'язані його виробити (керівник не повинен перекладати ухвалення властивих йому рішень на вище – або нижчестоящих осіб в системі управління, точно так само він не повинен торкатися поточних, що повторюються, виробничих питань, які вирішують підлеглі в установленому порядку);
- *кількісна та якісна визначеність рішення* (залежно від змісту рішення його результати можуть бути виражені як кількісними, так і якісними показниками);
- *оптимальність рішення* (досягнення такого рівня, який би забезпечив відповідність рішення економічному критерію ефективності: досягнення максимального кінцевого результату за найменших витрат ресурсів, у тому числі часу);

- *спрямованість* (точна адреса, вона повинна бути зрозумілою виконавцеві, її формулювання має бути однозначним і не допускати двозначності);
- *стислість* (економія часу в роботі з інформацією);
- *конкретність у часі* (визначати термін виконання доручення);
- *оперативність і своєчасність* ухвалення рішення (рішення треба ухвалювати саме в той момент, коли цього потребують обставини. Це дуже важливо, тому що умови діяльності організації постійно змінюються, потрібно вдало визначати, коли слід застосовувати відповідні заходи) [83].

Для визначення загальних і конкретно-специфічних підходів до розробки, реалізації й оцінювання управлінських рішень, з метою підвищення їх результативності, ефективності, якості та послідовності, застосовують їх певну класифікацію (див. табл. 6.1).

Таблиця 6.1

### Класифікація управлінських рішень

Критерій	Характеристика
За сферою охоплення	Існують: <i>загальні</i> (стосуються всієї організації) та <i>часткові рішення</i> (стосуються конкретних підрозділів, служб, проблем тощо)
За характером цілей	Рішення, можуть бути: <i>стратегічні, тактичні, оперативні</i>
За функціональним змістом	Управлінські рішення поділяються на: <i>планові рішення, організаційні, технологічні, прогнозуючі</i>
За тривалістю дії	Рішення поділяються на: <i>перспективні рішення</i> – реалізуються протягом тривалого терміну (понад 1 рік), <i>поточні рішення</i> – реалізуються у короткотерміновому періоді для забезпечення поточної роботи організації
За рівнями ієрархії систем управління	Управлінські рішення розрізняють: <i>на рівні великих систем; на рівні підсистем; на рівні окремих елементів системи</i>
За рівнем ухвалення	Рішення, які ухвалюються на <i>вищому</i> (інституційному), на <i>середньому</i> (управлінському), на <i>нижчому</i> (технічному) рівні управління
Залежно від характеру організації розробки	Рішення існують: <i>одноособові, колегіальні, колективні</i>
За причинами виникнення	Управлінські рішення поділяють на: <i>ситуаційні</i> (пов'язані з характером обставин, що виникають); рішення, що виникають <i>за приписом</i> (розпорядженням) вищестоящих органів; <i>програмні</i> (пов'язані із включенням даного об'єкта управління в певну структуру програмно-цільових відносин, заходів); <i>ініціативні</i> (пов'язані з виявленням ініціативи системи); <i>епізодичні й періодичні</i> (впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі)

Закінчення табл. 6.1

Залежно від методів розробки	Управлінські рішення поділяють на: <i>графічні</i> (з використанням графо-аналітичних підходів (мережевих моделей і методів, стрічкових графіків, структурних схем); <i>математичні</i> (передбачають формалізацію уявлень, відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів); <i>евристичні</i> (пов'язані з використанням експертних оцінок, розробки сценаріїв, ситуаційних моделей)
За організаційним оформленням	Управлінські рішення поділяють на: <i>жорсткі</i> (однозначно задають подальший шлях їх втілення); <i>орієнтовні</i> (визначають напрямок розвитку системи); <i>гнучкі</i> (змінюються відповідно до умов функціонування і розвитку системи); <i>нормативні</i> (задають параметри протікання процесів у системі)

Другий підхід до класифікації управлінських рішень пов'язаний з характером завдань, що вирішуються: економічних, організаційних, технологічних, технічних, екологічних та ін. Зазвичай класифікаційні підходи використовують комплексно, що дає змогу всесторонньо оцінити обставини, в яких ухвалюються управлінські рішення.

Існує також класифікація управлінських рішень за органами, що їх видають. Це – акти, що видаються:

**Президентом України** (на основі та на виконання Конституції і законів України Президент видає *укази і розпорядження*, які є обов'язковими до виконання на території України (ст. 106 Конституції України);

**Кабінетом Міністрів України** (в межах своєї компетенції видає *постанови і розпорядження*, які є обов'язковими до виконання (ст. 117 Конституції України). *Постанови* Кабінету Міністрів України ухвалюються в колегіальному порядку, є актами вищої юридичної сили, виконуються у письмовій формі. Постанови підписуються прем'єр-міністром та міністром Кабінету Міністрів);

**центральними органами виконавчої влади** (міністри, голови державних комітетів, керівники відомств видають накази, постанови, інструкції, правила, положення в межах своєї компетенції, на підставі та виконання чинних законів, указів, а також урядових постанов і розпоряджень.

**місцевими органами виконавчої влади** (місцеві державні адміністрації ухвалюють рішення та видають розпорядження; керівники відділів, управлінь, інших підрозділів видають накази, які є актами індивідуального характеру, та інструкції, що подають механізм реалізації актів нормативного характеру).

*Управлінські рішення, які ухвалюються органами державної влади і місцевого самоврядування повинні бути:*



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

<i>Накази</i>	<i>Інструкції</i>	<i>Рішення</i>	<i>Розпорядження</i>
<p>– мають задовольняти таким умовам:                      – видаватися керівником як носієм державної волі і відповідати чинному законодавству;                      – носити характер однозначного, обов'язкового до виконання акту і видаватися з дотриманням встановленої законом форми</p>	<p>– відомчий нормативний акт державного управління, яким встановлюється процедура, роз'яснюються умови застосування будь-якого законодавчого чи нормативного акта. Інструкції встановлюють порядок планування, контролю, накопичення, обробки, зберігання, аналізу, передачі інформації тощо, та створюють механізм реалізації актів державного управління</p>	<p>– це правовий акт державного управління, який ухвалюється у колегіальному порядку з важливих питань і в більшості випадків має нормативний характер. Такий акт приймають виконавчі комітети Рад, колегії міністерств і відомств</p>	<p>– це акти державного управління, які залежно від юридичних наслідків поділяються на <i>урядові розпорядження</i> та <i>адміністративні розпорядження</i>. <i>Урядові розпорядження</i> можуть видаватися як одноособово (Президентом, прем'єр-міністром), так і Кабінетом Міністрів України. <i>Адміністративні розпорядження</i> – першими особами місцевої виконавчої влади (головою місцевої державної адміністрації)</p>

*До чинників, які визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень належать:*

- об'єктивні закони суспільного розвитку;
- чітке формулювання цілі;
- обсяг і цінність інформації, на основі якої ухвалюється рішення;
- термін розробки управлінського рішення;
- організаційні структури управління;
- форми і методи здійснення управлінської діяльності;
- методи і методики розробки і реалізації управлінських рішень;
- суб'єктивність оцінки варіанта вибору рішення;
- стан управлінської і керованої системи (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад);
- система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень.

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

## **2. Підготовка управлінського рішення**

Розробка та ухвалення управлінських рішень – це багатосторонній організаційний процес, який має складні прямі та зворотні зв'язки і характеризується поєднанням інтелектуальної діяльності багатьох членів організації із застосуванням різноманітних моделей, методів і способів збирання інформації [54, с. 19]. Головним призначенням методології ухвалення управлінських рішень є розроблення підходів, рекомендацій, що дають змогу обґрунтувати вибір найбільш правильного рішення в складних і невизначених конкретних ситуаціях. Саме за умови дотримання певної послідовності підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень досягається їх результативність, ефективність і якість.

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

Складність завдань державного управління вимагає застосування системного підходу до підготовки і реалізації управлінських рішень, який передбачає:

- розгляд керованого об'єкта як системи;
- віднесення проблеми, що розглядається, до компетенції окремого рівня управління, який виступає складовою загальної системи управління;
- локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається;
- типізацію процесу ухвалення рішень (з окресленням у ньому загального для вирішення завдань у рамках досліджуваної системи).

Джерелами інформації для ухвалення управлінських рішень є:  
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.

Процес ухвалення рішення – це основна ланка в управлінській діяльності, що складається з трьох етапів (стадій): *підготовки, ухвалення і реалізації рішення*.

*Етап (стадія) підготовки управлінського рішення* об'єднує:

- аналіз ситуації (пошук, збір, опрацювання інформації, виявлення й формулювання проблем, які потребують розв'язання);
- визначення цілі (сукупності цілей);
- виявлення, аналіз і формулювання проблеми, що потребує розв'язання;
- формулювання цілей (для цього використовуються методи простого переліку цілей, формування «дерева цілей», а це дозволяє визначити ієрархічну структуру системи цілей і «критеріїв», що дають можливість оцінити ступінь їх досягнення.);
- включає пошук, збирання та обробку інформації про завдання, яке підлягає вирішенню;
- аналіз інформації визначення, прогнозування розвитку ситуації і формування проблем;
- виявлення альтернатив;
- оцінка альтернативних рішень і курсів дій, що проводяться на основі багатоваріантних розрахунків, відбуваються на стадії ухвалення рішень;

- генерування варіантів можливих управлінських рішень (може здійснюватися або безпосередньо, або з допомогою спеціальних експертних процедур. Процедури генерування альтернативних варіантів можуть передбачати як спеціальну організацію і проведення експертиз із використанням методів типу «мозкової атаки» тощо, так і створення автоматизованих систем генерування альтернативних варіантів у складних випадках. Технології генерування альтернатив досить різноманітні – це можуть бути методи індивідуального творчого пошуку (метод аналогій, ідеалізації, інверсії), методи колективного пошуку («мозкова атака», «конференція ідей», «колективний блокнот»);
- відбір і формування критеріїв вибору оптимального рішення.

*Виявлення проблеми* – це усвідомлення того, що виникло відхилення від встановлених спочатку правил.

*Оцінка проблеми* – це встановлення її масштабів і природи тоді, коли проблему виявлено.

*Етап (стадія) ухвалення управлінського рішення охоплює:*

- вибір ефективних варіантів управлінських рішень (визначення та оцінка альтернатив та їх наслідків проводиться у два етапи. На першому етапі оцінюється можливість реалізації кожної альтернативи. Оцінка базується на аналізі умов, у яких виконуватиметься ця альтернатива. На цьому етапі оцінюється можливість наслідків реалізації кожної альтернативи. Така оцінка залежить не тільки від зовнішніх умов, але й від дій, зумовлених альтернативою. У тих випадках, коли це вдається, на першому і другому етапах визначається вірогідність реалізації їх наслідків);
- експериментальна перевірка альтернатив (за можливістю); (коли керівник після проведення оцінки альтернатив дещо сумнівається в остаточному виборі найкращого варіанта і при цьому є додаткові ресурси (матеріальні, трудові, час тощо), за можливістю здійснюється експериментальна перевірка двох-трьох кращих альтернатив. Зрозуміло, що далеко не завжди експериментальна перевірка можлива в принципі);
- добір критеріїв ухвалення оптимального рішення;
- ухвалення рішення (вибір одного, найбільш ефективного варіанта дій).

Ухвалення рішень є важливою частиною управлінської діяльності. Образно кажучи, ухвалення рішень можна назвати «центром», навколо якого обертається життя організації. Відповідальність за ухвалення важливих рішень – важкий моральний тягар, що особливо яскраво виявляється на вищих рівнях управління. Саме тому керівник, як правило, не може ухвалити непродуманих рішень.

*Ухвалення управлінських рішень* – це визначальний процес управлінської діяльності, оскільки формує напрямки діяльності організації та її окремих працівників. Робота з ухвалення управлінських рішень вимагає від менеджерів високого рівня компетентності, значних затрат часу, енергії, досвіду.

*Ухвалення рішень* – складова будь-якої управлінської функції, оскільки рішення – це головний продукт праці менеджера. Тому розуміння природи прийняття управлінських рішень надзвичайно важливе з погляду найкращого уявлення про процес управління в цілому.

*Ухвалення рішень* – творче, відповідальне завдання управління, зміст якого в тому, щоб відповідно до ситуації визначити подальші дії підлеглих у конкретній сфері діяльності, завдання структурних підрозділів у системі діяльності організації, порядок їх взаємодії.

*Критерій (оцінка) рішень* – це мірило економічного і соціального ефекту, використовується для порівняння альтернатив і вибору кращої.

#### *Етап (стадія) реалізації управлінського рішення:*

- заходи щодо конкретизації рішення (доведення його до виконавців);
- складання плану реалізації управлінського рішення;
- організація виконання управлінського рішення;
- контроль за ходом виконання управлінського рішення;
- внесення необхідних коректив й оцінку отриманого від виконання рішення результату;
- оцінка результату, отриманого від виконання рішення.

Аналізуючи третій етап, треба зазначити, що більшість науковців прояв контрольної функції пов'язують зі станом реалізації, тобто з виконанням ухвалених управлінських рішень [22; 36; 57; 74].

**«Контроль** – це процес визначення, оцінки та інформації про відхилення фактичних значень від заданих або їх співпадання ... Контролювати можна цілі, хід виконання плану, прогнози, розвиток процесу».

*Вейсброд В.Н. Оперативний учет и контроль в коммерческих учреждениях. Методика – техника – организация / В. Н. Вейсброд, В. В. Цубербиллер. – М.: НКПСИ, СССР, 1926. – 86 с.*

**Погочний контроль** – це процес, в якому керівник встановлює, чи досягаються поставлені цілі, виявляє причини, які дестабілізують хід роботи, й обґрунтовує ухвалення управлінських рішень, що коригують виконання робіт, перш ніж будуть завдані збитки.

Звуження контрольного середовища до контролю реалізації ухваленого рішення, на відміну від контролю на всіх етапах самого процесу, є не менш об'єктивним, але його спрямованість тільки ззовні. Саме тому контроль виконання управлінського рішення є недостатнім

із точки зору оцінювання якості функціонування системи ухвалення управлінських рішень. Роль контролю як функції управління полягає в тому, що він є засобом здійснення зворотного зв'язку в системі управління. Його значення полягає у створенні гарантій виконання ухваленого рішення. Основними задачами контролю є: постійне стеження за результатами діяльності, перевірка фактичних даних, зіставлення їх із плановими, виявлення відхилень і ухвалення вчасних управлінських рішень.

Отже, кожне управлінське рішення має свій конкретний результат, тому метою управлінської діяльності є надходження таких форм, методів, засобів та інструментів, які за конкретних обставин і умов могли б сприяти досягненню оптимального результату.

Існують й інші пропозиції щодо поділу їх на етапи. Так, деякі дослідники пропонують поділяти процес ухвалення рішення *за характером проміжного результату* на три етапи:

- *цілевиявлення* (вибір цілі, тобто аналіз стану керованої системи, виявлення тенденцій її розвитку і бажаного стану в майбутньому. Намічену ціль порівнюють і погоджують з цілями розвитку інших об'єктів управління, які реалізуються різними суб'єктами управління у вертикальному і горизонтальному плані. При цьому встановлюють, наскільки дана ціль відповідає досягненню цілей вищого порядку. На цій стадії упорядковані цілі можна представити як «дерево цілей», що дає змогу виробити струнку схему послідовного здійснення заходів у конкретній ситуації. Дійсна ціль розпізнається за наступними критеріями: має бути досяжною; може бути і недосяжною (цей принцип припускає наявність можливості коректування напряму мети об'єктом; має бути єдиною [9]. Підлеглі цілі принципово відрізняються від головної тим, що вони є лише засобами досягнення головної мети. Вибір підлеглих цілей може бути до деякого ступеня довільною, оскільки вони виправдані лише як засоби);

- *розробка і ухвалення рішень* (збір повної і своєчасної інформації (нормативної, інструктивної, правової, статистичної, планової тощо), яка має відповідати вимогам актуальності, достовірності, достатності, доступності та автентичності, перетворення інформації зворотного зв'язку (коригування помилок і відхилення) на інформацію управлінських рішень, вироблення альтернативних варіантів рішень),

- *організація виконання і контроль* (облік, контроль та аналіз реалізації рішення).

Дослідниця З. Мочаліна визначає процес розробки і ухвалення управлінського рішення, як творчий процес, але пропонує його поділяти за наступними етапами:

- формулювання і вибір мети;
- вивчення проблеми;

- вибір критеріїв ефективності і можливих наслідків ухвалення рішень;
- аналіз варіантів рішень;
- вибір і остаточне формулювання рішення;
- ухвалення рішення;
- доведення рішення до виконавців;
- контроль за виконанням рішення [84, с. 12].

Автори навчального посібника «Менеджмент» Л. Скібіцька та О. Скібіцький пропонують такі етапи розробки та реалізації управлінських рішень:

- постановка завдання. Складається з аналізу проблемної ситуації, вивчення стану справ і цілей, попереднього формулювання критеріїв рішення;
- формування рішення. Складається у визначенні й обґрунтуванні обмежень і визначенні альтернатив. Причиною проблеми можуть бути як внутрішнє, так і зовнішнє середовище. Необхідно виділити джерело, суть обмежень, і потім намітити можливі дії, що усувають причини проблеми;
- вибір рішення. На цій стадії ухвалюється рішення з альтернативних варіантів, дається його оцінка.

Виконання, контроль за реалізацією рішення. На цій стадії вживаються заходи для конкретизації рішення і доведення його до виконавців. У процесі контролю виявляються відхилення, вносяться коригування. Контроль установлює зворотний зв'язок між системою, якою управляють (об'єкт) та системою, яка управляє (суб'єкт) [116].

Зрозуміло, що кожен управлінець сам визначає скільки і які етапи розробки та реалізації управлінського рішення він буде використовувати.

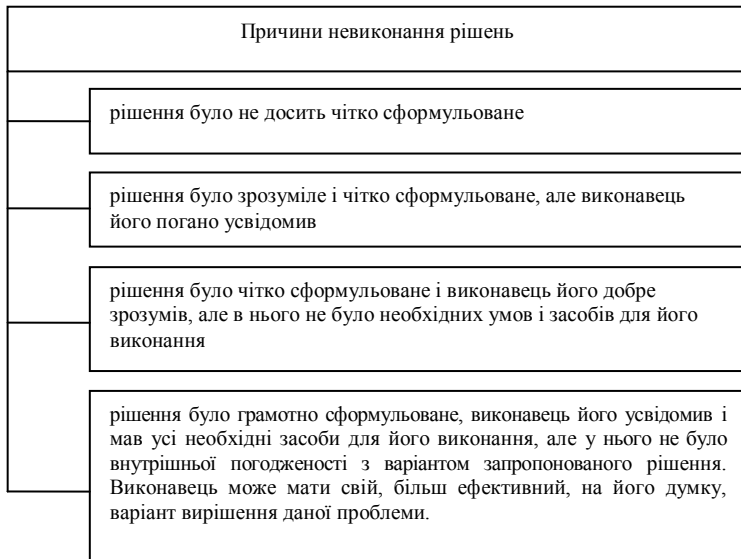
*Процедура ухвалення управлінського рішення завершується діями з його реалізації, до яких належать:*

- 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 ухваленого рішення;
- мотивація діяльності;
- облік і контроль виконання.

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, узгодженість розподілу завдань відповідно до реального потенціалу виконавців. Крім того, на успішність виконання рішень впливає і дотримання балансу між зрозумілими обов'язками і наданими правами (ресурсами). Отже, форма доведення управлінських рішень до виконавців (оформлення рішень та особистих якостей керівників і підлеглих) теж впливає на ефективність управлінських рішень. Крім того, на ефективність управлінських рішень впливають й механізми стимулювання і відповідальності, які реалізуються в рамках можливостей переконувати, спонукати і примушувати.

У той же час існують випадки коли рішення не виконуються. Основними причинами невиконання управлінських рішень відіграють методи доведення їх до виконавців (рис. 6.1). Отже, вміння передавати завдання виконавцям є головним джерелом ефективності ухваленого рішення.



**Рис. 6.1.** Причини невиконання рішень

Таким чином, організація виконання ухвалених керівництвом рішень передбачає, що керівники повинні тримати в полі зору всі рішення, знаходити способи впливу на них і керувати ними.



### **3. Технологія ухвалення управлінського рішення**

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

Так, деякі дослідники вважають, що технологія ухвалення управлінського рішення у процесі управління поділяється на три основних цикли:

- *інформаційний* (пошук, збір, передача, обробка, збереження інформації);
- *логіко-розумовий* (вироблення і ухвалення управлінського рішення);
- *організаційний* (організація виконання управлінського рішення) [62, с. 31].

Інші наполягають, що до поняття *технологія ухвалення рішення* входять такі елементи:

- що робити* (кількість та якість об'єкта);
- з якими витратами* (ресурси);
- як робити* (за якою технологією);
- кому робити* (виконавці);
- коли робити* (терміни);
- для кого робити* (споживачі);
- де робити* (місце);
- що це дає* (економічний, соціальний, екологічний, технічний ефекти). Якщо ви відповіли на всі ці запитання кількісно й узгодили (пов'язали) елементи в просторі, в часі з ресурсами та виконавцями, це означає, що технологію ухвалення рішення розроблено.

З точки зору організаційної процедури ухвалення і виконання найважливіших повторюваних рішень пропонується вирішення таких питань:

- на якому рівні й хто ухвалює 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*;
- хто наділяється 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 цілі*.

На думку фахівця з проблем управління та експертних технологій Б. Литвака, роль ухвалення управлінського рішення у процесі управління надто важлива і залежить від технології ухвалення управлінського рішення [73].

Існує певна класифікація технології управлінських рішень: *технологія ухвалення управлінських рішень по цілям; регламентне управлінське рішення; технологія ухвалення управлінських рішень за результатами; технологія ухвалення управлінського рішення, що спирається на активізацію діяльності*. Розглянемо її більш докладніше.

*Технологія ухвалення управлінських рішень за цілями* застосовується у випадку, коли не всі цілі підрозділів є обґрунтованими; відсутня методика формування цілей; немає статистики процесу реалізації цілей і виконання завдань; немає документального аналізу досягнення цілей і завдань, ділові наради проводяться без необхідної підготовки; багаторазова постановка певних цілей і завдань.

*Технологія ухвалення рішень за цілями* – це управління, що враховує передбачення нових ринкових обставин. У її основі лежить бізнес-план, що складається як для організації, так і для кожного співробітника. Тут використовується просте цільове, програмно-цільове й регламентне управління. Перше передбачає розробку керівником строків і кінцевої мети управління, але не механізму її реалізації. Просте цільове управління відкриває простір для ініціативних рішень співробітників. Програмно-цільове управління забезпечує розробку керівником цілей управління й механізму їхнього втілення в життя. Ціль повинна бути досягнута у встановлений термін.

*Регламентне управлінське рішення* засноване на визначенні керівником кінцевої мети управління, а також обмежень за параметрами і ресурсам. Ціль повинна бути досягнута, але строки заздалегідь не фіксуються. Управління за цілями забезпечує також рішення проблем, пов'язаних з ризиком, що включає відхилення від діяльності, що містить певний ризик, відповідальність за ризик з повною компенсацією за рахунок своїх коштів, передачу відповідальності за ризик іншій особі (страхувальникові), обмеження потенційних негативних наслідків від ризику за допомогою превентивних заходів, орієнтацію на ризик, використання всіх ресурсів в одній сфері діяльності.

*Технологія ухвалення управлінських рішень за результатами* використовується у випадку, коли робота для більшості співробітників обмежується їхнім робочим місцем; співробітники не цікавляться збутовою політикою компанії; на території компанії немає магазину зі своєю продукцією; працівники крадуть вироби; чимало виробів списується за рахунок компанії; погано стимулюються результати праці; склади переповнені виробами компанії. Ця технологія ґрунтується на ухваленні управлінських рішень після одержання результатів за попереднім рішенням. Для реалізації цієї технології звичайно провадиться особлива організаційна й функціональна підготовка – у

рамках нового підрозділу формується аналітична група, у яку входять фахівці в області психології й соціології, маркетингу, економіки; для цієї групи створюється матрична структура управління. У її функції входять: аналіз поточної інформації, проведення опитувань, визначення проблем і підготовка пропозицій з коректування ухвалених рішень, створення інформаційної бази.

*Технологія ухвалення управлінського рішення, що спирається на активізацію діяльності*, використовується, коли працівники безініціативні; упор в організації робиться на матеріальне заохочення; працівники мають слабе уявлення про свій внесок у результати роботи компанії; багато часу витрачається на розбір виробничих конфліктів; практично немає робітничих династій; керівники звичайно проводять наради у своєму кабінеті; у компанії дуже мало молоді. Ця технологія реалізується за рахунок ефективного стимулювання працівників, задоволення їх матеріальних і соціальних інтересів.

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

Отже, індивідуальні рішення мають більш високий рівень творчості; у них нерідко реалізуються нові ідеї та пропозиції. Як правило, подібні рішення вимагають менше часу, оскільки не пов'язані з необхідністю проміжних погоджень (правда, це не відноситься до вирішення таких проблем, для розробки яких доводиться витрачати багато часу на збір і аналіз необхідної інформації). Однак індивідуальні рішення частіше, ніж групові, виявляються невірними, в істотній мірі це пояснюється тим, що проблеми організацій, все більше ускладнюючись, потребують різнобічного розгляду, а отже, і різноманітних, нерідко спеціалізованих знань. Сьогодні вся зростаюча кількість управлінських рішень ухвалюється на основі обговорення шляхом залучення фахівців різних профілів або створення спеціальних груп (комісій, комітетів і т. д.).

*Групове ухвалення рішень* має ряд переваг порівняно з індивідуальним. Це насамперед більш повне інформаційне забезпечення, що є слідством залучення осіб, які володіють різними знаннями відносно реальної проблеми. Учасники групи доповнюють знання один одного, створюючи більше повну картину й в описі проблемної ситуації, і у відшуканні шляхів її можливого вирішення. Крім того, участь у групі підвищує відповідальність і мотивацію кожного її члена, а результати роботи звичайно сприймаються колективом організації краще, ніж індивідуальні рішення. Це підвищує ступінь участі працюючих у

процесі реалізації рішення, що розглядається вже як не спущене «зверху», а колективне, прийняте з урахуванням думки членів організації.

Негативною стороною групового рішення є: більш високі витрати часу (що потрібно витратити на формування групи, на ознайомлення її з проблемою, на створення умов для ефективної взаємодії членів групи; узгодження різних поглядів на проблему й шляхи її вирішення (існує думка, що найбільше ефективно працюють групи з п'яти, максимум семи членів); негативно й те, що групові рішення нерідко ухвалюються під тиском або більшості, або людей, які займають в організації високі пости, що знижує творчий потенціал інших учасників і групи в цілому; також у групі звичайно відсутня чітка відповідальність за ухвалення остаточного рішення.

Інша класифікація технології ухвалення управлінських рішень базується на використанні системи методів, які можна поділити на три групи: *евристичні, колективні, кількісні*. Однак така класифікація не зовсім точна, тому що наприклад евристичні методи можуть бути одночасно і колективними і кількісними.

*Евристичні методи* ухвалення рішень базуються на принципах (вимогах і правилах), що визначають стратегію і тактику персоналу при вирішенні слабо структурованих і незапрограмованих проблем, а також на аналітичних здібностях осіб, які ухвалюють управлінські рішення. Евристичні методи являють собою сукупність логічних прийомів, методичних правил дослідження, пошуку істини, способів реалізації творчого потенціалу особистості. Ці методи спираються на інтуїцію, порівняння альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони оперативні, але не гарантують вибору безпомилкових рішень. У той же час вони стимулюють творче (образне) мислення в процесі ухвалення рішення, сприяють генеруванню нових ідей, використання яких дає можливість підвищувати ефективність вирішення управлінських задач.

*Евристика* – це наука, що вивчає творчу діяльність, пов'язану з моделями ухвалення рішень у незвичних ситуаціях.

*Евристика* – метод пошуку, сукупність прийомів дослідження, методика постановки питань і їх вирішення; метод навчання за допомогою навідних запитань, а також теорія цієї методики. Основи евристичних методів були закладені ще у філософській концепції Сократа, але тільки у ХХ ст. це поняття отримало широке наукове та практичне визнання як евристичного мислення, евристичні прийоми і методи, евристичні властивості.

*Евтушенко А. Н. Эврика : сборник эвристических задач [Текст] : проверь свои творч. способности / Александр Евтушенко ; Черноморский гос. ун-т им. Петра Могилы, Ин-т гос. упр. – Николаев : Изд. ЧГУ им. Петра Могилы 2009. – 82 с. – С. 3.*

*Евристичні методи* – це спеціальні методи аналізу, що базуються на використанні досвіду, інтуїції фахівця та його творчого мислення. Евристичні методи поділяються на *експертні та психологічні*. *Експертні методи* є комплексом логічних та математичних прийомів і процедур дослідження, в результаті яких від фахівців-експертів отримують інформацію, необхідну для ухвалення зважених раціональних управлінських рішень. *Психологічні методи* – сукупність правил і процедур, які забезпечують розв’язання проблем та вирішення творчих завдань. Крім цього, всі евристичні методи поділяються на дві групи – *методи ненаправленого пошуку та направленого пошуку*. До групи методів ненаправленого пошуку належать методи: *мозкового штурму, експертних оцінок, асоціацій та аналогій, контрольних запитань, колективного блокноту, ділові ігри і ситуації* тощо.

Метод  
«мозкового  
штурму»

(спільне генерування ідей і наступне ухвалення рішень) полягає в тому, що групі спеціалістів, які за складом розуму мають схильність до генерування ідей, доручається лише висувати найфантастичніші ідеї, без їх обговорення. Іншим спеціалістам, у яких переважає критичне мислення, доручається аналізувати ідеї і робити висновки.

Метод  
«експертних  
оцінок»

– це спосіб прогнозування та оцінки майбутніх результатів дій на основі прогнозів фахівців. При застосуванні методу експертних оцінок проводиться опитування спеціальної групи експертів (5-7 осіб) з метою визначення певних змінних величин, необхідних для оцінки досліджуваного питання. До складу експертів слід включати людей з різними типами мислення – образне і словесно-логічне, що сприяє успішному розв’язанню проблеми. Залучені експерти можуть висловити свою думку щодо найкращих способів мобілізації резервів, залучення інвестицій, строків досягнення поставлених завдань, критеріїв відбору оптимальних варіантів рішення тощо.

**«Експерт»** (expertus) у перекладі з латинської мови означає «досвідчений», та походить від слова «experire» – досліджувати. Експерт – це особа (спеціаліст), якому довірено висловити думку про якийсь суперечливий чи складний випадок, оскільки людство у складних ситуаціях завжди намагалося врахувати думку висококваліфікованих спеціалістів у різних сферах життєдіяльності.

Гнатієнко Г. М. *Експертні технології прийняття рішень* / Г. М. Гнатієнко, В. Є. Снитюк. – К. : McLaut, 2008. – 444 с.

*Методи  
«асоціацій та  
аналогій»*

Метод асоціацій. На етапі генерування ідей з використанням нових асоціацій підвищується результативність творчої діяльності за рахунок народження нових ідей. Метод ураховує особливості діяльності мозку людини, що виробляє нові ідеї під час виникнення нових асоціативних зв'язків. У деяких людей слово, образ, картина, мелодія народжують ідею, що сприяє розв'язанню проблеми.

Аналоговий метод ґрунтується на багаторазовому використанні існуючого досвіду тих ситуацій, що мали місце раніше, та ухвалених щодо них рішень, а також звичайних виробничих завдань, як правило рутинного чи ординарного характеру, які не потребують творчого підходу. Розв'язання проблеми здійснюється групою фахівців під час обговорення аналогій. Застосовуються аналогії таких видів: прямі (реальні), суб'єктивні, символічні (абстрактні), фантастичні (нереальні). Під час використання даного методу серед фахівців групи має бути створена довірча обстановка, вони не повинні обмежувати «вихід» своїх думок.

*Метод  
«контрольних  
запитань»*

застосовують для збирання додаткової інформації в умовах проблемної ситуації або впорядкування вже наявної проблеми. Запитання слугують стимулом для формування стратегії й тактики рішення, розвивають інтуїцію, формують алгоритми мислення, наводять людину на ідею рішення, спонукають до правильних відповідей.

*Метод контрольних запитань* реалізується за допомогою переліку запитань, до яких входить 9 груп запитань:

Яке нове застосування можна запропонувати для об'єкта?

Який інший об'єкт подібний до цього і що можна скопіювати?

Які модифікації можна отримати завдяки обертанню, вигину, скручуванню, повороту, зміні функцій, кольору, форми, контура?

Що в технічному об'єкті можна збільшити (розміри, міцність, кількість елементів та ін.)?

Що в технічному об'єкті можна зменшити (ущільнити, стиснути, прискорити, і звузити, подрібнити)?

Що в технічному об'єкті можна замінити (елемент, матеріал, привід та ін.)?

Що в об'єкті можна переробити (схему, компоновання, порядок роботи та ін.)?

Що в об'єкті можна зробити навпаки?

Які нові комбінації елементів можливі?

*Метод  
колективного  
блокноту*

полягає в тому, що кожен з учасників отримує блокноти для ідей, в яких чітко описано проблему, і щоденно вносить у свій блокнот ідеї, які спали йому на думку. Через певний термін (приблизно місяць) усі блокноти збирає координатор, який впорядковує, регулює матеріал. Потім усі учасники вивчають та обговорюють результати.

*Ділові ігри і  
ситуації*

Метод сценаріїв. Створення сценарію – це спроба встановлення логічної послідовності розгортання подій, щоб спрогнозувати, показати, як, виходячи з існуючої ситуації, можна крок за кроком розвивати майбутній стан, ураховуючи інформацію про розвиток подій у минулому та дійсному станах. Розглядаються різні можливі варіанти розвитку подій, з яких вибираються найімовірніші, і зазначається, як послідовно досягнути виконання головної мети за рахунок настання ключових подій.

Теорія ігор. Існує багато фінансово-економічних ситуацій, коли виникає необхідність розробки та ухвалення рішень в умовах невизначеності або ризику (наприклад, планування дій компанії, спрямованих на зменшення ефективності рішень, що увалює конкурент, прогнозування реакції конкурентів на зміну цін тощо).

*Колективні методи ухвалення рішень передбачають визначення учасників певної процедури і відбір форм групової роботи: засідання, наради тощо.*

*Метод  
«Дельфі»*

або багатоступенчата процедура анкетування. За методом «Дельфі» безпосереднє обговорення замінюють письмовим обміном інформацією і міркуванням на підставі розроблених запитань. Процедура, як правило, повторюється 4-5 разів, до зближення точок зору. Ця методика підвищує об'єктивність і надійність експертних оцінок, але водночас досить складна і трудомістка.

*Дискусійна  
нарада*

– метод рекомендується проводити, наприклад, з метою обговорення нового коштовного проекту, витрати на реалізацію якого можуть бути досить великі, і можливі ризики необхідно прорахувати наперед. На дискусійній нараді може також обговорюватися доцільність відкриття нового напрямку в роботі компанії. Тому, якщо під час проведення «мозкового штурму» для створення вільної, креативної атмосфери вводиться заборона на критику, то в процесі дискусійної наради, навпаки, стимулюється критика з тим, щоб виявити ризики і зменшити або повністю усунути їх негативні наслідки.

У ході дискусійної наради робоча проблема обговорюється з різних сторін, своєчасно виявляються можливі похибки і помилки. Суть цього методу полягає в тому, що майбутній проект створюється в умовах уявного експерименту. У ході обговорення відбувається моделювання ситуації, яка ще не склалася.

В дискусійному нараді зобов'язані брати участь керівники або представники всіх підрозділів організації. Групи можуть складатися як з 7 учасників, так і з 30 осіб. Тривалість наради – приблизно дві години.



**Технологія** проведення дискусійної наради. Під час підготовки до цього заходу кожному учаснику приписується спеціальна інтелектуальна функція (роль), у рамках якої він повинен діяти під час обговорення робочої проблеми. Є певний набір таких ролей: доповідач, критик, угодовці, аналітик, історик, що задає питання, спостерігач та слухач. На нараді також мають бути присутні учасники, які будуть фіксувати змістовні зауваження та пропозиції, і співробітник, що виконує функцію таймера.

Керівник або організатор дискусійної наради на основі спостережень і оцінки здібностей учасників присвоює кожному свою роль. Так, працівника з конструктивним мисленням, доручають роль доповідача, співробітнику з критичним мисленням – роль критика і т. п.

Кожному учаснику дискусійного наради приписується спеціальна інтелектуальна функція (роль), у рамках якої він повинен діяти під час обговорення робочої проблеми.

Доповідач готує повідомлення з обраної проблеми на 15 хвилин. Наприклад, обґрунтування перспективного проекту або пропозицію відкрити новий напрямок діяльності. Критик формулює зауваження, виявляє помилки і протиріччя в зміст доповіді. Угодовці знаходять конструктивні моменти, як у пропозиції доповідача, так і в запереченнях критика. Аналітик виявляє причини і підстави ухвалення рішень. Історик відстежує динаміку обговорення. Спостерігач і слухач – стимулюють обговорення своєю присутністю і активною участю. Таймер стежить за тим, щоб учасники не говорили одночасно і кожному було відведено свій час для виступу. Як і у випадку «мозкового штурму», на дискусійному нараді присутній співробітник, який фіксує важливі зауваження на дошці або аркуші.

*Кількісні методи* ухвалення рішень. В основі кількісного методу ухвалення рішень лежить науково-практичний підхід, що пропонує вибір оптимальних рішень шляхом комп'ютеризованої обробки великих масивів інформації. Розрізняють такі моделі, в основі яких лежать математичні функції: лінійне моделювання (лінійні залежності); динамічне програмування – дає можливість вводити додаткові змінні в процесі виконання завдань; імовірнісні та статистичні моделі – реалізуються в методах теорії масового обслуговування; теорія ігор – моделювання ситуацій, ухвалення рішень, у яких враховуються розбіжності інтересів різних підрозділів підприємств; імітаційні моделі, що дозволяють експериментально перевірити реалізацію рішень, змінити вихідні передумови, уточнити вимоги до них тощо.

Таким чином, використання системи методів та дотримання вимог щодо технології ухвалення і реалізації управлінського рішення є важливим фактором його результативності та ефективності.

#### **Запитання для самоконтролю**

1. Дайте визначення управлінського рішення.
2. Які типи управлінських рішень Ви можете назвати?

3. Визначте, що означає поняття «лобізм» при ухваленні управлінських рішень.

4. Проаналізуйте процес підготовки управлінського рішення.

5. Яка технологія процедури ухвалення рішень у державному управлінні?

### **Словник термінів**

*Адекватність* (від лат. *adaequatus* – прирівнений) – рівність, відповідність, тотожність.

*Інформація* – відомості, знання, повідомлення, які містять необхідні дані для ухвалення управлінських рішень і їх реалізації.

*Процедура* (франц. *procedure* від лат. *procedo* – просувають, проходжу) – офіційно встановлений чи ухвалений за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення якихось справ.

*Управлінська інформація* – частина соціальної інформації, яка виокремлена з її загального масиву за критеріями придатності до обслуговування державно-правових процесів формування й реалізації управлінських впливів.

*Управлінська технологія* – прояв соціальних технологій, що безпосередньо відображає управлінські процеси і забезпечує поєднання процедури і операції, які виконуються більш або менш однозначно і мають за мету досягнення високої ефективності.

### **Матеріали для семінарського заняття**

#### **Завдання 1**

Розкрийте зміст та суть управлінського рішення.

#### **Завдання 2**

Складіть план підготовки управлінського рішення.

#### **Завдання 3**

Складіть логічну схему технології ухвалення управлінського рішення.

#### **Завдання 4**

Назвіть основні проблеми удосконалення суб'єктно-об'єктних відносин у сфері державного управління.

#### **Завдання 5**

Сформулюйте основні критерії ухвалення оптимальних управлінських рішень з огляду на політичний розвиток сучасної України.

#### **Завдання 6.**

Які Ви знаєте механізми реалізації державно-управлінських рішень?

### **Тестові завдання для перевірки знань**

#### **1. Рішення – це:**

- а) процес, що відбувається в часі;
- б) акт вибору альтернативи;
- в) результат вибору варіанту дій, який виступає у формі розпорядження до дії;
- г) засіб вирішення проблеми;
- д) функціональний обов'язок керівника.

#### **2. Управлінське рішення – це:**

- а) інформація, спеціально зібрана, перероблена і проаналізована органом управління чи керівником, яка є синтезом бачення сьогодення і майбутнього стану системи, вираженій у меті, поставленій перед нею;
- б) продукт управлінської праці, а його ухвалення – процес, що веде до появи рішення;
- в) процес, який складається з етапів інформаційної підготовки, розробки варіантів, узгодження та вибору з них оптимального, ухвалення рішення, здійснення контролю виконання рішення;
- г) вибір альтернатив, що здійснюється керівником в межах його повноважень і компетенції і направлений на досягнення цілей організації;
- д) результат системної діяльності людей і продукт емоційної, вольової, мотиваційної діяльності, який завершується вольовим актом керівника, який ухвалює рішення.

#### **4. Основними елементами управлінського циклу є:**

- а) виявлення проблемної ситуації;
- б) постановка цілі;
- в) пошук альтернатив та генерування ідей;
- г) оцінка альтернатив, які відповідають меті рішення;
- д) ухвалення рішення;
- е) доведення рішення до виконавців;
- є) організація виконання рішення;
- ж) проведення навчання персоналу;
- з) аналіз досвіду і оцінка ефективності рішення;
- і) контроль виконання.

#### **5. Чи правильно перераховані ознаки управлінського рішення?**

- а) вибір єдиної дії з наявних альтернатив;
- б) наявність мети;
- в) наявність вольового акта керівника;
- г) підтримка вищестоящих організацій.

**6. У яких випадках виникає реальна потреба в ухваленні управлінських рішень?**

- а). коли система вийшла зі стану експлуатаційної стабільності;
- б). коли виникає потреба в обранні пріоритетів у конкретній ситуації;
- в). коли виникає бажання продемонструвати вищестоящому органу увагу до проблеми з метою попередження критики;
- г). коли існують конкретні перепони, які потрібно подолати;
- д). коли виникає потреба попередити вихід системи із стану експлуатаційної стабільності.

**7. З якими функціями керування пов'язаний процес ухвалення та реалізації рішення?**

- а). плануванням;
- б). організацією діяльності;
- в). контролем;
- г). стилем роботи;
- д). мотивацією;
- е). регулюванням.

**8. За типологією управлінські рішення розрізняють:**

- а). рутинними;
- б). селективними;
- в). адаптаційними;
- г). інноваційними;
- д). всебічними.

**9. До функцій управлінських рішень відносяться:**

- а) функція контролю;
- б) функція мотивації;
- в) функція узгодження.

**10. За способом ухвалення рішення класифікують на:**

- а) загальні і спеціальні;
- б) індивідуальні, колективні і консультативні;
- в) стандартні, творчі і за аналогією.

**11. Рішення, які характеризують управлінські функції у межах виконання конкретних проектів або робіт, передбачають розподіл функціональних обов'язків і поточне керівництво, називають:**

- а) координуючими;
- б) організуючими;
- в) контролюючими.

**12. Рішення, які ухвалюються в ході видачі завдань, делегування повноважень, носять спрямувальний характер, покликані задавати основний напрям дій, називають:**

- а) методичними;
- б) орієнтуючими;
- в) рекомендуючими.

**13. До рішень, які залежать від особистості керівника, відносять:**

- а) адаптаційні рішення;
- б) інтуїтивні рішення;
- в) ризиковані рішення.

**14. Вимога цілеспрямованості передбачає:**

- а) рішення повинно мати мету, пов'язану зі стратегічними планами розвитку підприємства;
- б) впевненість менеджера (керівника) у досягненні позитивного результату, шляхом ухвалення певного рішення;
- в) відповідність економічному критерію мінімізації витрат та максимізації прибутку.

**14. Системний аналіз розглядає як систему:**

- а) підприємство в цілому;
- б) національну економіку;
- в) господарську діяльність.

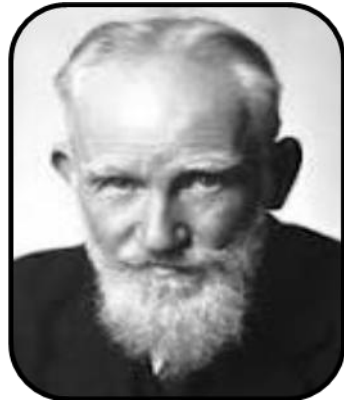
### **Теми рефератів**

1. Поняття та суть управлінського рішення.
2. Типи управлінських рішень.
3. Лобізм у державному управлінні.
4. Процес підготовки управлінського рішення.
5. Технологія процедури ухвалення рішень у державному управлінні.
6. Організація взаємодії виконавців і координація їхніх зусиль при виконанні управлінського рішення.

# ТЕМА 7

## ЗАКОННІСТЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

---



*Рівність – це єдина і міцна основа для суспільного устрою,  
для порядку, законності,  
добрих звичаїв і відбору на високі посади людей,  
які справді для них придатні.  
Джордж Бернард Шоу*

### **План**

1. Законність у державному управлінні
2. Забезпечення законності в державному управлінні
3. Відповідальність і дисципліна в державному управлінні
4. Відповідальність державних службовців

### **1. Законність у державному управлінні**

*Закон* (у широкому розумінні) не може існувати без законності – механізму й засобів забезпечення його практичної реалізації. Тому що, як пише, О. Скакун «термін «законність» є похідним від терміна «закон» і, будучи комплексним поняттям, охоплює всі сторони життя

права – від його ролі в створенні закону до реалізації його норм у юридичній практиці [115]. Під законністю в державному управлінні розуміють метод і режим діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Отже, дотримання законності в державному управлінні є найважливішим напрямком формування правової держави.

Згідно з Конституцією України *«органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України»* (ст. 6).

У ст. 19 Конституції зазначено, що *«органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»* [63].

Згідно зі ст. 8 Конституції *«в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй»*.

У зазначених статтях мова йде про верховенство закону, але органи державної влади зобов'язані виконувати також і підзаконні правові акти. Нормативна регламентація законності є необхідною умовою функціонування правової та демократичної держави, органів державної та публічної влади, населення тощо. Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, «органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства» [115, с. 446]. Саме тому законність можна розуміти, як – «неухильне виконання законів і ухвалених відповідно до них правових актів» [4, с. 237].

Отже, в загальнотеоретичному розумінні законність розглядається як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві і державі [61]. Тобто повне й неухильне дотримання і виконання усіх нормативно-правових актів держави (законів, підзаконних актів) усіма без винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами.

У науковій літературі однозначного ставлення до законності не існує (табл. 7.1). У той же час практична реалізація законів, дозволяє визначити *законність*, як ухвалений у державі порядок, відповідно до якого всі правові акти й організаційні дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюються, виходячи з положень законів.

Таблиця 7.1

**Характеристика законності в науковій літературі**

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

На нашу думку, 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. Отже, матеріальний зміст законності, що регламентується державою, полягає в тому, щоб виражені у правових нормах позитивні зобов'язання (правила, обов'язки) було виконано, дозволи використано, заборон дотримано. У суспільному житті створені такі умови, коли всі види державної діяльності підпорядковані неухильній дії права.

*Законність має відповідати наступним властивостям:*

– бути однаково зрозумілою і здійснюваною в різних місцях, різними людьми й організаційними структурами і в різних життєвих обставинах;



– бути універсальною, тобто тільки єдиною, й охоплювати всю державу, всі структури державного управління і місцевого самоврядування; однаково стосуватись усіх 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 і громадян;

– забезпечувати рівність у правовідносинах сторін;

– забезпечуватись публікацією закону (неопубліковані закони не застосовуються);

– бути гарантованою і стійкою, що досягається за допомогою спеціальних заходів забезпечення законності.

*Принципи законності у сфері функціонування виконавчої влади:*

– загальнообов'язковість законів для всіх без винятку органів, посадових осіб та громадян;

– єдності законності – однозначного розуміння і застосування законів на всій території держави;

– неприпустимості підміни законності доцільністю їх протиставлення (тобто не можна відкидати закон, не виконувати його, керуючись міркуваннями доцільності (державної, місцевої та ін.), тому що такі міркування враховуються в законі. Принцип доцільності у діяльності виконавчої влади означає необхідність діяти суворо в рамках закону).

*Законність у діяльності апарату органів державного управління означає, що:*

– рішення, які ухвалюються державним органом, не повинні суперечити чинному законодавству;

– рішення не можуть виходити за межі його повноважень і можуть ухвалюватись тільки з питань, що віднесено до його компетенції;

– рішення повинні ухвалюватись у передбачених нормативними актами порядку та формах;

– рішення усі взаємовідносини державних органів з недержавними структурами, громадянами та їх об'єднаннями будуються на основі взаємних прав і обов'язків, які визначено на законних підставах.

Таким чином, принцип законності в державному управлінні означає визнання:

а) верховенства Конституції України та законів над іншими правовими актами;

б) обов'язковості законних рішень вищих органів і посадових осіб;

в) пріоритету прав і свобод людини й громадянина.

Державний службовець зобов'язаний строго дотримувати правових актів, права громадян, робити все необхідне для їхньої реалізації й захисту. Можна назвати такі напрямки реалізації ідеї законності: службовець повинен не тільки домагатися виконання законів громадянами й організаціями, але й сам повинен дотримуватися законів.

**Принцип законності** державної служби зумовлюється приципом законності діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

Одним із проявів даного принципу є ухвалення Присяги державного службовця, в якій він присягає «... суворо дотримуватися Конституції та закони України, сприяти втіленню їх у життя...».

Попри все, реалізація цього принципу була б не повною, якби ст. 60 Конституції України не було передбачено права на відмову від виконання незаконного розпорядження або наказу. Даний конституційний постулат стосується, в першу чергу, державних службовців.

## 2. Забезпечення законності в державному управлінні

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

Отже, забезпечити законність у державному управлінні може тільки узгоджена система зусиль всього суспільства, кожної людини з використанням ними всього арсеналу засобів «боротьби» за законність.

Система реалізація законності в державному управлінні вбирає в себе загальні умови законності та спеціальні юридичні або організаційно-правові засоби забезпечення законності.

До загальних належать: а) політичні; б) економічні; в) організаційні; г) ідеологічні.

*До спеціальних юридичних засобів належать:*

– організаційно-структурні формування (система державних органів та позадержавних структур, в обов'язки яких входить підтримання належного рівня законності);

– організаційно-правові методи (напрямки діяльності організаційно-структурних формувань та використовувані ними прийоми і способи забезпечення законності).

«Система засобів забезпечення законності» – це «сукупність завдань, функцій, повноважень, форм, методів і порядку такої діяльності» [5, с. 348].

Дослідники наголошують, що законність у державному управлінні залежно від змісту, характеру, особливостей застосування, юридичних наслідків забезпечують такі способи:

- а) контроль;
- б) нагляд;
- в) звернення до державних органів [4; 5, с. 348, 4, с. 239; 4, с. 195; 60, с. 524; 24, с. 19] (із заявами, пропозиціями, скаргами з питань забезпечення законності).

Способами забезпечення законності зазначають В. Колпаков та О. Кузьменко є «види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються».

*Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.*

Практика свідчить, що застосування перелічених способів (засобів) є надійною гарантією забезпечення законності в державному управлінні. В той же час, як вірно відзначає В. Гарашук, «означені способи, безумовно, не є вичерпними, оскільки в юридичній науці до таких відносять й інші» [24, с. 19].

Наприклад, у теорії права юридичні гарантії забезпечення законності, які фактично ототожнюються із способами (засобами) забезпечення законності класифікуються за суб'єктами їх застосування, характером юридичної діяльності, за онтологічним статусом.

Так, за суб'єктами застосування їх поділяють:

на парламентські, президентські, судові, прокурорські, муніципальні, адміністративні (управлінські), громадські, міжнародні тощо;

за характером юридичної діяльності:

на правотворчі, правороз'яснювальні, правозастосувальні, правореалізаційні;

за онтологічним статусом у правовій системі:

на нормативно-документальні (правові акти: нормативно-правові акти, інтерпретаційні акти, індивідуальні акти застосування права) і діяльнісні (практична діяльність щодо застосування норм права і реалізації норм права) [108, с. 118].

До засобів забезпечення законності в державі належить побудова державної влади. З одного боку, по горизонталі державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу та судову. З іншого, існує поділ по вертикалі, що потребує формування між її підсистемами необхідних стримань і противаг, а також відносин взаємного контролю [33, с. 125]. Таким чином, законність має місце тоді, коли жодна структура влади не може перевищувати своїх повноважень і буде, у випадку таких спроб, спільними діями інших структур влади підпорядкована закону.

*Система стримання і противаг* (англ. checks and balances) – засоби забезпечення принципу поділу влади в організації і діяльності органів державної влади. Ідея зародилася у США в процесі розробки Конституції. Поняття було сформульовано пізніше – на поч. ХІХ ст. Прихильники цієї ідеї ставили за мету встановити такі зв'язки, насамперед між законодавчою владою (Конгресом США) і виконавчою владою (президентом), завдяки яким кожен з них мав би можливість запобігти спробам узурпації або надмірної концентрації влади іншим.

*Шаповал В. М. Конст. право зарубіж. країн / В. М. Шаповал. – К., 1997.*

У демократичній державі кожна з гілок влади має відповідні функціональні та цільові орієнтири, а також специфічні форми діяльності. Судова влада виокремлюється такою формою діяльності як правосуддя, що передбачає розгляд і розв'язання на основі чинного законодавства економічних, політичних, управлінських та інших спорів, сторонами у яких можуть бути громадяни, їх об'єднання, юридичні особи, державні органи і органи місцевого самоврядування.

**Правосуддя** – це специфічна діяльність держави, яку проводять суди у встановленій законом процесуальній формі. Правосуддя в Україні регулюється ст. 124-131 Конституції України, законодавством про судоустрій, конституційне, цивільне, кримінальне та арбітражне судочинство. Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами.

При цьому найголовнішою суспільною роллю судової влади в демократичному суспільстві необхідно визнати забезпечення панування права в ході розв'язання різноманітних юридичних конфліктів [110].

*Судова влада* – це права судових органів, якими вони наділені за законом, можливість здійснювати широкі юрисдикційні повноваження; це правовий статус судів, їх місце як особливих органів державної влади. Також термін «судова влада» включає в себе самоздійснення владних судейських повноважень. Судова влада має визначальну роль у забезпеченні законності в державному управлінні. Вона здійснює судовий контроль під час розгляду справ (адміністративних, цивільних, кримінальних).

*Визначальна роль судової влади в державному управлінні полягає в тому, що:*

– по-перше, згідно зі ст. 125 Конституції, судова система України будується за принципом територіальності та спеціалізації. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України, а вищими судовими органами спеціалізованих судів – відповідні вищі суди;

– по-друге, органи судової влади мають особливий статус, що робить її функціонування незалежним від інших підсистем державної влади і перетворює їх на справжнього стража законності. В ст. 124 Конституції України зазначено: «Правосуддя в Україні здійснюється винятково судами. Делегування функцій судів, а також присвоєння цих функцій іншими органами або посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі»;

– по-третє, важливу роль для забезпечення законності в державному управлінні має Конституційний Суд України, який є особливим видом судового контролю. Згідно зі статтею 147 Конституції України «Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України й дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України»;

– по-четверте, взаємодія та взаємозалежність судової влади з іншими гілками влади має такі особливості, як невтручання законодавчої та виконавчої влади до сфери діяльності суддів на підставі положень ст. 126 Конституції України про незалежність суддів у будь-який спосіб і створення необхідних умов для здійснення правосуддя у повній відповідності із законом.

Також судова влада контролює законність здійснення органом державного управління дій у межах повноважень, наданих йому

законом. Для суду є важливими наступні моменти: 1) чи виданий акт компетентним органом і у відповідній формі; 2) чи дотримані матеріально-правові і процесуальні норми; 3) чи відповідає акт меті, яку переслідує закон; 4) що саме суперечить матеріальному праву рішення органу влади, що оскаржується. Отже, рішення суду повинне містити лише висновок про законність дій і рішень що оскаржуються, і про необхідність їх відміни в разі обґрунтованості скарги. Суд лише залишає акт, що оскаржується в силі або визнає його недійсним і зобов'язує орган, посадову особу задовольнити вимоги громадянина, вирішивши питання за суттю [110, с. 365].

Особливим видом забезпечення законності з боку держави є *нагляд прокуратури* ([61, с. 663-664]. Його роль за законністю в державному управлінні, в сучасних умовах розбудови правової держави постійно підвищується. Прокуратура України є єдиною централізованою системою (не є органом державної влади), яка відповідно до Конституції України (ст. 121) та законів України («Про прокуратуру») здійснює обвинувальну, представницьку та наглядову функції.

Закон України «Про прокуратуру» надає прокуратурі право здійснювати нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами, державними комітетами, відомствами, іншими органами державного й господарського управління та контролю, урядом АРК, місцевими радами та їх виконавчими й розпорядчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами. Як зазначає М. Руденко, прокурорський нагляд є «видом (частиною) державного контролю в цілому» [112, с. 30].

Повноваження прокурора знаходять своє відображення у вказівках і вимогах усунути порушення нормативного акта, тобто «прокурор виконує конкретну державну функцію, в якій закладено певний чітко виражений державний інтерес (нагляд за виконанням законів) і яка однаково необхідна на всій території нашої країни» [112, с. 30]. Прокурор не має ніяких управлінських повноважень щодо піднаглядного органу, отже, рішення, які видає прокурор, управлінським назвати не можна. Як орган вищого нагляду, який не входить до системи виконавчої влади, прокуратурі надано право здійснювати нагляд за законністю дій всіх органів, що самі повинні забезпечувати законність на території України.

Згідно із Законом «Про внесення змін у деякі законодавчі акти з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18.09.2012 № 5288-VI, який набув чинності з 1 грудня 2012 р. прокуратура позбавлена

повноважень по виданню обов'язкових для виконання актів прокурорського реагування. При цьому встановлюється єдиний акт прокурорського реагування на виявлені порушення закону у вигляді подання (до цього було: подання, протест, припис), винесення якого не буде спричиняти зупинку дії нормативно-правових актів, припинення певної діяльності, необхідність здійснення дій або безумовне усунення порушень, що мають місце, на думку прокурора. Тобто тепер припинення підприємницької діяльності з ініціативи прокурора може бути здійснене лише за результатами змагального судового розгляду.

За словами Радника Президента України – Керівника Головного управління з питань судоустрою АПУ Андрія Портнова, норми цього закону вимагають, щоб повноваження прокурора щодо виявлення порушень закону здійснювалися виключно після ухвалення мотивованої постанови, з чітким наведенням підстав для їх здійснення. Передбачений законом обов'язок надання такої постанови особі, щодо якої здійснюється перевірка та закріплене за нею право на оскарження цієї постанови в суді, також сприятиме посиленню судового контролю за діяльністю органів прокуратури, – додав він [105].

Закон також забороняє проведення прокурорської перевірки за заявами й зверненнями фізичних й юридичних осіб (крім тих, які містять повідомлення про злочин) до їхнього попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування або ж неухвалення ними у встановлений термін рішення із цих питань.

Введене обмеження на безмежний до цього перелік підстав для представництва прокуратурою інтересів громадянина в суді. Тепер підставою для представництва буде лише фізична неспроможність громадянина, неповноліття, похилий вік, недієздатність або обмежена дієздатність самостійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження.

Крім цього, змінений порядок подання прокурором заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами: відтепер право на подання заяви про перегляд судового рішення на цих підставах у цивільних, господарських, адміністративних справах надано лише генеральному прокуророві, його першому заступникові й заступникам, прокуророві Криму, областей, Києва й Севастополя, а прокурори нижчого рівня такого права втратяться.

*Органи виконавчої влади* (Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації) посідають особливе місце в підтриманні законності в державному управлінні. Засоби, які

використовують органи виконавчої влади для забезпечення законності в державному управлінні зводяться 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.

В умовах розбудови демократичної, правової, соціальної держави зростає роль у забезпеченні законності в державному управлінні *громадського контролю, який є* важливою формою реалізації демократії і способом залучення громадян до управління суспільством та державою.

Згідно з Конституцією України (ст. 38) «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». По суті громадяни мають право запобігати порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу. Вони мають право захищати свої законні інтереси, конституційно гарантовані права та свободи й активно виступати проти порушень норм, вимог законності в рішеннях і діях органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх керівників та інших посадових осіб.

Відмінність громадського контролю, як засобу забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, полягає, насамперед, у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави, тому їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер [76, с. 228].

Наслідком законності є встановлення у суспільному житті правопорядку. *Правопорядок* – це стан впорядкованості, організованості суспільних відносин, який складається за умов законності. Отже, «*правопорядок*» – це система стабільних правових зв'язків і відносин, що є в державі, суспільстві, між людьми, які забезпечують їх потреби, інтереси та цілі, а також сприяють гармонізації та раціоналізації суспільного розвитку. Правопорядок як динамічна система вбирає в себе всі впорядковуючі засади правового характеру. Його змістом є система правових і не правових елементів, властивостей, ознак, процесів, що сприяють встановленню і підтримці правомірної поведінки суб'єктів, тобто такої поведінки, яка врегульована нормами права і досягла цілей правового регулювання.

*Правопорядок* – це законність у дії, якщо поведінка суб'єктів є правомірною. В ст. 19 Конституції України встановлено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не



може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Законність – це засіб встановлення правопорядку, це механізм «законного» пристосування законів до конкретних відносин конкретних осіб у конкретних умовах.

Отже, можна стверджувати, що правопорядок – це реальне повне і послідовне здійснення всіх вимог законності та принципів права, що стосується гарантії забезпечення законності в державному управлінні, то під нею одні дослідники розуміють «умови суспільного життя і заходи, що вживаються державою для забезпечення режиму законності і стабільного правопорядку» [115]; другі «систему засобів, з допомогою яких у суспільному житті впроваджується, охороняється і у випадку порушення відновлюється законність» [67, с. 84]; треті вважають, що – це «зумовлені закономірностями суспільного розвитку умови, засоби, фактори, що забезпечують дотримання законності» [5, с. 345].

На нашу думку – «гарантії забезпечення законності в державному управлінні» – можна визначити, як «систему юридичних засобів, способів, прийомів і методів, які закріплені в чинних законах і підзаконних актах, за допомогою яких у суспільному житті впроваджується, охороняється і у випадку порушення відновлюється законність, які сприяють підвищенню рівня розвитку суспільства і добробуту народу.

Гарантії законності поділяються на *загальносоціальні*, тобто такі, що залежать від стану суспільства в цілому чи в окремих його аспектах, вони бувають економічні, політичні, ідеологічні; та спеціально-соціальні, або *юридичні* (передбачені законом спеціальні засоби впровадження, охорони та відновлення законності).

Таким чином, гарантії забезпечення законності в державному управлінні – це діяльність відповідних державних формувань, спрямована на недопущення порушень у діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

### **3. Відповідальність і дисципліна в державному управлінні**

*Відповідальність* – загальносоціологічна категорія, яка виражає свідоме ставлення особи до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей. Відповідальність означає усвідомлення змісту і значення діяльності, її наслідків для суспільства і соціального розвитку, вчинків особи з погляду інтересів суспільства або певної групи.

Відповідальність як така – не юридичний термін, а соціологічний. Неможна говорити про відповідальність винятково у негативному значенні. По суті відповідальність є механізмом необхідним для існування суспільства, існування та ефективної взаємодії в ньому конкретної особистості.

У 1948 році в Амстердамі відбулося перше засідання Всесвітньої Ради Церков, під час якого було започатковано розробку **концепції відповідального суспільства**. У заключному документі Всесвітня рада Церков заявила: «Людина створена і покликана мати свободу та відповідальність перед Богом і своїм ближнім. Кожна тенденція в державі та суспільстві, спрямована на те, щоб позбавити людину можливості діяти відповідально, є намаганням заперечити мету Бога стосовно людини та Його план порятунку. **Відповідальне суспільство** – те суспільство, в якому існує свобода; свобода людей, які беруть на себе відповідальність за справедливість і суспільний порядок, суспільство, в якому ті, хто володіють політичною чи економічною владою, є відповідальними за цю владу перед Богом та людьми, чий добробут залежить від них».

Важливим засобом забезпечення законності в державному управлінні є *дисципліна*, тобто форма суспільного зв'язку, яка свідчить про визнання і дотримання людиною узгоджених правил, норм, процедур поведінки, спілкування, ведення певних справ. *Дисципліна* – (від лат. *disciplina* – витриманість, строгість) – своєчасне та належне виконання правил і зобов'язань, дотримання ухвалених законів і норм економічної діяльності. Тобто твердо встановлений порядок, дотримання якого є обов'язковим для всіх членів його колективу.

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

Дисципліну в державному управлінні за критерієм спрямованості і змісту поділяють на: *планову, договірну, фінансову, службову, штатну, обліково-статистичну, навчальну* тощо (табл. 7.2).

Таблиця 7.2

**Дисципліна в державному управлінні**

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

Законність і дисципліна в державному управлінні великою мірою визначаються відповідальністю, яка формується на основі послідовної взаємодії трьох складових: а) усвідомлення обов'язку; б) оцінки поведінки; в) накладання санкцій. Відповідальність – це санкція за правопорушення, яка тягне за собою певні втрати майнового або особистого немайнового характеру [70, с. 297-302].

Для забезпечення відповідальності необхідно створити і розумно використовувати низку умов:

- по-перше, постійне й активне вдосконалення організації і функціонування системи державного управління;
- по-друге, покращення нормативного регулювання різноманітних управлінських взаємозв'язків;

– по-третє, використання у відповідних відносинах таких громадських інститутів впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей як моральні норми, традиції і звичаї, громадська думка, засоби масової інформації.

Таким чином, з теоретичного і нормативного поглядів найбільш дієвою є відповідальність за порушення конкретних норм законів, яка застосовується в певних процесуальних формах уповноваженими органами державної влади і місцевого самоврядування.

#### 4. Відповідальність державних службовців

Здійснення правопорушень державними службовцями тягне за собою юридичну відповідальність у вигляді вживання заходів державного примусу каральної спрямованості, зізнання правопорушником втрат особистого, організаційного чи матеріального характеру.

*Юридична відповідальність* – це міра покарання правопорушника шляхом позбавлення його певних соціальних благ чи цінностей (матеріальних, духовних чи особистісних), які йому належали до факту правопорушення, від імені держави (суспільства) на підставі закону (або іншого нормативного акта), з метою попередження правопорушення і відновлення (чи відшкодування) втрачених суб'єктивних прав на матеріальні і духовні цінності. Юридична відповідальність – це встановлений у процесуальному порядку обов'язок суб'єкта, який скоїв правопорушення та певні позбавлення особистого, майнового чи організаційного характеру, передбачені санкцією юридичної норми.

Органи державної влади і місцевого самоврядування можуть нести юридичну відповідальність, адже кожен з них наділений правами юридичної особи. Проте, вони можуть бути притягнуті не до всіх видів, а лише до конституційної (відставка КМУ, висловлення недовіри тощо) і цивільної (відшкодування шкоди, завданої неправомірними діями органів влади, їхніми посадовими та службовими особами).

Державні службовці як фізичні особи, які обіймають посади в органах влади, можуть нести конституційну, дисциплінарну, адміністративну і кримінальну відповідальність.

Юридична відповідальність безпосередньо пов'язана з неправомірними рішеннями, вчинками і діями людей, а в суб'єкті державного управління – з правопорушеннями (табл. 7.3) з боку посадових осіб та інших державних службовців.

Таблиця 7.3

### Характеристика правопорушень

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

*Правопорушення* – це відхилення від норми (правил) поведінки, встановленої в законі або іншому нормативно-правовому акті.

У Конституції України (ст. 58) закріплено такий принцип: «Ніхто не може відповідати за дію чи бездіяльність, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення». Цей принцип прямо забороняє породжену практикою радянської держави приказку: «Була б людина, а статейка знайдеться».

Правопорушення тягне за собою негативні наслідки для правопорушника у вигляді обмеження його прав (позбавлення волі, батьківських прав тощо) або покладення на нього додаткових обов'язків (сплата пені, здійснення певних дій тощо).

Відповідальність державних службовців настає за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків. До державних службовців за вчинені ними правопорушення, тобто за дії, що юридично визнані протиправними застосовуються ті чи інші покарання, стягнення, передбачені законо-

давством. Залежно від видів правопорушень (поділяються на злочини та провини (делікти) законодавство передбачає в міру необхідності застосування юридичної відповідальності державних службовців, а саме кримінальної, адміністративної, матеріальної та дисциплінарної.

*Кримінальна відповідальність* – полягає в застосуванні виду й міри кримінального покарання до винної у вчиненні злочину фізичної особи. 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, у тому числі *позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю*.

Є певні особливості застосування інституту юридичної відповідальності публічних службовців залежно від території, регіону, області України. Ці особливості проявляються у значних кількісних розбіжностях щодо випадків кримінальної відповідальності службовців залежності від територіального принципу.

Найменше виявлено випадків притягнення до кримінальної відповідальності публічних службовців на сході та півдні України.

Так, у Луганській області, взагалі, не виявлено жодного рішення суду щодо притягнення до кримінальної відповідальності публічного службовця за період з 2009 до 2011 р.

У Донецькій, Запорізькій, Одеській областях та Автономній Республіці Крим під час дослідження виявлено незначну кількість судових рішень щодо притягнення до кримінальної відповідальності публічних службовців.

У Харківській, Дніпропетровській та Миколаївській областях більша кількість випадків притягнення до кримінальної відповідальності публічних службовців.

Єдиним регіоном південного сходу України, де виявлено значну кількість рішень з притягненням до відповідальності службовців, порівняно з вищенаведеними регіонами, є Херсонська область: практично за кожною із досліджуваних статей Кримінального кодексу України в цій області до кримінальної відповідальності притягалася значна кількість державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Але найбільше судових рішень щодо кримінальної відповідальності вказаних службовців було виявлено на заході, півночі та в центральній частині України.

*Адміністративна відповідальність* полягає в накладанні на винних фізичних осіб (в окремих випадках – юридичних осіб), які порушили правила поведінки, що діють у сфері державного управління та інших урегульованих адміністративним законодавством сферах, адміністративних стягнень (штраф, втрати спеціальних прав, попередження тощо).

Що стосується державних службовців, то вони є спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності, тому підставою для їх адміністративної відповідальності є порушення загальнообов'язкових правил, передбачених законами України прямої дії, іншими нормативними актами, якщо дотримання цих правил визначено за посадовий обов'язок державного службовця. До державних службовців застосовуються лише два види адміністративних покарань: *попередження і штраф*.

*Приклад з практики:*

До адміністративної відповідальності за ненадання інформації на запит, суди України притягували:

- 1) службовців, які відповідно до наказу керівника органу призначені відповідальними особами з питань запитів на інформацію;
- 2) службовців, до посадових обов'язків яких відносять відповіді на запити на інформацію;
- 3) керівників органів влади, якщо вони не призначили таких відповідальних осіб.

Адміністративна відповідальність застосовується органами або посадовими особами, з якими порушник не пов'язаний відносинами підлеглих по роботі чи по службі (суддями, державними інспекторами з охорони праці, інспекторами державної протипожежної служби, головними санітарними лікарями та ін.).

*Матеріальна відповідальність* – різновид юридичної відповідальності працівника за майнову (матеріальну) шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на нього трудових обов'язків. Матеріальна відповідальність передбачає відшкодування винним державним службовцем завданих ним збитків.

*Приклад з практики:*

Витяг з Ухвали ВСУ від 8 квітня 2004 р.: Постановляючи рішення про стягнення 1 500 грн моральної шкоди на користь позивачки (місцевий суд) і скасовуючи таке рішення в цій частині (Апеляційний суд), не зазначили, які саме протиправні діяння державного виконавця вчинені після подання стягувачем заяви про примусове виконання судового рішення, що вступило в законну силу, перебувають у причинному зв'язку зі шкодою, що дійсно настала й підлягає компенсації, та не навели її розрахунок.

Тобто суди на порушення вимог п. 6 ст. 203, п. 8 ст. 314 ЦПК України не встановили факти, що підлягали встановленню.

Для перевірки вимог позивачки й заперечень відповідачів суду слід додатково витребувати копію виконавчого провадження й запропонувати позивачці надати докази настання та розміру моральної шкоди, що підлягає компенсації, і відповідно до цього вирішити спір.

*Дисциплінарна відповідальність* – здійснюється у формі накладення адміністрацією підприємств, установ, організацій дисциплінарних стягнень внаслідок порушення дисципліни. Розрізняють види дисциплінарної відповідальності: *трудова, військова, службова, навчальна* та ін.

**Невиконання  
чи  
неналежне  
виконання  
службових  
обов'язків**

Це може проявитись у недотриманні різноманітних правил внутрішнього трудового розпорядку, посадових інструкцій, положень, наказів та розпоряджень керівника органу влади тощо.

***Приклад з практики:***

У 2010 році службовця Галицької районної адміністрації Львівської міської ради притягнули до дисциплінарної відповідальності у вигляді затримки до одного року у присвоєнні чергового рангу, оскільки він не надав відповіді на запит на інформацію громадської організації.

Підставою накладення стягнення була скарга громадської організації до львівського міського голови.

*Дисциплінарна відповідальність* – це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності. На відміну від інших громадян до державних службовців можуть бути застосовані: попередження про неповну службову відповідність, затримання присвоєння чергового рангу.

**Перевищення  
своїх  
повноважень**

Це правопорушення впливає зі спеціального правового статусу державного службовця. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України (ст. 19 Конституції України).

***Приклад з практики:***

Наказом Державної податкової інспекції в м. Алушті АР Крим від 15.12.2011 р. № 750 «Про оголошення догани» притягнуто до дисциплінарної відповідальності головного державного податкового ревізора-інспектора сектора контролю-перевірочної роботи відділу оподаткування фізичних осіб, оскільки вона проводила фото-, відеозйомку документів ДПІ в м. Алушта, посадових осіб інспекції, а також кабінетів адміністративної будівлі ДПІ в м. Алушта, що є порушенням п. 3.14. Інструкції «З організації пропускнуго режиму та забезпечення режимних заходів на території адміністративного будинку ДПІ в м. Алушта».



*Дисциплінарні стягнення* можуть накладатися на державного службовця за невиконання або неналежне виконання покладених на нього обов'язків (посадова провина – протиправне винне невиконання чи неналежне виконання державним службовцем покладених на нього обов'язків (порушення трудової дисципліни), яке не тягне за собою кримінальної відповідальності). При цьому необхідно врахувати, що дисциплінарну відповідальність може бути накладено і на тих державних службовців, хто надав інформацію, що 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. Крім 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, сувора догана, попередження про неповну службу відповідність, звільнення.*

**Приклад з практики:**

17.03.08 Голова Центральної виборчої комісії видав розпорядження «Про проведення службового розслідування» з метою перевірки наявності фактів перевищення службових повноважень заступником Голови Центральної виборчої комісії. Проте суд скасував це рішення, оскільки таке розслідування може призначати тільки орган влади (посадова особа), що обрав цього члена ЦВК на посаду. У тому випадку це була Верховна Рада України. Голова ж ЦВК є членом Комісії і не наділений будь-якими повноваженнями стосовно інших членів ЦВК, крім звернення з поданням про дострокове припинення їхніх повноважень з підстав, передбачених законом. З цих та інших підстав оскаржуване розпорядження визнане таким, що ухвалене з порушенням законодавства та перевищенням головою ЦВК своїх повноважень.

На працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну, дисциплінарні стягнення можуть накладатися також органами, вищестоящими щодо органів, які приймають на роботу (ст. 147.1 КЗпП).

Дисциплінарне стягнення накладається органом державної влади або його керівником, які мають право на призначення державного службовця на посаду. Державний службовець, який скоїв службову провину, може бути тимчасово (не більше місяця), до вирішення питання про його дисциплінарну відповідальність, відсторонений від виконання службових обов'язків зі збереженням заробітної плати. Орган державної влади (посадова особа), який застосував покарання, може зняти його до закінчення року за власною ініціативою, за клопотанням бѣзпо-

середнього керівника чи трудового колективу, якщо покараний не вчинив нового проступку й виявив себе як сумлінний працівник.

Переважно основою притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності є службові розслідування, які регулює Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року «Про затвердження Порядку службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Результати такого службового розслідування є підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Як правило, до компетенції органів влади, що проводять розслідування, не входять повноваження з'ясувати мотиви порушення законодавства. Тому на практиці матеріали розслідування, які виявляють серйозні порушення, передають до правоохоронних органів або прокуратури.

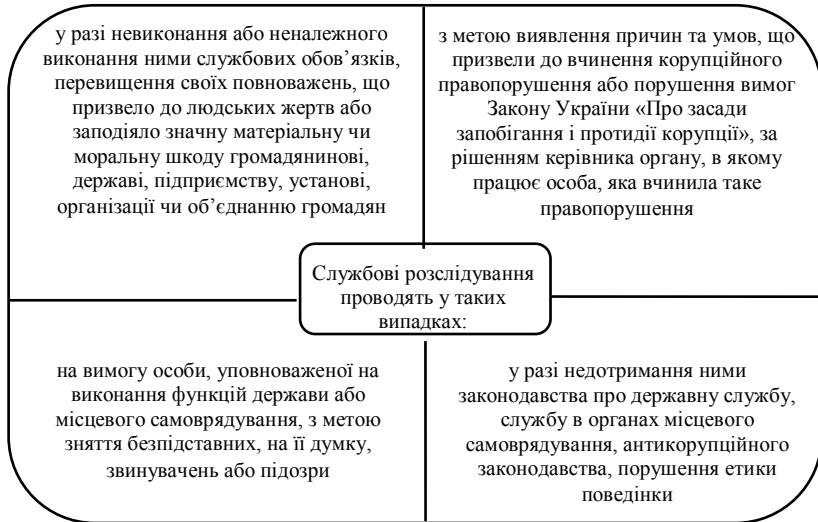


Рис. 7.1. Випадки, у яких проводять службові розслідування

Також 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 й свободи громадянина;
- 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.

Громадянин має право оскаржити також бездіяльність посадових осіб, державних службовців, якщо це призвело до названих вище наслідків. 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, що міститься в цих документах і матеріалах.

Суд, встановивши обґрунтованість скарги громадянина, визначає відповідальність посадової особи, державного службовця за рішення, що спричинили порушення прав і свобод громадянина. Щодо державних службовців, які ухвалили рішення, що визнані незаконними, суд визначає передбачену законом міру відповідальності, аж до подання про звільнення. Відповідальність може бути накладено як на тих, чиї рішення визнано незаконними, так і на тих, хто надав інформацію для незаконних дій.

### **Запитання для самоконтролю**

1. Що таке законність у державному управлінні?
2. Проаналізуйте види і процедури забезпечення відповідальності у забезпеченні законності.
3. У чому полягає суть принципу законності в державному управлінні?
4. Що складає основу правового статусу органу державної влади?
5. Чи існує, на Вашу думку, необхідність запровадження інституту адміністративної юстиції в Україні?
6. Чи достатнім, на Вашу думку, є соціальний і правовий захист державних службовців? Свою думку обґрунтуйте.

### **Словник термінів**

*Адміністративна відповідальність* – вид юридичної відповідальності у державному управлінні, яка настає за невиконання або неналежне виконання державними службовцями своїх обов'язків, тобто за здійснення адміністративного правопорушення.

*Відповідальність державних службовців* – встановлена законодавством України відповідальність державного службовця за свої вчинки і дії. Відповідно до законодавства і залежно від характеру правопорушення (провини) може бути дисциплінарною, адміністративною, цивільно-правовою та кримінальною.

*Дисциплінарна відповідальність державних службовців* – відповідальність, яка здійснюється у формі дисциплінарних стягнень, що накладаються за невиконання або виконання неналежним чином державним службовцем покладених на нього обов'язків, у формі зауваження, догани, суворої догани, попередження про неповну службу відповідальність, звільнення.

*Юридична відповідальність* – дотримання конкретних державних законодавчих актів, інструкцій, положень тощо, які визначають межі, норми, засади функціонування організацій.

### **Матеріали для семінарського заняття**

#### **Завдання 1**

Охарактеризуйте засоби забезпечення законності в державному управлінні. Назвіть приклади правових колізій, що виникають під час ухвалення управлінських рішень.

#### **Завдання 2**

Обґрунтуйте співвідношення законності, раціональності й правопорядку в державному управлінні.

#### **Завдання 3**

Проаналізуйте негативні тенденції бюрократизації державного управління, а також правові засоби упередження й подолання негативних тенденцій.

#### **Завдання 4**

Які види службових злочинів можна знайти у чинному Кримінальному кодексі України?

#### **Завдання 5**

Як Ви розумієте вислів філософа Платона «Я бачу близьку загибель тієї держави, де закон немає сили і перебуває під чієюсь владою»?

#### **Завдання 6**

Чи був правий грузинський мислитель М. Мамардашвілі, коли стверджував, що «правами володіє той, хто володіє собою»?

### **Тестові завдання для перевірки знань**

**1. 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?

**2. Законність і дисципліна в державному управлінні формуються на основі взаємодії трьох складових. Із зазначених складових зайвою є наступна:**

- а) усвідомлення обов'язку;
- б) оцінка поведінки;
- в) накладання санкцій;
- г) відповідність програмі владної коаліції.

**3. Вид адміністративних стягнень, що не застосовується до державних службовців:**

- а) попередження про неповну службу відповідність;
- б) штраф;
- в) догана;
- г) звільнення.

**4. Законодавство не передбачає застосування такої відповідальності державних службовців:**

- а) службової;
- б) дисциплінарної;
- в) адміністративної;
- г) матеріальної;
- д) кримінальної.

**5. Основними принципами державної служби, що передбачені Законом України «Про державну службу», є:**

- а) пріоритети прав людини і громадянина;
- б) служіння територіальній громаді;
- в) урахування місцевих та державних інтересів;
- г) демократизм і законність;
- д) персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни;
- е) верховенство права.

**6. У разі неналежного виконання службових обов'язків присвоєння чергового рангу державному службовцю може бути призупинено на:**

- а) два роки;
- б) один рік;
- в) три місяці;
- г) шість місяців;
- д) власний варіант.

**7. Невиконання державним службовцем службових обов'язків, яке спричинило значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, є підставою для:**

- а) притягнення державного службовця до кримінальної відповідальності;
- б) припинення державної служби;
- в) відсторонення від виконання повноважень за посадою із збереженням заробітної плати;
- г) відсторонення від виконання повноважень за посадою без збереження заробітної плати;
- д) переведення державного службовця на нижчу посаду.

**8. Тривалість відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою не може перевищувати:**

- а) двох тижнів;
- б) одного місяця;
- в) двох місяців;
- г) шести місяців;
- д) власний варіант.

**9. Який із наведених видів юридичної відповідальності за характером санкцій є найбільш суворим?**

- а) дисциплінарна відповідальність;
- б) адміністративна відповідальність;
- в) кримінальна відповідальність;
- г) суспільна відповідальність;
- д) цивільно-правова відповідальність.

**10. Законність – це:**

- а) елемент механізму держави;
- б) багатоаспектне політико-правове явище;
- в) стадія правозастосування;
- г) результат правового регулювання суспільних відносин;
- д) елемент правового статусу службової особи.

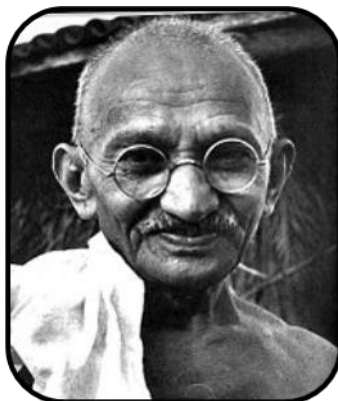
### **Теми рефератів**

1. Забезпечення законності в державному управлінні.
2. Контрольні механізми у забезпеченні законності.
3. Відповідальність у забезпеченні законності: види і процедури забезпечення.
4. Адміністративна відповідальність державних службовців.
5. Особливості кримінальної відповідальності державних службовців.
6. Структура й організація процесу правового регулювання державного управління.

# ТЕМА 8

## КОНТРОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

---



Якщо контроль приходиться зі сторони,  
він виявляється ще більш згубним,  
ніж відсутність контролю.  
Контроль приносить користь лише тоді,  
коли він виходить зсередини.  
*Махатма Ганді*

### План

1. Поняття та види контролю в державному управлінні
2. Контроль, інституціолізований за гілками влади
3. Грамадський контроль

### 1. Поняття та види контролю в державному управлінні

Контроль є важливою функцією держави, тобто держава у притаманних їй формах, застосовуючи необхідні для цього прийоми і методи, контролює і спрямовує розвиток суспільних відносин як у суспільстві в цілому, так і окремо в галузі державного управління. *Контроль* – це процес, який повинен забезпечити відповідність функціонування керованого об'єкта ухваленого управлінським рішенням і спрямований на успішне та ефективне здійснення поставлених цілей. На думку

В. Гаращук контроль – це особлива функція державного управління, контроль – це «... перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь» [24, с. 76].

Отже, сутність контролю полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, який передбачає систематичний нагляд, спостереження за їхньою діяльністю – виявлення відхилень від установлених норм, правил, вимог чи завдань їхнього виконання. За допомогою контролю забезпечуються нормальні умови для функціонування системи державного управління.

**Контроль** – це сукупність дій, спрямованих на спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; вжиття заходів щодо запобігання правопорушенням; надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів для притягнення до правової відповідальності винних осіб.

Державний контроль – одна із важливих функцій державного управління. *Державний контроль* – одна з форм здійснення державної влади, що забезпечує дотримання законів та інших правових актів, що видаються органами держави. Державний контроль реалізується різними державними органами: Парламентом, Рахунковою палатою, контрольно-інспекційними органами Уряду і міністерств.

В Умовах децентралізації державної влади (передачі функцій від центральної до місцевої влади, точніше органам місцевого самоврядування), яка розглядається світовою спільнотою як один із ключових елементів усесторонньої реформи системи державного управління в Україні зростає роль як централізованого, так і децентралізованого контролю в державному управлінні.

**Контроль централізований** – це різновид контролю, який полягає у наявності спеціалізованих контрольних служб; використанні суворих правил, інструкцій, жорстких нормативів; впливі «зверху донизу»; закритості інформації про контроль тощо.

**Контроль децентралізований** – це різновид контролю, який базується на соціальних нормах, цінностях, традиціях та корпоративній культурі; акцентуванні уваги на самоконтролі та внутрішньогруповому контролі, що здійснюється на засадах соціальної взаємодії; прозорості інформації про цілі, засоби, терміни проведення контролю; забезпеченні двостороннього впливу тощо.

Кузьмін О. С. *Основи менеджменту: [підручник] / О. С. Кузьмін, О. Г. Мельник. – К.: «Академвидав», 2003. – 416 с.*



Визначальна особливість контролю в державному управлінні полягає у тому, що такий контроль, з одного боку, є самостійним видом управлінської діяльності, який має цільову спрямованість і зміст, а з другого – необхідним структурним елементом усієї системи державного управління [101, с. 3]. Отже, *контроль у державному управлінні* – це сукупність дій, які суб'єкти контролю вживають стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державного управління під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників. Він має комплексний характер, що дає змогу підтримувати стабільність та життєздатність системи державного управління на всіх її рівнях [101, с. 11].

Контроль у державному управлінні – це одна із найважливіших функцій, яка дає змогу:

- порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею;
- виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх;
- оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним.

Отже, контроль – комплексна функція управління, що включає в себе функції обліку, оцінки, аналізу.

*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 і завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх 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 (внутривідомчий) і зовнішній (надвідомчий)*.

*Внутрішній (внутрішньовідомчий) контроль* у державному управлінні здійснюють органи державного управління, що перебувають між собою у стані адміністративного підпорядкування. Такий контроль спрямований на вирішення завдань, що стоять перед конкретним органом державного управління, тому здійснюється за діяльністю органів, які перебувають в адміністративній підпорядкованості (інспектування).

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

Також у державному управлінні розрізняють такі види контролю: *управлінський і бюджетний*.

*Управлінський контроль* – це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних придатків з метою полегшення виконання організаційних завдань.

*Бюджетний контроль* здійснюється у формі різного роду перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам.

Управлінський контроль відрізняється від бюджетного контролю (табл. 8.1)

Таблиця 8.1

**Відмінності бюджетного й управлінського контролю**

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

За етапами проведення контролю щодо часового його здійснення у процесі державного управління дослідники Н. Дикань і І. Борисенко розрізняють *попередній, або превентивний, поточний, або оперативний, та підсумковий (заклучний, кінцевий) контроль* [37, с. 89].

*Попередній (превентивний) контроль* – контроль, який передуює ухваленню управлінського рішення чи здійсненню фінансових, адміністративних, технологічних операцій, і являє собою комплекс контрольних заходів, направлений на упередження можливих помилок та/або порушень [82]. Попередній контроль здійснюється до фактичного початку робіт. Основними засобами здійснення попереднього контролю є реалізація певних правил, процедур і ліній поведінки, тобто це контроль на вході. Мета *попереднього контролю* полягає в попередженні та

профілактиці можливих порушень, тому його основні важелі закладено в процесі реалізації таких функцій управління, як планування, організація взаємодії. Попередній контроль виконує запобіжну функцію.

*Поточний (оперативний) контроль* здійснюється безпосередньо в ході виконання робіт, у процесі виконання управлінських рішень, поставлених завдань, взятих зобов'язань. *Поточний контроль* здійснюють через систему зворотного зв'язку, який полягає в отриманні інформації і є поштовхом до наступних дій. Мета поточного контролю полягає у з'ясуванні стану законності й дисципліни, в оцінюванні дій об'єктів контролю. Завдання поточного контролю полягає в перевірці дотримання умов на конкретних стадіях виконання, виявленні можливих недоліків та завчасному попередженні можливих негативних наслідків неправомірних дій. Найчастіше його об'єктом є діяльність працівників, а він як такий традиційно є прерогативою безпосереднього керівника. Регулярна перевірка роботи підлеглих, обговорення виниклих проблем і пропозицій щодо вдосконалення роботи дозволяють виключити відхилення від намічених планів. *Поточний контроль* дає змогу проводити систематичне оцінювання стану справ, їх регулювання за допомогою цілеспрямованих заходів, які розробляються безпосередньо після виявлення відхилень від нормального стану.

*Підсумковий (заключний) контроль* є найбільш поширеним видом контролю. Він здійснюється після закінчення роботи або якщо завершився відведений на цю роботу час. *Підсумковий (заключний) контроль* констатує ситуацію, що фактично вже склалась після виконання рішення. Керівництво має можливість оцінити, наскільки реалістично були складені плани. В той же час з його допомогою керівництво отримує інформацію, потрібну для планування у разі, коли аналогічні роботи передбачається проводити в майбутньому.

**Кінцевий (підсумковий) контроль** – контроль, що запроваджується після завершення виконавчої процедури, тобто зворотний зв'язок використовується після того, як робота виконана. Фактично отримані результати порівнюють із встановленими вимогами (нормативами), ухвалюючи на основі цього висновок щодо окремої дії чи до цілої системи актів, здійснених протягом певного періоду.

*Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський ; Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. – К., 2005. – 254 с. – С. 86.*

*Підсумковий контроль* має відповідати таким вимогам: об'єктивності; плановості; систематичності; комплексного підходу до оцінки стану

справ; гласності; дієвості; особистої відповідальності керівника за стан і організацію контролю. Саме підсумковому контролю належить значна роль у підвищенні відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування за ухвалення і шляхи реалізації управлінських рішень, отримані наслідки.

## 2. Контроль, інституціалізований за гілками влади

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

Відповідно до Конституції (п. 9, 10, 16 частини першої ст. 106 Конституції України) Президент України, як глава держави, має широкі повноваження з контролю у сфері виконавчої влади. *Президентський контроль* здійснюється як безпосередньо, так і за допомогою відповідних структур.

Безпосередній президентський контроль здійснюється при доборі кадрів і призначенні на посади та звільненні з посад. Президент України за згодою Верховної Ради України призначає, припиняє, повноваження та ухвалює рішення про відставку Прем'єр-міністра України, призначає членів Уряду та керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах, призначенні та звільненні представників у іноземних державах, вищого керівництва Збройних Сил України тощо. Президент має право відмінити акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Також контрольні повноваження реалізуються Президентом України при скасуванні актів Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішення голів місцевих держадміністрацій, що суперечать Конституції та законам України.

Для здійснення своїх функцій, зокрема й контрольних, Президент може створювати необхідні дорадчі, консультативні та інші допоміжні органи та служби (п. 28 ст. 106 Конституції). Таким органом, наприклад, є Адміністрація Президента України, в якій функціонує спеціальна структура – Головне контрольне управління, яке організує контроль за виконанням законів, указів, розпоряджень, а також доручень Президента органами виконавчої влади та їх посадовими особами.

Крім того, головне контрольне управління забезпечує методичне керівництво діяльністю відділів контролю в апараті обласних державних

адміністрацій, які діють на основі Типового положення про відділ контролю апарату обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21.08.2000р. № 1290 зі змінами і доповненнями, внесеними Постановами кабінету Міністрів від 17 грудня 2003 р. N 1967, від 16 вересня 2004 р. № 1208).

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

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

*Види парламентського контролю:*

– *депутатський запит* (народний депутат України ст. 86 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 запитуві кореспондує обов'язок відповідних керівників повідомляти народному депутатіві результати розгляду його запитів);

– *уповноважений Верховної Ради з прав людини* (здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина України. Уповноваженого з прав людини призначає на посаду та звільняє з посади Верховна Рада);

*Рахункова палата* (здійснює контроль використання коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради);

*Верховна Рада* (здійснення контролю виконання державного бюджету та контролю діяльності Кабінету Міністрів).

*Судовий контроль в управлінні* можна класифікувати за двома основними напрямками: за видом суду, який здійснює контроль, і за формою втручання в діяльність підконтрольного органу. *Судовий контроль* – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави [2, с. 20].

В Україні судовий контроль здійснюють Конституційний Суд України, суди загальної компетенції та арбітражні суди.

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

Конституційний Суд України єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні здійснює Конституційний контроль. Його завданням 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 до чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;
- додержанням конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 та 151 Конституції України;
- відповідністю законопроектів про внесення змін до Конституції України відповідним статтям Конституції;
- додержанням Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції і законів України у разі розгляду Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

*Суди загальної юрисдикції* забезпечують контроль за дотриманням прав і свобод громадян шляхом розгляду цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ. Система судів загальної юрисдикції будується за принципами територіальності (до системи цих судів входять районні (міські), міжрайонні (окружні), обласні та прирівняні до них суди і Верховний Суд України) та спеціалізації (передбачає спеціалізацію судів вказаних судів, запровадження відповідних організаційних структур – галузевих судів для розгляду окремих категорій справ, зокрема кримінальних, цивільних, сімейних).

До судів спеціальної юрисдикції належать арбітражні суди, які забезпечують захист прав і законних інтересів учасників господарських відносин (незалежно від форми власності, яку вони представляють). Систему цих судів утворюють обласні арбітражні суди та Вищий арбітражний суд України.

*Судовий контроль державного управління, спрямований передусім на:*

- підтримання відповідності державно-управлінських рішень Конституції та іншим законодавчим актам України;
- забезпечення захисту прав і свобод суб'єктів управлінських правовідносин (насамперед, суб'єктів, які не мають владних повноважень, – фізичних та юридичних осіб);
- ліквідацію випадків зловживання службовим становищем та перевищення владних повноважень;
- поновлення режиму законності у випадках його порушення незаконними діями чи бездіяльністю органів державного управління та їх посадових осіб.

*Контроль* – важлива функція органів виконавчої влади, тому що від здійснення контролю за виконанням законів України, актів і доручень Президента України, Кабінету міністрів України, інших управлінських рішень, а також від організації їх виконання залежить ефективність роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Контроль у виконавчій «вертикалі» має не тільки перевіряти результати, але й мусить враховуватися і якість виконання, своєчасне виявлення проблем та концентрація зусиль на коригуванні ситуації, застосування заходів щодо забезпечення виконання завдань. Контроль у системі виконавчої «вертикалі» має здійснюватися системно, із використанням усіх контрольних засобів, інакше контрольна діяльність втрачає зміст і спрямованість, а результати його та висновки обов'язково мають надходити до вищого в порядку підпорядкованості органу.

*Об'єктами контролю органів виконавчої влади є* матеріальні, трудові, фінансові ресурси, господарська діяльність, творча діяльність, управлінські рішення. Науковцями *контроль* розглядається як аналіз та співставлення фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань і причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [29, с. 221].

Нормативно-правову базу здійснення контролю в органах виконавчої влади складають такі документи:

- Конституція України (визначає основні принципи діяльності органів державного управління);
- Закони України «Про державну службу» [49], «Про місцеві державні адміністрації» [50];
- постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з контролю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади», «Про стан виконавської дисципліни в органах виконавчої влади та заходи щодо її зміцнення» [104];
- інші нормативно-правові акти, що визначають систему органів, покликаних здійснювати державний контроль, їх повноваження, права й обов'язки, методи та форми контролю.

*Контроль у системі виконавчої влади поділяється:*

*Зовнішній контроль* – у системі виконавчої влади, це коли вищі за організаційно-правовим статусом органи, або незалежні від нього органи контролюють законність управлінської діяльності нижчих за статусом органів.

Залежно від обсягу контролю та характеру контрольних повноважень їх закріплення у нормативно-правовому акті існує *загальний* та *спеціальний* контроль.

*Загальний контроль* полягає в нагляді за законністю реалізації встановленої компетенції кожним органом у межах своєї основної діяльності. В ході загального контролю увага приділяється не так конкретним питанням, як загальному стану, виконанню управлінських рішень, їх доцільності, законності діяльності.

*Спеціалізований зовнішній контроль* за певними видами управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Такий контроль покладається на уповноважені стосовно його ведення органи і їх підсистеми, наприклад, митний контроль, антимонопольний контроль, контроль якості продуктів і товарів народного вжитку, екологічний контроль тощо.

*Внутрішній контроль* – це контроль у межах однієї організації або галузі силами їх структурних підрозділів і штатних працівників. *Внутрішній контроль* в органах державної влади та органах місцевого самоврядування здійснюється їх керівниками, або посадовими особами, або підрозділами. Він є недостатньо надійним, оскільки покладається на тих, хто сам ухвалює управлінські рішення або бере участь у їх підготовці.

*Внутрішній (внутриногосподарський) контроль* відбувається у двох напрямках: галузевий (відомчий) і контроль власника. Своєю чергою, галузевий контроль здійснюється на державних підприємствах



(установах і організаціях) відповідно до чинного законодавства на рівні штатних ревізорів. Контроль власника здійснюється з його ініціативи органом (міністерством, державним комітетом, акціонерним виробничим об'єднанням), якому підпорядковане підприємство на правах власності згідно з законодавчими актами.

Отже, за рахунок запровадження внутрішнього контролю як процесу, що здійснюється всіма керівниками та працівниками структурного підрозділу, його організаційної незалежності, створення достовірної фінансової звітності, дотримання вимог нормативно-правових актів та добором високопрофесійних і відданих справі кадрів підвищується ефективність органів державної влади і місцевого самоврядування.

Поки що можна погодитись з дослідниками – реального внутрішнього контролю в Україні ще немає, мається на увазі систематичний, регламентований, організаційно незалежний процес всередині організації, метою якого є забезпечення достатньої впевненості щодо досягнення наступних базових цілей: достовірності та правдивості інформації; виконання правил, планів, процедур, законів, положень та контрактів; забезпечення захисту активів; економного та ефективного використання ресурсів; досягнення поставлених цілей діяльності та окремих програм [106, с. 30-33].

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

*Антимонопольний комітет України* – державний орган із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності. Він є колегіальним органом, що, згідно із законодавством, складається з Голови та восьми державних уповноважених. Особливості його спеціального статусу зумовлюються його завданнями та повноваженнями. Голова Антимонопольного комітету призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України. Антимонопольний комітет України підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України.

Антимонопольний комітет України здійснює свою діяльність на підставі законодавства про захист економічної конкуренції, що ґрунтується на нормах, установлених Конституцією України і складається із Закону

України «Про захист економічної конкуренції», Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції», інших нормативно-правових актів, ухвалених відповідно до цих законів.

Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики України, яка здійснюється за наступними напрямками:

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;
- контроль за концентрацією та узгодженими діями суб'єктів господарювання;
- контроль за регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;
- сприяння розвитку добросовісної конкуренції (включає в себе, зокрема: взаємодію з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю, підприємствами, установами та організаціями з питань розвитку, підтримки, захисту економічної конкуренції та демонополізації економіки; надання обов'язкових для розгляду рекомендацій та внесення зазначеним суб'єктам пропозицій щодо здійснення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції; участь у розробленні та внесення в установленому порядку пропозицій щодо законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання розвитку конкуренції, конкурентної політики та демонополізації економіки; міжнародне співробітництво з питань, які належать до компетенції Антимонопольного комітету України);
- методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції (складається з узагальнення та аналізу практики застосування законодавства про захист економічної конкуренції, здійснення офіційного тлумачення власних нормативно-правових актів та надання рекомендаційних роз'яснень з питань застосування законодавства про захист економічної конкуренції) [6]. В областях України, містах Київ та Севастополь утворено територіальні відділення Антимонопольного комітету України, які є юридичними особами та виконують завдання Антимонопольного комітету України на регіональному рівні.

*Державна служба статистики України (Держстат України)*<sup>3</sup> є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в

---

<sup>3</sup> Колишній державний комітет статистики України (Держкомстат)

галузі статистики, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України [127]. Згідно з ПОЛОЖЕННЯМ про Державну службу статистики України затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року N 396/2011 (ст. 3). Основними завданнями Держстату України є реалізація державної політики у сфері статистики та внесення пропозицій щодо її формування. Органи державної статистики здійснюють контроль за станом первинного обліку і статистичної звітності, перевіряють достовірність статистичних даних у підзвітних одиницях.

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

Фінансовий контроль є важливою ланкою системи управління національною економікою. Він здійснюється в установленому законодавством порядку, є однією із завершальних стадій управління фінансами і водночас він є необхідною умовою ефективності управління фінансовими відносинами в цілому [48].

*Фінансовий контроль* – це діяльність, яка здійснюється органами державної влади і місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянами України, із забезпечення законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації, розподілі і використанні грошових коштів і зв'язаних з цим матеріальних цінностей з метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення і блокування в ній відхилень, що перешкоджають законному і раціональному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб та управління економікою.

Значення фінансового контролю полягає в тому, що при його здійсненні перевіряються:

- дотримання встановленого правопорядку в процесі фінансової діяльності органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами;
- економічне обґрунтування та ефективність здійснення дій, відповідність їх завданням держави та місцевих (адміністративно-територіальних) утворень [48].

В основу фінансового контролю покладено дотримання принципів своєчасних надходжень у державний бюджет, цільове використання і повернення у встановлені терміни кредитів, раціональне витрачання коштів і матеріальних цінностей та їх зберігання.

Фінансовий контроль спрямований на забезпечення максимального надходження до бюджету коштів та оптимізацію їх використання. Залежно від суб'єктів контролю виокремлюють *внутрішньогосподарський, відомчий, аудиторський контроль, контроль фінансово-кредитних установ.*

*Внутрішньогосподарський фінансовий контроль* – система заходів, що організовані керівником і здійснюються в бюджетній установі з метою забезпечення найбільш економічної, ефективної та результативної фінансово-господарської діяльності та спрямовуються на забезпечення достовірності інформації про фінансово-господарську діяльність, виявлення порушень фінансової дисципліни та запобігання їм.

*Відомчий фінансовий контроль* спрямований на забезпечення законності та фінансової дисципліни як підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями, так і всередині самого відомства. Робота контрольно-ревізійних підрозділів перебуває під наглядом Міністерства фінансів України.

*Аудиторський контроль* – це професійний незалежний фінансовий контроль. Основне завдання аудиторського контролю – отримання об'єктивної інформації про фінансовий стан суб'єкта, який перевіряють, відповідності його господарської діяльності чинному законодавству. В такому контролі зацікавлені як держава, так і підприємці, він дає змогу поєднувати їх інтереси без додаткового навантаження на бюджет. При цьому аудит у жодному разі не підмінює державний фінансовий контроль.

**Аудит** – це перевірка даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про їх достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно з вимогами користувачів (ст. 3 Закону України «Про аудиторську діяльність» від 22.04.1993 р. (в ред. від 14.09.2006 р.)

*Контроль фінансово-кредитних установ.* Одним із основних напрямків діяльності кредитної установи є надання грошових коштів клієнтам в обсягах та на умовах, що передбачено угодою. Кредитування – найбільш прибуткова стаття банківської діяльності. Саме при формуванні

кредитного портфеля виникають банківські ризики, що пов'язані з ухваленням помилкових управлінських рішень, протизаконними маніпуляціями з кредитами, непередбачуваними економічними наслідками.

В Україні здійснюється *державний, муніципальний і незалежний фінансовий контроль*. Державний фінансовий контроль є невід'ємним і важливим складником державного регулювання економіки, оскільки покликаний забезпечити цей процес достовірною інформацією. На державному рівні контролюється розподіл валового національного продукту, рух бюджетних фінансових ресурсів та їх цільове використання, що відіграє важливу роль у державному регулюванні економіки й дотриманні фінансової дисципліни.

*Державний фінансовий контроль* виконує такі основні функції: профілактичну (виявлення фактів порушень законодавства та сприянні ліквідації явищ, які породжують безгосподарність), інформаційну (отримана під час контролю інформація є підставою для ухвалення адекватних рішень) та мобілізуючу (через виявлення позитивних явищ, які можна використати на інших підприємствах).

*Державний фінансовий контроль* здійснюють Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Національний банк, Міністерство фінансів, Фонд державного майна, Рахункова палата, *державна податкова служба, державна фінансова інспекція* (раніше державна контрольно-ревізійна служба), інші державні органи згідно з чинним законодавством [99].

*Муніципальний фінансовий контроль* – це контроль, що здійснюється органами місцевого самоврядування під час реалізації бюджетного процесу, муніципальних програм розвитку відповідної території, а також вирішення інших питань місцевого значення в галузі формування, розподілу й використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

*Фінансовий контроль власника* (міністерства й відомства, концерни, акціонерні об'єднання, державні, приватні підприємства тощо), який є переважно відомчим, внутрішньосистемним, націлений на мінімізацію витрат із метою максимізації прибутку, як правило, на рівні суб'єкта господарювання.

*Державну контрольно-ревізійну службу* (ДКРС) України було створено у 1993 р. відповідно до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» [51]. Указом Президента України від 27.08.2000 № 1031 «Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи» Головному контрольно-ревізійному управлінню України надано статус центрального органу виконавчої влади. Відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» *Головне*

*контрольно-ревізійне управління України реорганізовано в Державну фінансову інспекцію України.*

*Державна фінансова інспекція України здійснює державний фінансовий контроль за: станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектора економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно.*

*До складу органів Державної фінансової інспекції України входять Держфінінспекція України та її територіальні органи – державні фінансові інспекції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах або міжрайонні, об'єднані в районах та містах державні фінансові інспекції, головні державні фінансові інспектори в районах та містах.*

*Держфінінспекція України є центральним органом виконавчої влади, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.*

*Нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність органів Держфінінспекції України, є Указ Президента України від 23.04.2011 № 499/2011 «Про Положення про Державну фінансову інспекцію України», Бюджетний кодекс України, наказ Міністерства фінансів України від 03.10.2011 № 1236 «Про затвердження положень про територіальні органи Державної фінансової інспекції України та їх підрозділи», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 19.10.2011 за № 1212/19950 та інші.*

*Державна податкова служба України здійснює контроль за сплатою податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Податкова служба була утворена 1 липня 1990 року Постановою Ради Міністрів України від 12 квітня 1990 року № 74 «Про створення державної податкової служби в Українській РСР» у складі Міністерства фінансів. Статус, функції та правові основи діяльності податкової служби в Україні визначені Законами України від 4 грудня 1990 року № 509-ХІІ «Про державну податкову службу в Україні» та від 24 грудня 1993 року № 3813-ХІІ «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про державну податкову службу в Україні».*

22 серпня 1996 року Указом Президента України № 760/96 «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій», було встановлено, що ДПА України є центральним органом виконавчої влади, а податкові адміністрації в областях, районах, містах і районах у містах – самостійними одиницями, які не входять до складу місцевих державних адміністрацій («Указ від 30 жовтня № 1013/96 «Питання державних податкових адміністрацій»).

У жовтні 1996 року у складі Державної податкової адміністрації України було утворено *податкову поліцію*, що з лютого 1998 року стала називатися *податковою міліцією*, на основі підрозділів з боротьби із кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування Міністерства внутрішніх справ України та працівників підрозділів податкових розслідувань.

5 лютого 1998 року Верховна Рада України схвалила нову редакцію Законів України «Про державну податкову службу в Україні» та «Про внесення змін і доповнень до Кримінально-процесуального кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з утворенням податкової міліції».

Законом України від 5 лютого 1998 р. закріплено три рівні державної податкової служби. До них віднесено:

- Державну податкову адміністрацію України;
- державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Київ та Севастополь;
- державні податкові інспекції в районах, у містах, а також міжрайонні об'єднані податкові інспекції.

На виконання Указу Президента України від 09.12.10 № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Державну податкову адміністрацію України було реорганізовано у *Державну податкову службу України*. Головним завданням *Державної податкової служби України* є здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів податків, зборів, інших обов'язкових платежів.

*Національний банк України* (НБУ) є особливим центральним органом державного управління. НБУ проводить єдину державну політику в галузі грошового обігу, кредиту, зміцнення грошової одиниці України, організує міжбанківські розрахунки, координує діяльність банківської системи в цілому, визначає курс грошової одиниці відносно валют інших країн. Його правовий статус, принципи організації та діяльності визначено Конституцією України та Законом України «Про Національний банк України» [52]. Відповідно до Конституції України основною

функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України.

Контрольна функція *Національного банку* полягає у здійсненні контролю за дотриманням 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.

Також НБУ 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. У свою чергу уповноважені банки здійснюють контроль за валютними операціями, що проводяться резидентами і нерезидентами через ці банки.

Таким чином, ефективний контроль у сфері державного управління забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади і набуває характеру єдиної системи державного контролю за умови взаємоузгодженого проведення управлінського, фінансового та адміністративного контролю та незалежності його підрозділів у органах управління.

### 3. Громадський контроль

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

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



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

*Об'єднання громадян* (ст. 1 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р.) – це добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

*Громадські організації* – об'єднання, створені з метою реалізації та захисту громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав, інтересів людини, які сприяють розвитку творчої активності й самостійності громадян, їх участі в управлінні державними та громадськими справами.

*«Про об'єднання громадян»*: Закон України від 16.06.1992 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

Об'єктом громадського контролю є діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій тощо. Громадяни своє право контролю над державними інституціями реалізують через різноманітні громадські об'єднання (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо), яке відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» визнається політичною партією або громадською організацією.

*Політична партія* – це організована група громадян, що виражає інтереси тих чи інших соціальних верств і прагне до реалізації своєї мети шляхом боротьби за державну владу і її використання.

Зареєстровані об'єднання громадян користуються правом:

- виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнових і немайнових прав;
- представляти і захищати свої законні інтереси та інтереси своїх членів у державних та 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;

- розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі;
- засновувати засоби масової інформації.

*Політичні партії у порядку, передбаченому законодавством також мають право:*

- брати участь у виробленні державної політики;
- брати участь у формуванні органів влади, представництва в їх складі;
- доступу під час виборчої кампанії до державних засобів масової інформації.

Своє право контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування громадяни здійснюють, використовуючи такі форми: *вибори, референдуми, загальнонародні обговорення тощо*, а також через структури громадянського суспільства. Слід відзначити і те, що розвитку громадського контролю в Україні сприяє кількісне зростання об'єднань громадян. Так, за даними статистичного бюлетеня «Громадські організації в Україні» Державної служби статистики України (на основі даних Міністерства юстиції України), станом на 1 січня 2011 р. в Україні діяло 3529 об'єднань громадян, що були легалізовані Мін'юстом України (збільшення порівняно з 2009 р. на 7,6 % та з 1996 р. у 4,8 рази), з них 185 політичних партій та 3344 громадські організації (відповідно 5,2 % та 94,8 % у загальній кількості громадських об'єднань). *(Для порівняння: у 1999 році в Україні кількість зареєстрованих всеукраїнських об'єднань громадян та політичних партій становила відповідно 1208 та 90)*. Із загальної кількості легалізованих громадських організацій 2619 мали всеукраїнський статус, 725 – міжнародний. Місцевими реєструючими органами легалізовано 77252 громадських організацій з місцевим статусом (збільшення порівняно з 2009 р. на 7,5 %) [27, с. 7–8].

*Вибори* – це спосіб формування органів державної влади і наділення повноваженнями посадової особи через волевиявлення громадян.

*Референдум* (від лат. referendum – те, що треба доповісти) – це всенародне голосування, об'єктом якого є яке-небудь важливе державне питання, за яким необхідно з'ясувати думку всього населення країни.

*Плебіцит* – це різновид референдуму, на якому вирішуються питання зміни статусу території, чи приєднання території до іншої.

*Громадська думка* – це сфера політичної боротьби, до якої залучені економічні і політичні сили, оскільки формування і відображення того, що становить її зміст, залежить як від матеріальних, так і політичних передумов.

*Профспілки* – це добровільна громадська організація, що об'єднує робітників, які пов'язані спільними інтересами щодо виду їх діяльності як у виробничій, так і в невиробничій сферах, для захисту трудових та соціально-економічних прав і інтересів своїх членів. Законом України «Про охорону праці» на профспілки покладено чимало повноважень у галузі охорони праці. Профспілки 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 та нормативних актів з питань соціального захисту.

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

Таким чином, саме контролю з боку держави й суспільства належить значна роль у підвищенні відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування перед суспільством і громадянами за ухвалення і шляхи реалізації рішень, отримані наслідки. Через здійснення контролю населення отримує впевненість щодо захисту власних інтересів, переконання у законності, ефективності та результативності використання державних ресурсів. Отже, від створення дієвої системи контролю, за чиновниками всіх рівнів, за процесом реалізації державних програм, витрачанням бюджетних коштів тощо, залежить ефективне функціонування системи державного управління в Україні.

### **Запитання для самоконтролю**

1. Охарактеризуйте види контролю, які використовуються в Україні. Визначте його роль у державному управлінні.
2. Які складові інституціалізованого контролю за гілками державної влади?
3. Визначте функції структур громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
4. Чому необхідний контроль у державних інституціях?
5. На які органи влади покладено контрольні функції згідно з чинним законодавством?
6. У чому полягає значення контрольних функцій державних інституцій?
7. Як впливає контроль на ефективність ухвалення і реалізації управлінських рішень?

### Словник термінів

*Адекватність контролю* – відповідність контролю специфічним конкретним умовам та індивідуальному принципу з урахуванням планів і службових посад окремих керівників та їх особистих якостей, що необхідні для підвищення результативності й ефективності дій.

*Адміністративний контроль* – перевірка відповідності процесів, виконуваних операцій та/або ухвалених рішень нормативно-правовим актам Державного казначейства, дорученням керівництва, визначеним внутрішнім технологічним регламентам, повноваженням та відповідальності працівників.

*Внутрішній контроль* – інструмент управління, що дає змогу керівництву органів державного і комунального сектору перевірити стан виконання завдань органу.

*Державний контроль* – діяльність державних органів щодо перевірки дотримання законності і правопорядку.

### Матеріали для семінарського заняття

#### Завдання 1

Проаналізуйте основні види контролю в державному управлінні.

#### Завдання 2

Дайте характеристику громадського контролю та особливості його впливу на владу в сучасній Україні.

#### Завдання 3

Розкрийте сутність парламентського контролю.

#### Завдання 4

Поясніть вислів Д. Норта: «Інституції – це правила гри в суспільстві, або, точніше, вигадані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне русло».

#### Завдання 5

Заповніть таблицю:

Вид контролю	Сутнісні характеристики	Сфера застосування

### Тестові завдання для перевірки знань

**1. Функціональне призначення контролю в державному управлінні полягає:**

- а) у виявленні співвідношення фактичного стану результатів здійснюваної діяльності до запланованих цілей;
- б) у виявленні правильності ухваленого управлінського рішення;
- в) у виявленні можливих відхилень від ухвалених управлінських рішень;

г) в отриманні інформації щодо правильності й своєчасності управлінського рішення, якості організації його виконання; можливості відхилення від вимог рішення;

д) у регулюванні системи управління відповідно до ухваленого управлінського рішення.

**2. Основні форми контролю, що застосовуються в органах виконавчої влади, такі:**

а) розподіл контрольних функцій та аналіз інформації;

б) узагальнення отриманих даних і документування результатів контролю;

в) безпосереднє ознайомлення з діяльністю на місцях, вивчення інформаційних матеріалів про роботу виконавців, заслуховування виконавців.

**3. Види контролю залежно від суб'єктів його здійснення, що застосовуються у практиці органів державного управління:**

а) громадський, державний, судовий, прокурорський нагляд;

б) за суб'єктами, за об'єктами щодо часу;

в) систематичний, об'єктивний, конкретний;

г) оперативний, господарський, поточний;

д) відомчий, зовнішній, внутрішній.

**4. Види контролю за способом отримання інформації в органах виконавчої влади:**

а) загальний, спеціальний;

б) документальний, реальний;

в) попереджувальний, поточний, реальний.

**5. Види контролю залежно від його місця в управлінському циклі:**

а) загальний, спеціальний;

б) документальний, реальний;

в) попередній, поточний, подальший.

**6. Види контролю за призначенням (метою та обсягом) в органах виконавчої влади:**

а) документальний, реальний;

б) загальний, спеціальний;

в) попередній, поточний, подальший.

**7. Стадії процесу здійснення контролю – це:**

а) ухвалення рішення про проведення контролю; організація контролю; проведення контролю;

б) визначення цілей контролю; розробка критеріїв оцінювання діяльності, що контролюється; спостереження та аналіз; узагальнення результатів;

в) визначення рішень, які підлягають контролю; вибір способів і форм контролю; інструктаж контролерів; аналіз результатів контролю; узагальнення результатів контролю.

г) ознайомлення, вивчення та збирання інформації про об'єкт, що контролюється.

**8. У чому найповніше визначається поняття контролю як функції управління?**

а) система спостереження та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта ухваленим управлінським рішенням, виявлення результатів дії суб'єкта на об'єкт, припущених відхилень від вимог управлінських рішень;

б) виявлення результатів дії суб'єкта на об'єкт, припущених відхилень від вимог управлінського рішення та ухвалення необхідних заходів щодо регулювання системи управління;

в) регулювання системи управління відповідно до ухвалених управлінських рішень – законом, нормою, правилом, наказом тощо;

г) коригування управлінських рішень на основі отриманої інформації про об'єкт;

д) виявлення можливих відхилень від прийнятих управлінських рішень.

**9. Методи контролю в органах виконавчої влади:**

а) інспектування органів виконавчої влади; заслуховування керівників апаратів, служб і підрозділів під час різних службових нарад, зборів тощо;

б) безпосередня перевірка роботи вищим органом виконавчої влади; звіт керівника нижчого органу про виконання управлінського рішення;

в) безпосередня перевірка роботи виконавців з боку керівників органів виконавчої влади та їх контрольних підрозділів; з'ясування стану справ в апараті управління у процесі бесіди або інструктажу працівників;

г) здійснення жорсткого контролю за виконанням і постійне внесення поправок у їхню діяльність (метод ведення); надання виконавцям достатньої самостійності щодо виконання управлінського рішення (метод стеження);

д) постійне вивчення поточної оперативної інформації; вивчення громадської думки щодо роботи органів виконавчої влади за листами, скаргами, виступами громадян тощо.

**10. Принципи контрольної діяльності – це:**

а) забезпечення законності;

б) наукова обґрунтованість контролю;

- в) об'єктивність контролю;
- г) виявлення за допомогою контролю передового досвіду;
- д) підвищення виконавчої дисципліни.

### **Теми рефератів**

1. Громадянський контроль.
2. Поняття, особливості і склад контрольних правовідносин.
3. Державний контроль як функція державного управління.
4. Формування та розвиток державного контролю в Україні.
5. Формування та розвиток державного контролю у країнах Європи та Америки.
6. Державний контроль у СРСР.

# ТЕМА 9

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---



Головне джерело підвищення ефективності зосереджено в людях.  
*З практики управління*

### **План**

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

### **1. Загальна соціальна ефективність державного управління**

Питання про ефективність управління є питанням життєво практичним [9], тому що стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Однак воно й найменш опрацьовано з точки зору теорії державного управління. В той же час суспільству і державі необхідні повні й достовірні знання того, яку користь дають витрати на управління, а також глибина і дієвість його впливу на керовані процеси.



У широкому розумінні *ефективність управління* – це результативність керування, що показує, якою мірою реалізується мета й досягається запланований результат. Частіше *ефективність управління* визначають як співвідношення отриманого результату з витратами (ресурсами) діяльності підприємства (організації); співвідношення отриманого результату з наміченими цілями. Таким чином, *ефективність управління* – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення, але така спрощена оцінка не завжди коректна, тому що:

- результат управління не завжди полягає в прибутку;
- така оцінка призводить до безпосереднього й опосередкованого результату, що ховає роль управління в його досягненні. Прибуток часто виступає як опосередкований результат;
- результат управління може бути не тільки економічним, але і соціальним, соціально-економічним;
- витрати на управління не завжди можна досить чітко виділити [96, с. 43].

*Ефективність державного управління* – це поняття, яке позначає співвідношення результатів і досягнутих суспільних цілей, результатів і використаних державних ресурсів, тобто є діяльністю з найкращими з можливих результатів задоволення суспільних потреб та інтересів в умовах регламентації ресурсів державою. Так, наприклад, оцінити ефективність державних програм соціально-економічного розвитку відповідної території (села, селища, міста, регіону) можливо із залученням подібних показників: *рівень задоволення потреб і запитів населення в певних послугах* (через опитування населення – громадський моніторинг або анкетування); *аналіз наявних документів, звітів, публікацій, скарг і пропозицій громадян; динаміка зростання бюджетних асигнувань* тощо. Інформацію можна також отримати через безпосереднє спілкування з представниками органів влади та громадськими організаціями; аналіз Інтернет-ресурсів, зокрема веб-сайтів центральних органів влади.

*Моніторинг* – це сплановане, систематичне, проведене на основі визначеної схеми і націлене на зміни, дослідження певного фрагменту соціальної реальності (*Гельсінський Фонд з Прав Людини*).

*Моніторинг* – це процес регулярного збору і аналізу ключових даних для визначення того, які зрушення чи прогрес досягнуті в досліджуваному явищі чи процесі (*ПРООН*).

*Моніторинг* – це систематичний і безперервний збір, аналіз і використання інформації для управління і ухвалення рішень (*EuropeAID*).

*Моніторинг* – це заплановане, систематизоване, експертне, об'єктивне дослідження вибраної ділянки громадської діяльності, яке проводиться за обраною схемою з метою досягнення змін. Будь-який моніторинг має на меті змінити ситуацію в кращу сторону, тому його результати завжди доносяться до населення і тих осіб, котрі можуть якимось чином вплинути на вирішення цієї проблеми. *Громадський моніторинг* проводиться незалежними експертами: соціологічними службами, громадськими організаціями. Рівень задоволеності населення розраховують за наступною формулою:  $ЗдП = Кз/К \cdot 100$ , де *ЗдП* – ступінь задоволеності населення наданою послугою (%); *Кз* – кількість осіб (респондентів), задоволених послугою (за визначений період); *К* – загальна кількість респондентів, які отримали послугу протягом певного періоду. Показник можна визначити для певної території (регіону, населеного пункту, міста і т. д.).

Підвищення ефективності державного управління відбувається сьогодні у якісному (соціальна ефективність) та кількісному (економічний ефект) вимірах. Кількісні показники діяльності системи управління включають: комплекс трудових показників – економія живої праці у сфері управління (чисельність, скорочення трудомісткості процесів управління) та ін.; фінансові показники діяльності системи управління (скорочення витрат на управління і т. п.); показники економії часу (скорочення тривалості циклів управління в результаті впровадження інформаційних технологій, організаційних процедур).

Особливо важливе значення мають показники соціальної ефективності управління (якісні): підвищення науково-технічного рівня управління; рівень інтеграції процесів управління; підвищення кваліфікації менеджерів; підвищення рівня обґрунтованості ухвалених рішень; формування організаційної культури; керованість системи; задоволеність працею; завоювання суспільної довіри; посилення соціальної відповідальності організації; екологічні наслідки. Саме якість управлінських послуг та здатність вирішувати проблеми, що висуває соціальна модернізація, коло яких постійно поширюється, визначають дієвість органів державного управління.

«Ефект» і «ефективність» – різні поняття.

*Економічний ефект* – це результат праці людини в процесі виробництва матеріальних благ (кількість випущеної продукції, приріст знову створеної вартості в народному господарстві).

*Ефективність* – це оціночний критерій діяльності колективу працівників у будь-якій сфері, включаючи управління.

Ефектом управління часто називають кінцевий результат управління. *Ефект* – це результат здійснення заходів, спрямованих на вдосконалення виробництва, бізнесу й організації в цілому. Ефект управління складається з трьох складових: *економічний ефект* (має безпосередню вартісну форму, тобто вимірюється в грошових або натуральних вимірниках); *соціально-економічний ефект* (має комплексну природу поєднання економічної вигоди і соціальної стабільності і спокою, наприклад, поліпшення умов роботи, зниження рівня професійних захворювань); *соціальний ефект* (вид ефекту, який принципово не може бути перерахований в економічний, наприклад, запобігання соціальному конфлікту) [87].

Також з теорії економіки та менеджменту відомо, що ефективність розглядається як відношення отриманого ефекту (тобто результату) до витрат ресурсів, що забезпечили одержання згаданого ефекту. Тобто критерієм оцінки управлінської праці є ефективність управлінської праці. Так, М. Хольцер пропонує наступну формулу ефективності будь-якої діяльності:  $E = P/M$ , де  $E$  – ефективність,  $P$  – результат,  $M$  – мета. Слід підкреслити таку вимогу методологічного характеру: ефективність кожного конкретного рішення визначається відповідно до міри задоволення інтересів споживачів [130, с. 36].

Крім того, при оцінці ефективності діяльності, надання послуги, або виконання державної програми, важливо зважати на динаміку темпів змін показників ефективності. Темпи змін показників визначається за формулою:  $T = \frac{Po}{Pn} \cdot 100$ , де  $T$  – темпи змін показника (%);  $Po$  – показник звітного періоду;  $Pn$  – показник попереднього періоду.

Концепція заснована на таких вихідних положеннях, отримала назву *цільової концепції ефективності управління*. Визначена за цією концепцією ефективність називається широкою ефективністю управління або результативністю управління. В той же час є певні недоліки застосування якісної залежності для кількісної оцінки ефективності управління, пов'язаних з поняттям «ефективність»:

- оцінки ефекту (результату), не зводиться до єдиного вимірника, а є важко прогнозованим або усередненим;
- складно віднести отримані результати на рахунок визначеного суб'єкта чи виду управління;
- необхідно враховувати фактор часу – багато управлінських заходів дають ефект через деякий час (підбір кадрів, їхнє навчання тощо);
- недоцільно вважати результати керованих процесів підсумком тільки управлінської діяльності, оскільки на створення кінцевого «продукту» впливають, в першу чергу, безпосередні виконавці й ряд зовнішніх факторів;

– виникають складнощі з визначенням кінцевого продукту діяльності (таким продуктом можуть бути, наприклад, якісні послуги, конкурентоспроможні фахівці та ін.).

Отже, щодо змісту категорії «ефективність управління» єдиної точки зору не існує. Часто важко, а точніше не можна виміряти соціальний ефект (соціальні наслідки), що отримує суспільство упродовж усього життєвого циклу продукту, або послуги у вартісному виразі. Сутність соціального ефекту полягає в тому, що він повинен містити в собі не тільки результат, але й джерело й засоби для наступного розвитку. Так, деякі дослідники пропонують пов'язати управлінську діяльність не зі співвідношенням результатів і витрат у вартісному виразі, а зі співвідношенням поставлених цілей і фактичним рівнем їх досягнення. Однак і в цьому випадку економічна складова, повинна залишитися і бути частиною мети.

Дійсно, незалежно від якості мети, управління буде ефективним, якщо мета досягнута, і неефективним, якщо є відхилення від неї. Ступінь неефективності визначається величиною відхилення від поставленої мети. Особливість застосування цього визначення – мета повинна бути завжди конкретною та мати вираз у певних показниках, бо інакше неможливо зафіксувати відхилення від неї і запропонувати регулятивні дії для зміни ситуації.

Відмінності у визначенні управлінської ефективності відбивають прихильність різних авторів до однієї з наступних концепцій оцінки ефективності управління, що виникли в останні роки, та заснованих на комплексному підході до організації (як правило виробничої) як відкритої системи (табл. 9.1).

Таблиця 9.1

### Концепції ефективності управління

Концепція	Характеристика
Цільова концепція ефективності управління	Згідно з якою діяльність організації спрямована на досягнення певних цілей, а ефективність управління характеризує ступінь досягнення поставлених цілей
Функціональна концепція ефективності управління	Згідно з якою ефективність управління характеризує співставлення результатів і витрат самої системи управління. Однак застосування цієї концепції в організаціях невиробничої сфери є дуже складним і не розв'язує питань із визначення результату діяльності організації
Системна концепція ефективності управління	Згідно з якою на результати діяльності організації впливають як внутрішні чинники, так і фактори зовнішнього середовища, а ефективність управління характеризує ступінь адаптації організації до свого зовнішнього середовища

Закінчення табл. 9.1

Концепція ефективності управління на основі досягнення «балансу інтересів»	Згідно з якою діяльність організації спрямована на задоволення очікувань, сподівань і потреб (інтересів) усіх індивідуумів і груп, які взаємодіють в організації та з організацією, а ефективність управління характеризує ступінь досягнення балансу інтересів усіх зацікавлених у діяльності організації індивідуумів і груп
Композиційна концепція ефективності управління	Згідно з якою ефективність управління визначається ступенем впливу управлінської праці на результати діяльності організації в цілому
Концепція EVA (Economic Value Added) - економічна додана вартість.	Показник EVA визначається як різниця між чистим прибутком і вартістю використаного для її одержання власного капіталу суб'єкта господарської діяльності. Точно визначивши вартість використання власного капіталу, можна ефективніше розподіляти його й виявляти нерентабельні господарські підрозділи, які фінансуються за рахунок прибуткових
Метод DEA (Data envelopment analysis) – аналіз оболонки даних	Суть якого полягає у зіставленні фактичного показника продуктивності (продукція/ресурси) з максимально можливим виходом продукції за даної кількості ресурсів.

Аналіз концепцій показує, що на сьогодні неможливо визначити єдину концепцію ефективності, що повністю задовольняла б потреби в оцінці діяльності всіх організацій та установ. Тому при визначенні ефективності управління необхідно обирати концепцію, доцільну для використання за конкретних умов.

При цьому потрібно пам'ятати, що результат управлінської праці виражається не тільки економічним, але й соціальним ефектом. Згідно зі ст. 1 Конституції – Україна визначена як соціальна держава. **Соціальний ефект управління частіше визначається наступними показниками:** приріст доходу робітників; підвищення ступеня задоволення фізіологічних, соціальних та духовних потреб робітників; підвищення ступеня безпеки робітників; збільшення робочих місць; підвищення кваліфікації робітників; покращення умов праці та відпочинку; тривалість життя робітників. Соціальна ефективність державного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, і полягає в тому, наскільки повно зусилля, витрачені суб'єктом управління і суспільством на розв'язання поставлених проблем, реалізовані в соціально значущих кінцевих результатах.

На думку авторів соціальна ефективність державного управління визначається не тільки витратами для реалізації мети, тобто можливостями держави задовольняти суспільні потреби, вона залежить від тих перетворень у суспільстві, які відбивають поліпшення соціального

середовища, підвищують якість життя людей. Таким чином, соціальна ефективність управління може бути визначена за допомогою співвідношення створених та спожитих суспільних благ.

*Критерій* (від лат. *critērium*, яке зводиться до грец. *κρίτήριον* – здатність розрізнення; засіб судження, мірило, пов'язаного з грец. *χρῖνω* – розділяю, розрізняю) – мірило, вимоги, випробування для визначення або оцінки людини, предмета, явища; ознака, взята за основу класифікації.

*Критерії* – це « певні ознаки істинності, на основі яких здійснюється оцінка, пізнання, управління, оптимізація тощо».

Сурмін Ю. П. *Майстерня вченого : [підруч. для науковця] / Ю. П. Сурмін. – К. : Навч.-метод. центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. – 302 с.*

Визначивши поняття «ефективність державного управління», переходимо до з'ясування терміну – «критерій ефективності», який є похідним від поняття «цінність», яке вказує на суспільне значення соціальних явищ. Критерії є одним з інструментів, що використовуються як для самої організації діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, так і для їх якісної самооцінки. Критерії ефективності становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. Критерій ефективності управління можна сформулювати як рівень досягнення цілей управління, міри досягнення об'єктом управління бажаного стану.

Поняття «критерій ефективності» державного управління має на увазі ознаку або сукупність ознак, на підставі яких оцінюється ефективність системи управління в цілому, а також окремих управлінських рішень [53]. Беручи до уваги зазначене, розрізняють *три основних ознаки ефективності державного управління*:

- загальну соціальну ефективність державного управління;
- ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління (*спеціальну ефективність державного управління*);
- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб (*конкретну соціальну ефективність*).

Щодо соціальної ефективності, то основними критеріями її оцінки на рівні держави повинні бути не проміжні результати, такі як збільшення валового внутрішнього продукту, або зниження інфляції, а кінцеві – у вигляді зростання добробуту громадян, збільшення тривалості здорового життя, підвищення рівня безпеки як індивідуальної, так і національної.

Таким чином, *критерії загальної соціальної ефективності державного управління* – це ті, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. Тобто мають включати не тільки результати суспільного виробництва, а й соціальні наслідки їх споживання, не тільки економічні, а й соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людини [33, с. 154].

На думку Г. Атаманчука, критерії загальної соціальної ефективності державного управління складають найбільш узагальнюючий і визначальний клас. Вони розкривають функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління. Критерії дозволяють визначити головне: зв'язаність державного управління і суспільства і підготовленість першого до забезпечення динаміки гармонійності стану і розвитку останнього. 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, обчислювальні за методикою ООН;
- рівень життя людей у розрахунку на душу населення і розбивкою доходів різних категорій, а також порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- впорядкованість, безпека і надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом [9, с. 480-481].

Загальна соціальна ефективність державного управління досягається зусиллям двох складових компонентів системи: держави у вигляді її органів та посадових осіб і суспільства, його керованих об'єктів і самоуправлінських структур.

## **2. Ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління**

Ефективність організації завжди оцінюють згідно з отриманими результатами. Але якщо результат діяльності комерційної організації відбивається в об'ємі збуту продукції або надання послуг, які також розглядаються як товар (складання різної документації, представництво та ін.), тобто за отриманий товар, послугу люди платять гроші.

Виходячи з цього, яким чином вимірювати ефективність органів державної влади і місцевого самоврядування. Як оцінити те, наскільки населення задоволене їх роботою? За допомогою якої формули, можна розрахувати очікуване задоволення населення роботою органів державної влади і місцевого самоврядування. Зрозуміло, що поняття «ефективність» може мати різне смислове навантаження для різних організацій.

Так, ефективність організації й функціонування суб'єктів державного управління краще всього характеризувати через комплекс показників (*критерії спеціальної ефективності державного управління*), які розкривають і характеризують якість (рівень) всієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їх цілеполягання, організації і функціонування. Які проблеми вирішують керуючі компоненти, яким чином, які витрачають суспільні ресурси – ось питання, на які покликані дати відповідь ці критерії. Таких критеріїв Г. Атаманчук виділяє п'ять [9, с. 482-483]:

1) цілеорієнтованість (доцільність, чи цільова обґрунтованість) організації і функціонування державно-управлінської системи (визначається шляхом вивчення й оцінювання їх організаційної нормативної та іншої діяльності з погляду її відповідності цільовій спрямованості, щоб виключати дублювання, паралелізм як у діяльності самих органів державної влади, так і в розподілі повноважень між ними та органами місцевого самоврядування). Цілеорієнтованість передбачає: виявлення об'єктивно зумовлених і суспільно актуальних цілей та їх розгляд у розвитку з урахуванням суспільних потреб та інтересів, а також встановлення виміру цілей за конкретними результатами, тобто за характером і повнотою їх втілення в управлінських рішеннях і діях;

2) витрати часу на здійснення певного об'єму управлінських операцій, на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських дій (тобто час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, на обробку і проходження управлінської інформації в організаційних структурах і об'єктах управління, тобто до отримання наперед визначеного прогнозованого результату);

3) стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем і інших організаційних структур, що оцінюється за реальною практикою (мова йде про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб);

4) організаційну складність системи державного управління, її підсистем і ланок (яка безпосередньо впливає на її внутрішню життєдіяльність (реалізацію внутрішніх функцій) і формування управлінських дій (здійснення зовнішніх функцій));



5) економічні, соціальні, кадрові, технічні витрати на зміст і забезпечення державно-управлінської системи, її підсистем й інших організаційних структур, що розглядаються в співвідношенні з соціальними результатами діяльності керованих об'єктів (загальні (сукупні) – економічні, соціальні, технічні, кадрові та ін. – витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. При оцінюванні слід враховувати взаємозалежність між вартістю управління і соціальними результатами діяльності керованих об'єктів).

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

*Ефективність організації* (організаційна ефективність) – це її здатність існувати і досягати поставлених цілей із найвигіднішим співвідношенням результатів і витрат.

Отже, ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління, залежить від оцінки стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

### **3. Ефективність діяльності органів та посадових осіб**

Також важлива роль у вимірі державного управління належить критеріям конкретної соціальної ефективності діяльності кожного управлінського органу (органу державної влади і місцевого самоврядування) і посадової особи, кожного управлінського рішення, дії, впливу. На думку А. Мельник критерії конкретної соціальної ефективності діяльності кожного управлінського органу (органу державної влади чи органу місцевого самоврядування) і посадової особи, дуже важливий тому, що складають загальну соціальну ефективність державного управління [33, с. 156]. Зазначені критерії необхідні тому, що комплексна і спеціальна соціальна ефективність є наслідками конкретної соціальної ефективності. Оскільки ефективна робота одиничних елементів системи суб'єктів державного управління є свідченням наближеності

системи до громадян та реалізації принципу пріоритетності потреб та інтересів громадян у державному управлінні.

За Г. Атаманчуком існує вісім критеріїв конкретної соціальної ефективності:

– *ступінь відповідності напрямків, змісту результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, що позначені в правовому статусі органу і державної посади, є вихідним критерієм конкретної соціальної ефективності* (тобто це нормативна модель управлінської діяльності, коли кожен орган має власну компетенцію, а в ньому кожна посада державного службовця – кваліфікаційні ознаки, що відображають її роль і участь у реалізації компетенції відповідного органу);

– *законність рішень і дій органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб* (тобто дотримання законності надає державному управлінню певної цілеспрямованості і впорядкованості, а порушення принципів законності, чим би вони не пояснювались і не виправдовувалися з погляду суспільства і самого державного управління, не можуть визнаватись ефективними);

– *реальність керівних впливів – вплив на керовані процеси, що переводять їх з одного стану в інший, більш високий, раціональний, ефективний* (отже, діяльність управлінських органів і посадових осіб, знаходячи зовнішній прояв у правових і організаційних формах, має забезпечувати цілеорієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами);

– *зміст управлінських актів (рішень, вчинків, дій) з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх благополуччя і розвиток* (тобто реалізація корінних і комплексних потреб, інтересів людей);

– *характер і обсяг взаємозв'язків відповідних управлінських органів і посадових осіб із громадянами, їх об'єднаннями, різними прошарками населення* (цей критерій показує рівень демократизму управлінської діяльності);

– *міра забезпечення в рішеннях і діях управлінського органу і посадової особи престижу держави;*

– *правдивість і доцільність управлінської інформації, що видається управлінськими органами і посадовими особами* (тобто за будь-яких умов, навіть найнесприятливіших для управлінського органу або посадової особи, в систему державного управління надходила тільки достовірна, об'єктивна інформація);

– *моральний критерій*, який полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми [9, с. 493-496].

Зважаючи на викладене, запропоновані критерії оцінки конкретної соціальної ефективності характеризують різнобічні результати діяльності органу державної влади та посадових осіб, як індивідуальних представників державного органу, наділених відповідною компетенцією. Саме тому, визначаючи конкретну соціальну ефективність, треба користуватись всіма критеріями. Це дасть змогу всебічно оцінити управлінську діяльність державних органів і посадових осіб.

Крім того, важливе місце серед каналів аналізу й оцінки державного управління належить:

– *суспільним інститутам* (організовані об'єднання людей, які виконують визначені соціально значущі функції, що забезпечують спільне досягнення цілей на основі виконуваного членами своїх соціальних ролей, що задаються соціальними цінностями, нормами і зразками поведінки. Суспільні інститути відрізняються за типом потреб та інтересів, своїми функціональними якостями. Слід виділити п'ять основних: економічний, політичний, освітній, релігійний і сімейний);

– *звітам органів державної влади та органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб*;

– *масовим обговоренням і голосуванням (референдуми) з різних питань життя країни, її регіонів, територіальних громад і трудових колективів* (за роки незалежності було проведено лише два загальнонаціональні референдуми і жодного місцевого. Наприклад, у Швейцарії тільки загальнонаціональні референдуми відбуваються тричі на рік. Що ж до місцевих референдумів, то, їх проводиться близько десятка, а то і більше [79, с. 89]);

– *громадській думці, як сукупності уявлень, оцінок і суджень, що їх поділяє більшість чи принаймні значна частина населення стосовно проблем, подій чи фактів дійсності в конкретній соціальній ситуації* (влада не тільки апелює до громадської думки, але й прислухається до неї, використовує її у своїй управлінській діяльності. Використовуючи громадську думку як чинник існування демократичного режиму, можна спробувати оцінити стан розвитку демократії в політичному житті нашої країни. Для здійснення цього завдання використовуйте вказані критерії: а) участь громадської думки в державних справах як різновид прямої демократії; б) урахування громадської думки представницькими органами у процесі ухвалення політичних рішень), і зробити певні висновки);

– *засобам масової інформації* (телебачення, радіо, преса);

– *зверненням громадян* – згідно зі ст. 3 Закону «Про звернення громадян», будь-які викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги (змісті адресність звернень дуже точно відображають життя людей і несе інформацію про конкретний інтерес, порушення прав, факт, подію).

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

#### **4. Економічна оцінка ефективності органу державної влади**

*Економічна ефективність* – це отримання максимальної кількості можливих благ від наявних ресурсів [135, с. 62]. Поняття економічна «ефективність» – показник економії суспільної праці в результаті застосування певних заходів, характеризує діяльність економічних систем, основною особливістю яких є вартісний характер засобів (видатків, витрат) досягнення цілей (результатів), а в деяких випадках і самих цілей (зокрема, одержання прибутку). Формула економічної ефективності – прибуток, розділений на витрати [125].

Тобто економічна ефективність завжди зводиться до фінансових показників. Що стосується поняття «ефективності управління», тобто роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, то частіше ефективність їх роботи зводиться до ефективності праці самих державних службовців, зміни їх чисельності, якості, витрат часу, рівня підготовки. На думку фахівців – це не зовсім вірно, адже при цьому не враховується кінцевий результат – надані послуги та ступінь задоволення ними громадян [125].

У зв'язку з тим, що професійна діяльність органів державної влади полягає в розпорядженні всіма видами ресурсів: фінансовими, матеріальними, інформаційними, інтелектуальними, людськими тощо, то апарат управління виконуючи функції організації та спрямування ресурсних потоків, певним чином визначає умови виробництва матеріального продукту та надання послуг, а іноді й послідовність їх подальшого використання. В умовах «вільного ринку» важливість регулюючої функції ринку дуже важлива, але в той же час її не можна

абсолютизувати, тому що в сучасних розвинених ринкових системах ринок регулюється також державою і товаровиробниками. А це означає, що методи регулювання можуть бути також державними і недержавними. До державних належать: а) економічні важелі – кредити, податки, ціни, які встановлює держава; б) адміністративні важелі – державне замовлення, державні програми, правила укладання господарських договорів. Недержавними є різні угоди між товаровиробниками про ринки збуту, ціни, квоти тощо.

*Ринок* – це обмін, який здійснюється за законами товарного виробництва і обігу.

*Ринок* – це механізм координації різноманітної діяльності людей через систему цін.

*«Вільний ринок»* – це надання права вільного вибору споживачеві того чи іншого блага у межах доходів, якими володіє населення, і рівня цін, що склалися. Це має забезпечити: по-перше, незалежність економічного суб'єкта від владних структур та їхніх чиновників; по-друге, вільний вибір товару; по-третє, диктат на ринку споживача, а не виробника.

У ринкових умовах держава бере участь у формуванні та реалізації державної економічної політики, регулює та контролює економічні відносини. В умовах ринкових відносин держава є «рівнозначним суб'єктом господарювання та важливою складовою у національному виробництві країни». Держава через свій апарат, який є рівноправним суб'єктом ринкових відносин і 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. Державний апарат має також відстежувати всі зміни ринкової кон'юнктури з метою внесення відповідних коректив до нормативно-правових актів і своїх дій, суворо стежити за дотриманням положень і вимог цих актів, установлених правил і застосовувати економічні та адміністративні заходи впливу. Держава постійно унормовує правила та процедури функціонування сучасного ринку, що використовуються нею для забезпечення життєдіяльності всього суспільства. Виходячи з цього, функціональна та структурна складові державного апарату мають відповідати потребам ринку, державний апарат має постійно змінюватися, перебувати в постійному русі й розвитку [33, с. 161].

Крім того, держава повинна отримувати гарантований прибуток від своїх прав на реалізацію певних економічних функцій, і перш за все

від делегованих державою прав на володіння державною власністю. Це напрям економічної діяльності державного апарату з отримання 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, у тому числі 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 в цих випадках держава через свій апарат діє як звичайний учасник ринку.

Саме тому при оцінці ефективності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування потрібно використовувати поняття продуктивності, що спрямована на оцінку кількості ресурсів, які використовуються для надання певних послуг. *Продуктивність* – це ефективність використання ресурсів (праці, капіталу, землі) в процесі виробництва різних товарів і надання послуг. Продуктивність визначається відношенням «вигоди – витрати» і передбачає залежність вигод від ресурсів, що використовуються.

Як економічна категорія продуктивність відображає взаємозв'язок між кількістю та якістю виконаної роботи з вартістю використаних ресурсів. Зростання продуктивності означає збільшення обсягу господарської діяльності за умови незмінних витрат ресурсів. У критерії продуктивності виражається частина затрат – поточні затрати, наприклад, у кубометрах чи кіловатах, при водозабезпеченні чи водовідведенні. Його використання уможливує збалансований підхід до процесу надання послуг. По суті продуктивність – це показник ефективності і результативності праці, яка «показує співвідношення обсягу вироблених матеріальних або нематеріальних благ та кількості затраченої на це праці» [12, с. 256]. Отже, продуктивність є мірою для опису ефективності організації.

*Продуктивність праці* – це результат конкретної праці за певний проміжок часу, що вимірюється кількістю продукції, зробленої за одиницю робочого часу (годину, зміну, місяць, рік), або кількістю часу, витраченого на виробництво одиниці продукції.

*Продуктивність затрат праці* – це ефективність затрат конкретної праці, яка визначається кількістю продукції, виробленої за одиницю робочого часу, або кількістю часу, витраченого на одиницю продукції.

Що стосується ефективності, то бути «ефективним» – означає створювати те, для чого була створена система, – забезпечувати необхідну функцію. Отже, система може бути ефективною і без продуктивності, коли організація досягає поставлених цілей, але використовує для цього занадто багато ресурсів. На думку В. Новожилова, «ефективність праці – більш широке поняття, ніж її продуктивність, тому що при визначенні ефективності праці враховується не тільки кількість продукції, а й її відповідність потребам, а також елементи народно-господарського ефекту праці» [86, с. 37]. По суті *ефективність праці* – це соціально-економічна категорія, яка визначає не тільки результативність праці, а й враховує соціально-психологічні аспекти праці: корисність праці, ступінь задоволення попиту, режим робочого дня, моральне задоволення від процесу трудової діяльності, матеріальну винагороду та ін. Отже, показник ефективності праці повинен найбільш повно враховувати витрати всіх видів праці, найменше реагувати на структурні зміни в економіці, на підприємстві в організації, за можливістю забезпечити порівнянність від мікро- до макрорівня.

Таким чином, система органів державного управління під час своєї діяльності повинна забезпечити не тільки ефективність, але й результативність, тобто «досягнення мети управлінської діяльності» [132, с. 57].

У той же час одна й та сама мета може бути досягнута шляхом виконання різних сукупностей завдань та функцій, що визначається зовнішніми і внутрішніми (кадрові, організаційні, правові та ін.) умовами, в яких доводиться функціонувати органам державного управління. В. Е. Чиркин пропонує розрізняти внутрішнє та зовнішнє середовище управління, яке, у свою чергу, охоплює фактори внутрішнього й зовнішнього впливу [132, с. 286]. Отже, на ефективність державного управління впливає комплекс економічних, кадрових, організаційних, правових, політичних умов, які мають надавати динамізму та рухомості функціональній і організаційній структурам органів влади. Саме тому зміна ситуації вимагає нових стратегій.

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

*Діяльність органу влади може оцінюватися також у двох аспектах:*

– оцінки досягнення цілей функціонування органу (зрозуміло, що оцінка досягнення цілей діяльності органу державної влади населенням

і державними службовцями будуть відрізнятися, тому що здійснюється з різних позицій);

– оцінки ефективності діяльності органу (повинна розглядатися через показники життєдіяльності та життєзабезпечення людини, тобто через суспільний добробут).

У зв'язку з тим, що основне призначення органів державної влади полягає у створенні та підтриманні умов для забезпечення високого рівня добробуту населення, тому *доцільно оцінювати ефективність діяльності органу на всіх етапах їх діяльності*:

– при визначенні цілей державної політики та їх реалізації (оцінка їх спрямованості та здатності забезпечити їх реалізацію. Використання конкретних показників, зокрема: загальної мінімізації витрат, недопущення втрат, задоволення запитів громадян тощо, оцінюється практична діяльність державного органу);

– при правовому їх закріпленні або затвердженні;

– при визначенні необхідних та достатніх ресурсів (співвідношення результатів, фактично отриманих з цими, що могли бути отримані шляхом використання цих ресурсів);

– при наданні послуг або виробництві товарів з метою реалізації визначених цілей (кінцевою метою є не самі послуги чи товари як такі, а їх спроможність задовольняти інтереси користувачів та платників податків);

– при оцінюванні досягнення визначених цілей (оцінка заздалегідь підготовлених експертів та опитування громадян з приводу задоволення населення реалізацією цілей діяльності органу управління. Оцінюється: ступінь виконання поставлених перед органом завдань; адекватність якості наданих послуг потребам громадян, їх готовність сплачувати ці послуги; задоволення громадян діяльністю даного органу тощо).

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

Таким чином, слід зазначити, що від підвищення ефективності державного управління тобто здатності держави ефективно виконувати та сприяти виконанню колективних дій залежить підвищення добробуту людей. Як зазначали основоположники державного менеджменту Девід Осборн і Тед Геблер у своєму відомому дослідженні «Перебудова уряду»: «Найбільш підприємливі уряди підтримують конкуренцію між надавачами послуг. Вони дають владу громадянам, передаючи контрольні функції від бюрократії самій громаді. Вони вимірюють



ефективність своєї роботи не витраченими зусиллями, а досягнутими результатами. Вони керуються своїми цілями – своїм завданням, а не своїми власними правилами та нормативними актами. Вони вважають своїх клієнтів замовниками та пропонують їм вибір – між школами, між освітніми програмами, між варіантами житла. Вони попереджують проблеми, не чекаючи, поки вони з'являться, а не просто пропонують свої послуги, коли проблеми вже є. Вони спрямовують свої зусилля на те, щоб заробляти гроші, а не просто витрачати. Вони децентралізують владу, впроваджуючи активну громадську участь в управлінні державою. Вони віддають перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними. І вони прагнуть не просто керувати, а каталізувати роботу всіх секторів – державного, приватного та громадського – щоб розв'язати проблеми, які стоять перед ними» [144]. У своїй роботі вони наполягають, що у центр реформ державного управління повинна бути поставлена проблема ефективності в усіх її формах – економічній, соціальній та організаційній, але для цього потрібна політична воля, яка б призвела до позитивних результатів. Отже, оцінюючи ефективність державної влади, необхідно зв'язувати її з відповідальністю влади перед суспільством.

Сучасна наука розробила різні варіанти розрахунку ефективності державного управління, однак у реальній практиці відсутня єдина методологія й система критеріїв оцінки такої ефективності. На нашу думку, при розробці системи критеріїв оцінки ефективності державного управління потрібно враховувати не тільки показники економічної ефективності, як це частіше і робиться, а й екологічні, соціальні (кількісні й якісні) показники, прив'язані до конкретної діяльності влади.

### **Запитання для самоконтролю**

1. Що таке соціальна ефективність державного управління?
2. Назвіть спеціальні критерії ефективності організації і ефективності об'єкта державного управління?
3. Яка роль звітності державних органів і посадових осіб, референдумів, узагальнення суспільної думки, засобів масової інформації в оцінці ефективності державного управління?
4. Визначте зміст та критерії загальної соціальної ефективності державного управління.
5. Сформулюйте основні критерії спеціальної соціальної ефективності державного управління та охарактеризуйте їх.
6. Наведіть підходи до оцінки ефективності діяльності управлінських органів і посадових осіб.

### **Словник термінів**

*Ефективність* – це відношення корисного ефекту (результату) до витрат на його одержання.

*Ефективність діяльності* – це комплексне відбиття кінцевих результатів використання засобів виробництва і робочої сили за певний проміжок часу.

*Ефективність управління* (від лат. *effectivus* – досягаючий певного ефекту, необхідного результату) – це результат, зіставлений із витратами на його досягнення або з цілями.

*Загальна соціальна ефективність* державного управління – ефективність, що розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер.

*Органи державної влади* – це ланка (елемент) механізму держави, що бере участь у виконанні функцій держави й наділений при цьому владними повноваженнями.

*Посадова особа* – особа, як правило, керівник або заступник керівника організації чи спілки протекторатів та їх апарату, інші службовці, на яких законами або іншими правово-судовими актами покладено здійснення організаційно-лексикологічних та консультативно-нормативних стягнень.

### **Матеріали для семінарського заняття**

#### **Завдання 1**

Зробіть порівняльний аналіз ефективності діяльності управлінських органів і посадових осіб.

#### **Завдання 2**

Дайте характеристику економічної оцінки ефективності функціонування органу державної влади.

#### **Завдання 3**

Викладіть, у короткому есе Вашу оцінку запропонованих критеріїв загальної і спеціальної соціальної ефективності державного управління.

#### **Завдання 4**

Спробуйте на підставі сформульованих критеріїв визначити ефективність діяльності Вашого управлінського органу.

#### **Завдання 5**

Проаналізуйте, яким чином громадська думка впливає на оцінку роботи вашого управлінського органу і позитивні зміни в його діяльності?

#### **Завдання 6**

У чому, на Ваш погляд, полягає роль засобів масової інформації у підвищенні ефективності державного управління?

**Тестові завдання для перевірки знань**

**1. Відповідно до Закону України «Про державну службу» посадовими особами є:**

- а) державні службовці, які обіймають посади I-VII категорій;
- б) державні службовці, які мають у своєму підпорядкуванні інших працівників;
- в) державні службовці, які є представниками влади;
- г) керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій;
- д) державні службовці, які мають право здійснювати деякі владні повноваження і видавати нормативні акти.

**2. Здатність системи виконувати управлінські функції таким чином, щоб організація могла досягти намічених цілей, оперативно реагуючи на зміни зовнішнього та внутрішнього середовища, визначається як:**

- а) ефективність системи менеджменту;
- б) оперативність системи менеджменту;
- в) результативність системи менеджменту.

**3. Результат, наслідок яких-небудь причин, сил, дій, заходів, визначається як:**

- а) ефект;
- б) ефективність;
- в) продуктивність.

**4. Найважливіші складові функціонування системи, що дають змогу оцінити якість вирішення проблеми і досягнення поставлених перед системою цілей, це:**

- а) критерії ефективності;
- б) параметри ефективності;
- в) прибутковість.

**5. Якого поняття стосується наступне визначення: «Ланка державного апарату, яка бере участь у здійсненні функцій держави і наділена для цього державно-владною компетенцією?»**

- а) механізм держави;
- б) політична організація;
- в) орган держави.

**6. Управлінська ефективність – це:**

- а) абсолютна характеристика діяльності;
- б) якісна характеристика діяльності;
- в) відносна характеристика діяльності.

**7. До узагальнюючого критерію ефективності організації можна віднести:**

- а) показник продуктивності праці;
- б) частку ринку в даному сегменті;
- в) конкурентоспроможність.

**8. Організаційна ефективність включає:**

- а) короткострокову і довгострокову ефективність;
- б) індивідуальну і групову ефективність;
- в) загальну і часткову ефективність.

**9. На ефективність керівництва здійснюють вплив:**

- а) тільки манера поведінки керівника;
- б) тільки зовнішнє середовище установи;
- в) велика кількість різноманітних чинників.

**10. Абсолютна характеристика, що виражає результат будь-якої діяльності, – це:**

- а) результативність;
- б) ефект;
- в) ефективність.

**11. Ефективність – це відношення:**

- а) результатів до цілей;
- б) затрат до цілей;
- в) потреб до результатів.

**12. Критерій ефективності функціонування державних установ – це:**

- а) стандарти, за допомогою яких вносяться судження про результативність діяльності органів державної влади;
- б) показники формування системи оцінки діяльності державної влади;
- в) ознаки, сторони, прояви діяльності органів державної влади, що визначають рівень і якість їх функціонування.

**13. До факторів, що сприяють підвищенню ефективності державної влади, відносять:**

- а) наявність державного апарату;
- б) наявність лідера;
- в) дублювання функцій.

**14. До зовнішніх чинників, що впливають на діяльність органів державної влади, відносять:**

- а) компетентність кадрів;
- б) якість організаційно-правових документів;
- в) нормативно-правове забезпечення.

**15. До розрахунку інтегрального показника ефективності діяльності органів державної влади повинні входити параметри:**

- а) цілі і результати;
- б) цілі, результати, затрати;
- в) цілі, потреби, результати, затрати.

**Теми рефератів**

- 1. Ефективність організації.
- 2. Критерії ефективності організації.
- 3. Ефективність діяльності державних органів і посадових осіб.
- 4. Роль звітності державних органів в оцінці ефективності державного управління.

# СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

---

1. Авалов З. Децентралізація і самоуправління у Франції / З. Авалов. – СПб., 1905. – 339 с.
2. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : [навч. посіб.] / В. Б. Авер'янов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/books>.
3. Адміністративне право України / [за ред. Ю. П. Битяка]. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
4. Адміністративне право України : [підручник] / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : У 2-х т. – Т. 1 : Загальна частина / [ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2007. – 592 с.
6. Антимонопольний комітет України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/84306>.
7. Атаманчук В. Г. Теория государственного управления : [курс лекций] / В. Г. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
8. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления / В. Г. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1980. – 256 с.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
10. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навч. посібник] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
11. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. – № 2 (20). – 2010. – С. 145–151.
12. Богиня Д. П. Основи економіки праці : [навч. посібник] / Д. П. Богиня, О. А. Грішнова. – К. : Знання-Прес, 2000. – 313 с.
13. Бодрова І. І. Організаційно-правові питання діяльності асоціацій місцевих рад України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ірина Іванівна Бодрова ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 19 с.
14. Большая экономическая энциклопедия / под. ред. А. И. Азрилияна. – М. : Институт новой экономики, 2002. – 1088 с.

15. Бухвальд Е. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути их решения / Е. Бухвальд // Федерализм. – 2007. – № 3. – С. 95–110.
16. Васильев Р. Ф. Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие / Р. Ф. Васильев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 141 с.
17. Вейсброд В. Н. Оперативный учет и контроль в коммерческих учреждениях. Методика – техника – организация / В. Н. Вейсброд, В. В. Цубербиллер. – М. : НКРСИ, СССР, 1926. – 86 с.
18. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
19. Вельский К. С. Феноменология административного права / К. С. Вельский. – Смоленск : Изд-во СГУ, 1995. – 143 с.
20. Волкович О. Ю. Проблеми розмежування понять «організаційно-господарське управління» та «державне управління» у діяльності господарських товариств / О. Ю. Волкович // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 38–43.
21. Волошин О. Ф. Теорія прийняття рішень / О. Ф. Волошин, С. О. Машенко. – К. : «Київський університет», 2006. – 304 с.
22. Воробьёв С. Н. Управленческие решения / С. Н. Воробьёв, В. Б. Уткин, К. В. Балдин. – М. : ЮНИТИ, 2006. – 317 с.
23. Воронкова В. Г. Менеджмент у державних організаціях : [навч. посіб.] / В. Г. Воронкова. – К. : Професіонал, 2004. – 256 с.
24. Гарашук В. Контроль та нагляд у державному управлінні : [навч. посіб.] / В. М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
25. Гнатієнко Г. М. Експертні технології прийняття рішень / Г. М. Гнатієнко, В. Є. Снитюк. – К. : McLaut, 2008. – 444 с.
26. Головатий М. Ф. Політичний менеджмент : [навч. посіб.] / М. Ф. Головатий. – К. : МАУП, 2005. – 264 с.
27. Громадські організації в Україні у 2010 році : Статистичний бюлетень / Держкомстат України. – К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2011. – 56 с.
28. Денисов В. Н. Гроцій // Юридична енциклопедія : [у 6 т.]. – К. : «Українська Енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998-2004 / редколегія Юридичної енциклопедії : Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.] / В. Н. Денисов. – Т. 1 / [редколегія 1 тому Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – 1998. – 670 с.
29. Державне управління в Україні : [навчальний посібник] / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. – 265 с.

30. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : [навч. посіб.] / Нижник Н. Р., Дубенко С. Д., Мельниченко В. І. та ін. ; За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
31. Державне управління і місцеве самоврядування в Україні : [навчальний посібник] : В 2 т. // В. І. Андріяш, О. М. Багмет, М. С. Іванов, О. Н. Євтушенко, Н. П. Підваськецька. – Т. 1. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 248 с.
32. Державне управління і місцеве самоврядування в Україні : [навчальний посібник в 2 т. ] // В. І. Андріяш, О. М. Багмет, М. С. Іванов, О. Н. Євтушенко, Н. П. Підваськецька. – Т. 2. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 388 с.
33. Державне управління : [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та ін. ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
34. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навчальний посібник] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи / за заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 308 с.
35. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
36. Дерлоу Д. Ключові управлінські рішення. Технологія прийняття рішень / Д. Дерлоу; переклад з англ. Р. А. Сенківа, Р. Л. Ткачук. – К. : Наукова думка, 2001. – 242 с.
37. Дикань Н. В. Менеджмент [текст] : [навч. посіб.] / Н. В. Дикань, І. І. Борисенко. – К. : Знання, 2008. – 389 с.
38. Евтушенко А. Н. Эврика : сборник эвристических задач [текст] : проверь свои творч. способности / Александр Евтушенко ; Черномор. гос. ун-т им. Петра Могили, Ин-т гос. упр. – Николаев : ЧГУ, 2009. – 82 с.
39. Еллинек Г. Общее учение о государстве. / Г. Еллинек. – СПб. : Издание юридического книжного магазина Н. К. Мартынова, 1908. – 618 с.
40. Євтушенко О. Н. Державне управління : [науково-методичні рекомендації до семінарських занять з курсу «Державне управління» (за кредитно-модульною системою)] / О. Н. Євтушенко. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – 136 с.
41. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг / О. Н. Євтушенко // Наукові праці : [науково-методичний журнал]. – Т. 122. – Вип. 109. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – Серія «Політологія». – С. 32–37.



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

43. Євтушенко О. Н. Влада у категоріальному апараті сучасної політичної науки / О. Н. Євтушенко // Гілея (науковий вісник) : [збірник наукових праць]. – К., 2010. – Вип. 40. – С. 323–329.

44. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування: теорія й методологія взаємодії / О. Н. Євтушенко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – Харків. – № 1. – 2009. – С. 163–174.

45. Євтушенко О. Н. Закономірності й принципи державного управління: теоретичний аспект / О. Н. Євтушенко, О. С. Печериця // Міжнародна науково-практична конференція «Ольвійський форум – 2007: стратегії України в геополітичному просторі» та круглий стіл на тему: «Молодь Півдня України про НАТО: історія та сучасність». – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили. – 2007. – С. 28–29.

46. Євтушенко О. Н. Принцип поділу влади та його вплив на формування демократичної моделі державної влади: зарубіжний досвід і Україна / О. Н. Євтушенко // Наукові праці : [науково-методичний журнал]. – Т. 110. – Вип. 97. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. – Серія «Політологія». – С. 89–94.

47. Євтушенко О. Н. Роль принципу поділу влади у створенні ефективної моделі державного управління: іноземний досвід і українська практика [текст] / О. Н. Євтушенко // Гілея. Історія. Політологія. Філософія : Наук. вісник : зб. наук. праць / НПУ ім. М. П. Драгоманова, Українська АН. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2008. – Вип. 17. – С. 188–195.

48. Жураковський де Сас Т. Б. Проблеми детермінації державного фінансового контролю в сучасних умовах [Електронний ресурс] / Т. Б. де Сас Жураковський ; НБУ ім. Вернадського. – Режим доступу : [http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/Zhurakovskyy.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Zhurakovskyy.pdf).

49. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. – № 3723 – XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

50. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586 – XIV // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

51. Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1993. – N 13. – ст. 110.

52. Закон України «Про Національний банк України» // Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 29, ст. 238) : Із змінами і доповненнями.

53. Зеркин Д. П. Основы теории государственного управления : [курс лекцій] / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов – 2-е изд., доп. и перераб. – М. ; Ростов н/Д : МарТ, 2005. – 512 с.
54. Інформаційному суспільству України інформаційне законодавство (щодо питань реформування у сфері суспільних інформаційних відносин) / [Р. Калюжний, В. Павловський, М. Гуцалюк та ін.] // Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. – К., 2001. – № 2.
55. Карлова О. А. «Основы менеджменту» : [конспект лекцій] / О. А. Карлова. – Харків : ХНАМГ, 2008. – 138 с.
56. Касьяненко М. М. Організація роботи та управління органами ДПС України : [навч. посіб.] / М. М. Касьяненко, М. В. Гринюк, Л. В. Цимбал. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 229 с.
57. Кігель В. Р. Методи і моделі підтримки прийняття рішень у ринковій економіці / В. Р. Кігель // Київський економічний ін-т менеджменту (ЕКОМЕН). – К. : ЦУЛ, 2003. – 200 с.
58. Коваль Л. Адміністративне право : [курс лекцій] / Л. В. Коваль. – К. : Право. – 80 с.
59. Колодій А. «Процес делібератії як складова демократичного врядування» / Антоніна Колодій // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : [матеріали науково-практичної конференції] ; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 4 квітня 2008 р. – Львів, 2008. – С. 106–110.
60. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
61. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] // В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер. – 1999. – 736 с.
62. Колпаков В. М. Методы управления / В. М. Колпаков. – К. : МАУП, 1997. – 160 с.
63. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
64. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : [навч. посіб.] / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
65. Корнієнко М. І. Автономія територіальна / М. І. Корнієнко // Юридична енциклопедія : [у 6 т.]. – К. : «Українська Енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998-2004 / редколегія Юридичної енциклопедії : Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.] – Т. 1 / [редколегія 1 тому Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – 1998. – 670 с.

66. Коробчук Т. Особливості становлення та регулювання ринку інтелектуальної праці в Україні / Т. Коробчук // Україна: аспекти праці. – 2004. – № 5. – С. 3–7.
67. Котюк В. О. Теорія права : [курс лекцій] : [навч. посіб. для юрид. ф-тів вузів] / В. О. Котюк. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
68. Кузьмін О. Є. Основи менеджменту : [підручник] / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник. – К. : «Академвидав», 2003. – 416 с.
69. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 296 с. – С. 35.
70. Курс советского права. Часть Общая : Т. 2 / [отв. ред. Н. А. Белякова, М. Д. Шаргородський]. – Л., 1970. – 672 с.
71. Лазарев Б. М. Формы советского государственного управления // Формы государственного управления / Акад. наук СССР, Ин-т государства и права ; [редкол. : Б. М. Лазарев (отв. ред.) и др.]. – М. : [б. и.], 1983. – 149 с.
72. Лебедев В. А. Местные налоги. Опыт исследования теории и практики местного обложения / В. А. Лебедев. – СПб. : Типогр. А. М. Вольфа. – 1886. – 607 с.
73. Литвак Б. Г. Практические занятия по управлению. Мастер-класс : [учебн. пос.] / Б. Г. Литвак. – М. : ЗАО «Издательство экономика», 2002. – 355 с.
74. Ломакин А. Л. Управленческие решения / А. Л. Ломакин. – М. : Форум, 2005. – 188 с.
75. Мала Н. Т. Мистецтво прийняття управлінського рішення / Н. Т. Мала, І. С. Проник // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.14. – С. 345–351.
76. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
77. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
78. Манохин В. М. Российское административное право : [учебник] / Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. – М. : Юрист, 1996. – 472 с.
79. Матвеева Т. Референдум – образ жизни швейцарцев / Т. Матвеева // Междунар. жизнь. – 1995. – № 5. – С. 86–91.
80. Мельник А. Ф. Державне управління [текст] : [підручник] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
81. Методичні вказівки для проведення практичних занять, виконання самостійної і контрольної роботи з дисципліни «Основи

менеджменту» (для студентів 3 курсу денної і заочної форм навчання напряму 6.030601 (0502) «Менеджмент») / Харк. нац. акад. міськ. госп-ва; уклад. : О. М. Віноградська, В. С. Шевченко. – Х. : ХНАМГ, 2010. – 108 с.

82. Міністерство фінансів України. Державне казначейство України Наказ «Про затвердження Термінологічної бази системи внутрішнього контролю та аудиту Державного казначейства України» (Термінологічна база, п. 4) 07.10.2008. – № 417.

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

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

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

86. Новожилов В. В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании / В. В. Новожилов. – М. : Экономика, 1967. – 376 с.

87. Общий и специальный менеджмент : [учебник] / общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухин. – М. : Изд. РАГС, 2000. – 568 с.

88. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Советская энциклопедия, 1988. – 748 с.

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

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

91. Основы социального управления : [уч. пос.] / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов и др. ; под ред. В. Н. Иванова. – М. : Высш. шк., 2001. – 271 с.

92. Осовська Г. В. Основи менеджменту : [навч. посіб. для студ. вищих навч. закладів] / Г. В. Осовська. – К. : Кондор, 2003. – 556 с.

93. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен, 1963. – 175 с.

94. Пантелейчук І. В. Політичний режим в Україні: проблеми демократичного транзиту / І. В. Пантелейчук // Актуальні проблеми державного управління. – Х., 2010. – № 2 (38). – С. 282–289.

95. Пархоменко Н. М. Унітарна держава / Н. М. Пархоменко // Великий енциклопедичний юридичний словник / [За ред. акад. Ю. С. Шемшученка] – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
96. Петюх В. М. Ринок праці : [навч. посібник] / В. М. Петюх. – К. : КНЕУ, 2005. – 288 с.
97. Пикулькин А. В. Система государственного управления / А. В. Пикулькин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 399 с.
98. Пилипко А. Г. Формула вирішення управлінських завдань – марево чи реальність / А. Г. Пилипко // Актуальні проблеми державного управління : Збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХорРІ НАДУ «Магістр», 2005. – № 1 (23). – 356 с.
99. Піхоцький В. Ф. Державний фінансовий контроль як дієвий метод управління фінансами / В. Ф. Піхоцький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vldfa/2009\\_17/Pihockyj.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vldfa/2009_17/Pihockyj.pdf).
100. Погорілий Д. Є. Політологія: кредитно-модульний курс : [навчальний посібник] / За редакцією Погорілого Д. Є. – Київ, 2008. – 430 с.
101. Полінець О. П. Контроль у державному управлінні України: теоретико-організаційні питання [текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Олександр Петрович Полінець ; Національна академія держ. управління при Президентіві України. – К., 2003. – 20 с.
102. Політологія для вчителя : [навч. посібн. для студ. педагогічних ВНЗ] / за заг. ред. : К. О. Ващенко, В. О. Корнієнка. – К. : Вид-во імені М. П. Драгоманова, 2011. – 406 с.
103. Політологія: лекційний курс і практикум : [навчальний посібник] / За редакцією доктора філософських наук, доцента Гончарук Т. В. – Тернопіль, 2008. – 370 с.
104. Постанова Кабінету Міністрів України «Про стан виконавської дисципліни в органах виконавчої влади та заходи щодо її зміцнення» від 13 травня 2004 р. № 630 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 91. – 18 травня.
105. Президент України Віктор Янукович. Офіційне Інтернет-представництво. Прес-служба Президента України Віктора Януковича. Президент підписав Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/25464.html>.
106. Приходченко Л. Підвищення дієвості системи контролю в контексті забезпечення ефективності державного управління /

Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : збірник наукових праць ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (37). – С. 30–33.

107. «Про об'єднання громадян» : Закон України від 16.06.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

108. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посіб.] / П. М. Рабінович. – Вид. 6-е. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.

109. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / [наук. кер. В. В. Цветков]. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

110. Ржепецька К. М. Судовий контроль як адміністративно-правовий засіб захисту прав і свобод людини / К. М. Ржепецька [Електронний ресурс] // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 364–368. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09rkmicl.pdf>.

111. Рубцов В. П. 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.

112. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29–33.

113. Савченко Н. В. Державне управління як суспільне явище. Цілі та функціональна структура державного управління : [навч.-метод. розробка] / Н. В. Савченко. – К. : ІПК ДСЗУ, 2009. – 33 с.

114. Светличный А. П. Управленческие функции государства в сфере земельных ресурсов [Електронний ресурс] / А. П. Светличный. Проблемы законности: Акад. сб. науч. тр. / Отв. ред. В. Я. Таций. – Х. : Нац. ун-т «ЮАУ», 2011. – Вып. 117. – Режим доступу : [http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=287&Itemid=210&lang=uk](http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=287&Itemid=210&lang=uk).

115. Скаун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скаун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

116. Скібіцька Л. І. Менеджмент : [навчальний посібник] / Л. І. Скібіцька, О. М. Скібіцький. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 416 с.

117. Словник іншомовних слів / уклад. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарлупа. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.

118. Смирнов Э. А. Управленческие решения / Э. А. Смирнов. – М. : ИНФА-М., 2001 – 264 с.

119. Советское административное право : [учебник] / [под ред. П. Т. Василенкова]. – М. : Юрид. Лит., 1990. – 576 с.

120. Солових В. П. Культурологічно-історичні аспекти формування перших моделей державного управління / В. П. Солових // Державне управління. – 2009. – № 1. – С. 14–26.

121. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого : [підруч. для науковця] / Ю. П. Сурмін. – К. : Навч.-метод. центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. – 302 с.

122. Тарнавська Н. П. Менеджмент: теорія та практика / Н. П. Тарнавська, Р. М. Пушкар. – Тернопіль : Карт-бланш, 1997. – 456 с.

123. Тексти лекцій з навчальної дисципліни «Основи менеджменту (для студентів 3 курсу денної та заочної форм навчання напряму 0502 (6.030601) «Менеджмент» спеціальності «Менеджмент організацій» та 4 курсу денної форми навчання напряму 1201 (6.060102) Архітектура спеціальності «Містобудування») / Авт. : О. М. Віноградська, В. С. Шевченко, Н. С. Віноградська. – Х. : ХНАМГ, 2009. – 100 с.

124. Теория государственного управления : [курс лекцій] / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.

125. Теорія менеджменту : конспект лекцій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://books.efaculty.kiev.ua/men/6/t11/2.html>.

126. Тихомиров Ю. А. О концепции развития административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 3–18.

127. УКАЗ Президента України Про Державну службу статистики України Із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 22 лютого 2012 року № 134/2012 від 19 червня 2012 року № 405/2012.

128. Уманский Я. Н. Советское государственное право [текст] : [учебник для вузов] / Я. Н. Уманский. – М. : Высшая школа, 1970. – 448 с.

129. Хейвуд Э. Политология / Э. Хейвуд ; [пер. с англ. под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Вельского]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 544 с.

130. Хольцер М. Производительность, государственное управление и демократия / М. Хольцер. – М. : Юрид. лит., 1999. – 146 с.

131. Храмов В. О. Конституційні засади державного управління і державної служби : навч.-метод. розробка / В. О. Храмов. – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. – 26 с.

132. Чиркин В. Е. Государственное управление : [элементарный курс] / В. Е. Чиркин – М. : Юристь, 2002. – 320 с.

133. Шаповал В. М. Конст. право зарубіж. країн / В. М. Шаповал. – К. : Артк, Вища шк., 1997. – 264 с.

134. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягнути дефективного врядування? / П. Шрьодер. – Київ : Фонд Фрідріха Науманна за свободу, 2008. – 76 с.

135. Экономика : [учебник] – 3-е изд., перераб. и доп. / Под ред. д-ра экон. наук А. С. Булатова. – М. : Юристъ, 2002. – 896 с.

136. Юридична відповідальність публічних службовців : [методичні рекомендації] / За ред. О. Л. Вашук. – Львів, 2012. – 176 с.

137. Юрий М. Ф. Политология : [підручник] / М. Ф. Юрій. – К. : Дакор, КНТ, 2006. – 416 с.

138. Юсупов В. А. Научные основы государственного управления в СССР / В. А. Юсупов, Н. А. Волков. – Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1972. – 98 с.

139. Яценко А. Теория федерализма / А. Яценко. – Юрьев, 1912. – 154 с.

140. Beate Kohler-Koch. Interdependent European Governance / Beate Kohler-Koch // Linking EU and National Governance / Ed. by Beate Kohler-Koch. – Oxford : OUP, 2003. – P. 10–12.

141. Carothers T. The End of Transition Paradigm / T. Carothers // Journal of Democracy. – 2002. – № 13 (1). – P. 10.

142. Kuzio T. Regime type and politics in Ukraine under Kuchma / T. Kuzio // Communist and Post-Communist Studies. – 2005. – № 38. – P. 167–190.

143. Macridis R. C. Modern Political Regimes. Patterns and Institutions / R. C. Macridis. – Boston, Toronto, 1986. – 209 p.

144. Osborne D. Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborne and Ted Gaebler. – Reading, Mass : Addison-Wesley Pub. Co., 1992. – 405 p.

145. Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies // Ed. by O'Donnell G., Schmitter Ph. C. – Baltimore, 1986. – Vol. 4. – P. 73.

146. Zon van H. Political Culture and Neo-Patrimonialism Under Leonid Kuchma / H. van Zon // Problems of Post Communism. – 2005. – Vol. 52. – № 5. – September-October. – P. 15.



**ДЛЯ НОТАТОК**

**ДЛЯ НОТАТОК**

# **ДЛЯ НОТАТОК**

---

*Навчальне видання*

**Олександр Никифорович Євтушенко  
Вікторія Іванівна Андріяш**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ  
(Основи теорії  
державного управління)**

*Навчальний посібник  
у трьох частинах*

**ЧАСТИНА 1  
ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

---

Редактор *О. Авраменко*.  
Комп'ютерна верстка, технічний редактор *О. Безверха*.  
Дизайн обкладинки *О. Безверха*.  
Друк *О. Полівцова*. Фальшовально-палітурні роботи *Ю. Шаповалова*.

Підп. до друку 30.08.2013 р.  
Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсет.  
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.  
Умовн. друк. арк. 15,58. Обл.-вид. арк. 11,23.  
Тираж 300 пр. Зам. № 4152.

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