###### МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ , МОЛОДІ ТА СПОРТУ

###### УКРАЇНИ

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ**

**УНІВЕРСИТЕТ імені ОЛЕСЯ ГОНЧАРА**

***ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ***

**МУДРИЄВСЬКА Л. М.**

**ГОМАЛЬ В.П.**

**« ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»**

# Дніпропетровськ 2012

ББК 67.99 (4 Укр) 301я73

Мудриєвська Л.М., Гомаль В.П. «Державне управління». Нaвч. посібн. - Дніпропетровськ: 2012. - 156 с. Укр. мов.

У навчальному посібнику розглянуті найважливіші питання державного управління в Україні і функціонування системи державних органів.

Призначений для слухачів магістратури державної служби, викладачів і студентів факультетів післядипломної підготовки і перепідготовки та підвищення кваліфікації, державних службовців органів державного управління.

Бібліогр.: 75 назв.

**Рецензенти**:

Д.і.н., проф. Марков К.А.., кафедра теорії держави і права, конституційного права та державного управління Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

к.ю.н., доц. Юзікова Н. С. кафедра адміністративного і кримінального права Дніпропетровського національного університет імені Олеся Гончара

Затверджено на засіданні Вченої ради юридичного факультету протокол N 5 від 10 січня.2012 року.

© Мудриєвська Л.М., Гомаль В.П.

Дніпропетровськ, 2012

**ЗМІСТ**

**модуль 1. ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ТЕМА 1:** Державне управління – системне

суспільне явище---------------------------------------------------------6

**ТЕМА 2**: ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННя---21 **ТЕМА 3:** Цілі і функціональна

структура державного управління--------------------------27

**ТЕМА 4:** Організаційна структура

державного управління--------------------------------------------32

**ТЕМА 5** : СТРУКТУРА управлінської -

діяльності-------------------------------------------------------------------41

**ТЕМА 6 :** Підготовка та прийняття рішень

в державному управлінні-----------------------------------------51

**ТЕМА 7:** Законність та відповідальність

в державному управлінні-----------------------------------------57

**ТЕМА 8**: КОНТРОЛЬ В ДЕРЖАВНОМУ

УПРАВЛІННі------------------------------------------------------------------62

**ТЕМА 9:** Ефективність державного управління--------70

**модуль 2. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

**ТЕМА 10**: КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ

СТРУКТУР ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ-------------77

**ТЕМА 11:** СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ

ВЛАДИ В УКРАЇНІ-----------------------------------------------------------85

**ТЕМА 12:** ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ------88

**ТЕМА 13:** МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ

В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ----------------------------92

**ТЕМА 14:** МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В

УКРАЇНІ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ В

ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ--------------------------------------------96

**модуль 3. ОСНОВИ ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ТЕМА 15:** ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ОРГАНУ

ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ------------------------------------------------------------102

**ТЕМА 16**: ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ОРГАНУ

ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ------------------------------------------------------------108

**ТЕМА 17:** МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ----------117

**ТЕМА 18:** Стратегічне та ситуаційне управління---------123

**ТЕМА 19**: ІНФОРМАЦІЙНЕ ТА КОМУНІКАЦІЙНЕ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ------------------------------------------------126

**ТЕМА 20:** ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТА

КОНТРОЛІНГ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ

ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ-----------------------------------------------------------134

**ТЕМА 21**: ЗВ’ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ---------------------------------137

**СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ**------------------------------------142

**додатки--------------------------------------------------------------------------**147

**МЕТА І ЗАВДАННЯ ДИСЦИПЛІНИ, ЇЇ МІСЦЕ У НАВЧАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ**

Дисципліна "Державне управління" відноситься до нормативних навчальних дисциплін освітньо-професійної програми підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба".

Дисципліна покликана 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. Виступаючи методологічною основою для дисциплін "Державна служба". "Організація діяльності державного службовця" та інших, що формують професійний рівень працівників державної служби, вона опирається на знання про основні функції, політику держави в громадянському суспільстві. нормативно-законодавчу базу, які формуються через вивчення політології, права, економіки.

**Мета дисципліни :**

Оволодіти вмінням реалізувати завдання та функції держави на основі базових принципів державного управління та управлінських технологій.

**Основні завдання дисципліни:** слухачі повинні:

* засвоїти та відтворити на професійному рівні системні знання з державного управління;
* розрізняти типи організаційних структур управління та вміти використовувати знання про організаційну структуру державного управління України при реалізації державно-владних відносин в системі вертикальних та горизонтальних управлінських зв'язків;
* освоїти методи державного управління та технології управлінської діяльності;
* давати оцінку комплексу проблем державного управління; готувати і приймати управлінські рішення; відслідковувати і оцінювати тенденції державного управління; аналізувати і впорядковувати взаємозв'язки між органами державного управління; пропонувати підходи до удосконалення організаційних структур управління; формувати "дерево цілей" державного управління; володіти способами забезпечення організованості управлінських процесів; оцінювати ефективність функціонування системи державного управління.

**ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ТЕМА 1: Державне управління – системне суспільне**

**явище**

**План:**

*1. Управління як суспільне явище.*

*2. Основні теорії та школи управління.*

*3. Сутність, зміст та специфіка державного управління.*

*4. Принципи державного управління.*

В цілому управління в суспільстві являє собою загальносоціальну функцію, що реалізується через владно-організуючу діяльність з метою забезпечення узгодженості спільної праці та побуту людей для досягнення суспільне значущих завдань, а державне управління відноситься до функцій держави, яка вносить в цю діяльність притаманні їй ознаки державного устрою та форми державного правління, поділу державної влади, правотворчості, правозастосування і правоохорони, верховенство закону та державного примусу щодо його забезпечення тощо.

В. Б. Авер'янов вважає, що характеристика соціальної сутності управління, в тому числі державного, включає такі риси.

1. Суспільство як соціальна організація — це складна самокерована система, що самоуправляється і постійно перебуває в русі, не може існувати без наявності безперервного управління. Тому управління є способом існування соціальної організації, її іманентний елемент.

2. Управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреби самого суспільства як самокерованої системи (що самоуправляється) і супроводить усю історію суспільства, набираючи політичного характеру та відповідних державних форм в суспільстві соціального розшарування. При аналізі сутності державного управління не можна ігнорувати його політичного аспекту. Але цей фактор не має применшувати загальносоціальне призначення управління, відсувати на другий план питання техніки й технології управління, що веде до зниження його ефективності.

3. Кожному типу соціальної організації, конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи управління. Тому зміст управління не можна відривати від середовища його функціонування.

4. Соціальне управління — елемент системи суспільних відносин і його характер і зміст залежать від їх сутності. В свою чергу соціальне управління зводиться до впорядкування та розвитку суспільних відносин.

5. З переходом у постіндустріальне суспільство, розвитком науково-технічної революції, зростанням і ускладненням техніки та технології виробництва значно зростає питома вага управління речами та процесами виробництва. В цих умовах людина має розкрити усі свої творчі потенції, аби успішно виконати нові трудові функції і соціальні обов'язки, а її роль як соціальної істоти та участь в управлінні людьми не тільки не зменшуватиметься, а, навпаки, зростатиме.

6. «Матеріальний» зміст управління як соціальної функції виявляється передусім в організаторській діяльності і це одна з головних рис державного управління. Організуюча діяльність реалізується шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації, контролю, а також владно-регулюючими і примусовими заходами держави. Організаційний зміст управління найбільш чітко виражається в плануванні колективних зусиль та розподілі обов'язків їх учасників у досягненні конкретних цілей, в розпорядництві, тобто в регулюванні повсякденної діяльності колективів, в контролі за ходом здійснення поставленої мети, в організаційному забезпеченні усіх стадій управлінського процесу.

Тобто управління — це насамперед організація дій по координації, об'єднанню в систему спеціалізованих зусиль групи людей.

7. Мета є найважливішою характеристикою управління — визначенням його призначення. Власне задля певних досягнень і здійснюється управління. Не можна вважати управлінням безцільні перетворення, оскільки вони є беззмістовними.

8. Тільки динамічне цілепокладання і цілеспрямовані дії можуть забезпечити прогрес суспільства. Складні системи управління в суспільстві мають бути спроможними у процесі розвитку переходити з одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства до відповідності з притаманними йому об'єктивними закономірностями та тенденціями поступового розвитку. Природно-історичний процес в основному так і розвивався від одного — нижчого — ступеня, до другого — вищого.

9. Упорядкування суспільних відносин, збереження їхньої сталості та доцільності у розвитку для конкретно-історичного суспільства забезпечується організуючою роллю управління, але для практичного переведення управлінського впливу у напрямку, що визначається соціальними завданнями, для забезпечення належної соціальної поведінки індивідів необхідний авторитет, влада. І в соціальній організації управління виступає як організуючий процес реалізації влади, як її динаміка. Немає суспільства без управління, як і немає управління в суспільстві без пануючої волі, влади, авторитету.

10. Практичне здійснення управлінських процесів залежить від наявних суспільних умов, а останні в кінцевому рахунку обумовлені матеріальними умовами життя суспільства. Та оскільки управлінська діяльність — це суб'єктивна діяльність людей, відтак вона залежить і від суспільного досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності і масштабності соціальних завдань та ін. [7, с.18-19].

***Управління є цілеспрямовуючим, організуючим і регулюючим впливом людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (в формах самоуправління), так і через спеціально створені структури (державу, громадські об'єднання, партії, спілки, асоціації, фірми).***

2.

Умовно всі теорії управління можна поділити на 4 групи, виходячи з домінант управління, що визначали автори цих теорій: ***класична теорія управління, теорія людських відносин(теорії вдоволення та процесуальні теорії), теорія бюрократії та загальна теорія систем***.

**Класична теорія управління.** Класична теорія управління бере свій початок з індустріальної революції та принципів ліберальної економіки, розповсюджуючи свій вплив аж до наших днів у більш-менш модифікованій формі.

Основоположником класичної теорії і засновником американської науки управління прийнято вважати **Ф. Тейлора.**Довівши важливість застосування на практиці методів наукової організації праці, Тейлор сформулював обов'язки адміністрації і вперше показав, що саме вона повинна брати на себе всю ініціативу в частині планування, організації праці, навчання персоналу аж до підбору знарядь праці на кожному робочому місці. А всі працівники повинні строго виконувати закріплені за ними завдання. Обґрунтування необхідності управління працею, заміни грубо практичних методів виробництва строго науковими, стимулювання працівників з метою формування у них зацікавленості у високих результатах праці - ось найбільш характерні новації школи наукового управління Ф. Тейлора.

Недоліки:

* виходив із неіснуючої в природі так званої “економічної людини ”, тобто людини, єдиною метою діяльності якої є прагнення до одержання максимальної матеріальної вигоди від своєї праці.
* не враховувались психологічні моменти та індивідуальні елементи в формуванні ставлення людини до своєї праці, а звідси і до продуктивності праці, ігнорувались блага самого працюючого.

**Г. Емерсон.** Його заслугою є посилення уваги до теоретичної сторони дослідження проблеми організації праці і поглиблення досліджень в напрямку розмежування процесу організації на простіші складові, що дало можливість більш глибоко аналізувати процес управління. За допомогою такого аналізу Емерсону вдалось сформулювати принципи правильної організації управлінської праці в знаменитих, так званих дванадцяти принципах продуктивної праці Емерсона: наявність зрозумілої мети; здоровий глузд в організації; кваліфікована рада; дисципліна; чесна поведінка; швидка і систематична перевірка результатів; порядок роботи; існування норм і зразків; відповідні умови роботи; розроблені методи діяльності; точний інструктаж роботи; система заохочення.

Обидві концепції досліджень в галузі організації праці – концепція Тейлора і концепція Емерсона – стосуються питань управління приватним підприємством.

**Анрі Файоль.** Вихідним пунктом для досліджень Файоля послужило сформульоване ним положення про те, що соціальні явища, подібно фізичним явищам, підпорядковані природним законам, незалежно від нашої волі. Прагнучи сформулювати ці закони більш глибоко, ніж його попередники, він розділив процес управління на первинні складові елементи і розробив шляхи ефективного формування цих елементів. Файоль вважав, що процес управління складається з наступних складових частин: передбачення, організації, видання розпоряджень, координації, контролю. А.Файоль сформулював принципи правильного функціонування органів управління. Він виклав їх в 14 пунктах: розподіл роботи; авторитет керівництва; внутрішня дисципліна; єдність керівництва; єдність видання розпоряджень; підпорядкування індивідуальних інтересів більш загальним інтересам; винагорода; централізація; внутрішня ієрархія; порядок; рівність прав і обов`язків; стабільність персоналу; вимога прояву ініціативи адміністративним персоналом; єднання персоналу.

**Теорія людських відносин.** Теорія людських відносин (так називається цей важливий етап в розвитку науки управління в період з 1930 по 1950 рр.) народилася з необхідності обмежити надмірність, до якої призвела дегуманізація праці на початку ХХ століття. Теорія розглядала людський фактор як основний елемент ефективності управління.

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

**Дуглас Макгрегор.** Згідно цієї теорії особи не є пасивними від природи, не мають вони і природної опірності змінам, хоча можуть до цього вдатись в результаті життєвого досвіду. Обов`язком управління є організувати умови розвитку здатності кожної особистості брати відповідальність на себе, спрямовуючи зусилля на цілі управління. Модель Макгрегора не передбачає, проте, управління без лідерства або без контролю. Вона наближається до моделі контролю над цілями.

*В рамках теорії людських відносин набули розвитку і інші теорії мотивації. Вони можуть бути представлені такими двома групами:* ***теорії вдоволення; процесуальні теорії.***

До теорій вдоволення **належать: теорія ієрархії потреб Маслоу, теорія ЖВЗ Алдерфера, Герцбергова теорія двох чинників, теорія трьох потреб.**

Теорії вдоволення зосереджуються на визначенні людських потреб, щоб прогнозувати мотиви праці. Вважається, що в разі забезпечення цих потреб люди матимуть більше стимулів.

Теорія ієрархії потреб **Абрагама Маслоу**. Згідно з Маслоу, люди мають необмежену кількість потреб і бажань, які прагнуть задовольнити, але останні розшаровані у певній послідовності чи ієрархії,. За ієрархією, потреби ідуть в такому порядку: фізіологічні потреби; потреби безпеки; потреби товариськості чи кохання; потреби поваги; потреби самореалізації. Згідно з цією теорією, вдоволення потреб мусить відбуватись за висхідною, відповідно до ієрархії. Якщо нижчий рівень потреби не вдоволено, то індивід має спуститися, щоб вдовольнити її. А. Маслоу підкреслював, що не слід перебільшувати значення грошей в стимулюванні працівників. Однак теорія ієрархічних потреб, попри її інтуїтивну прийнятність, не завжди підтверджувалася в ході досліджень.

**Теорія ЖВЗ Алдерфера.** Ця теорія складається з трьох рівнів потреб, де Ж означає життєві потреби, тобто фізіологічні потреби і потреби безпеки; В – потреби взаємин, що пов`язані з міжособовими стосунками, і З – потреби зростання для потреб поваги і самореалізації. У теорії ЖВЗ поступ відбувається не за вертикаллю, вгору і вниз, а кожну потребу можна вдовольняти незалежно до інших. Дана теорія більше відповідає нашому знанню про індивідуальні відмінності між людьми. Факти, які свідчать про те, що представники різних культур по-різному класифікують категорії потреб, наприклад, іспанці і японці ставлять соціальні потреби вище своїх фізіологічних запитів, - підтверджують теорію ЖВЗ.

**Теорія двох чинників Ф.Герцберга.** Фредерік Герцберг розвинув теорію, яка ґрунтується на дослідженні причин вдоволення і невдоволення працівників на роботі. Його дослідження виявило відмінності в тому, що спонукає індивідів працювати ефективно. Спираючись на ці відмінності, він розбив дані чинники на два типи: мотиваційні і гігієнічні. Мотиваційні чинники стосуються змісту роботи, а саме: самовідданої праці, можливості творчого та службового зростання, досягнення, визнання і схвалення результатів. Вони можуть породжувати як позитивні почуття, так і негативні. Гігієнічні чинники пов`язані з середовищем чи контекстом роботи. Ці чинники викликають у індивіда невдоволення, їм бракує мотиваційної спрямованості, але їхня відсутність чи незадоволення унеможливлює побудову будь-якої мотивації. Прикладами гігієнічних чинників є платня, безпека, умови роботи, міжособисті відносини з керівниками, колегами і підлеглими, ступінь безпосереднього контролю за роботою.

* Недоліком теорії Герцберга є те, що вона лише пояснює причини вдоволення роботою, і тільки принагідно торкається теорії мотивації; їй бракує визначення міри загального вдоволення роботою, при якому люди вважають свою роботу прийнятною, навіть якщо існує певне обмеження.

**Теорія трьох потреб.** Дана теорія, розроблена **Девідом Макклеландом,** розрізняє такі три людські потреби: 1) досягнення: бажання робити що-небудь краще чи ефективніше, вирішувати проблеми чи справлятися зі складними завданнями; 2) приєднання: бажання налагодити і підтримувати дружні стосунки з іншими; 3) влада: бажання контролювати інших і впливати на їхню поведінку чи брати на себе відповідальність. Переваги такого поділу потреб полягають у тому, що він може забезпечити основу для добору людей на певні посади. Теорії вдоволення покладаються на розвиток певного плану задоволення людських потреб.

**Процесуальні теорії.** Процесуальні теорії мають на меті з`ясувати, як люди мислять, щоб вдовольнити свої потреби і прагнуть показати, як слід впливати на поведінку індивіда, щоб вона стала більш мотивованою для виконання службових обов`язків.

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

**Теорія сподівання.** В основі теорії сподівання лежить ідея, що люди діятимуть певним чином, бо вони сподіваються на важливу для них винагороду. Ключем до теорії сподівання, таким чином, служить розуміння цілей індивіда і зв`язку між зусиллям і виконанням, виконанням і винагородами і нарешті – між винагородами і досягненням індивідуальної праці.

**Теорія бюрократії.** За М. Вебером (1864 – 1924рр.), основними характеристиками «ідеального типу» управління є наступні:

1. Вся діяльність, необхідна для досягнення цілей, що стоять перед організацією, може бути розподілена на елементарні простіші операції, що в свою чергу обумовлюють суворе формально визначене коло завдань та обов'язків кожного із ланцюгів цієї організації.

2. Кожна організація будується на засадах ієрархії, тобто кожний нижчий службовець і підрозділ підпорядковується вищестоящому підрозділу або вищому службовцю. Кожен службовець в адміністративній ієрархії відповідає перед вищестоящою особою за рішення і дії не тільки свої, але й підлеглих йому осіб.

3. Діяльність організації регулюється послідовною системою абстрактних правил і складається з застосування цих правил до окремих випадків. В кожній організації має бути розроблена система стандартів, загальних правил поведінки, що обумовлено необхідністю забезпечення виконання кожного завдання незалежно від кількості осіб зайнятих на їх виконанні, а також незалежно від характеристик конкретного виконавця. Чіткі правила та інструкції визначають відповідальність кожного члена організації і забезпечують відповідні форми координації їх індивідуальної діяльності.

4. Ідеальний керівник керує своїм підлеглим апаратом на формальній основі та без будь-яких емоційних почуттів. Нормальне функціонування організації згідно з визначеними стандартами виключає втручання особистих емоцій та приватних міркувань. Як зовнішні, так і внутрішні організаційні відносини між особами мають носити беземоційний характер.

5. Служба в бюрократичних організаціях базується на відповідності технічної кваліфікації особи займаній посаді, і кожен службовець має бути гарантований від свавільного звільнення. Служба — це є кар'єра і між службовцями має існувати відповідний «корпоративний дух», що виховує високу ступень лояльності до організації.

6. Структура, внутрішня побудова організацій за принципом «ідеального типу» дозволяє саме в бюрократичній формі організації вбачати систему, яка безумовно перевищує будь-яку іншу систему за своєю точністю, стабільністю, дисципліною та надійністю.

Досліджуючи німецьку бюрократію в державному апараті, Вебер фактично визначив загальні закони функціонування складних організацій, їх функціонально-структурні побудови, розвиток ієрархії та методів організації соціальних систем. Невипадково Вебера також вважають одним з основоположників теорії систем та школи системного підходу до управління. Вебер є автором основних ідей в галузі теорії організації, і відповідно є певною мірою засновником сучасної організаційної науки. Саме в період його наукової діяльності активізувалися дослідження в цій галузі.

Не зважаючи на те, що веберівська концепція в основному базувалася на європейських методах організації, і головним чином на прусському досвіді, його «ідеальний тип» в цілому аналогічний тим організаційним моделям, які утворювали так звану класичну теорію управління.

**Загальна теорія систем.** Загальна теорія систем виступає методологічною основою теорії управління. Можливості її застосування як методології управління і системного аналізу, як інструментарію в управлінському процесі базуються на тому, що системність – об`єктивна властивість всіх складних об`єктів, з якими доводиться мати справу в реальній дійсності.

**Людвіг фон Берталанфі**  висунув ідею “загальної теорії систем ”. За Берталанфі система – це сукупність взаємодіючих компонентів, які володіють інтегральними властивостями, не притаманними кожному з цих елементів окремо. Особливостями будь-якої системи є: цілісність, структурність, ієрархічність та інші.

Управління правомірно розглядати як особливу систему, яка включає суб`єкт і об`єкт управління, власне процес управління і зворотній зв`язок між об`єктом і суб`єктом. Система – не проста, випадкова сукупність об`єктів, позбавлених яких-небудь внутрішніх зв`язків, а така їх сукупність, в якій всі складові взаємопов`язані і взаємодіють одна з одною і, яка, внаслідок цього, реагує на зовнішні взаємовпливи як дещо ціле. Тому вивчення ізольованих частин не може забезпечити адекватну інформацію про систему. Особливостями будь-якої системи є: цілісність, структурність, ієрархічність та ін.

Під системою необхідно розуміти тільки ту сукупність вибірково залучених компонентів, у яких взаємодія та взаємовідносини набувають характеру взаємосприяння елементів, спрямованого на отримання визначеного корисного результату (мети або цілей функціонування системи). Основними ознаками системи є:

• наявність мети або цілей системи та корисного результату;

• ієрархічність декомпозованих цілей та функцій, структури елементів системи, в тому числі їх повноважень;

• цілісність системи, що зумовлюється взаємодією та взаємосприянням дій ієрархічно побудованої структури її елементів системи відповідно до декомпозованих цілей та функцій системи;

• наявність різних типів необхідних комунікацій між елементами системи та зовнішнім оточенням;

•  наявність інтегративної якості (або якостей), що відрізняються від властивостей та якостей елементів, які утворюють систему;

• здатність до саморозвитку та самоорганізації для досягнення мети або запрограмованих цілей системи;

• наявність керуючого центру (органу управління), що забезпечує функціонування системи, відає та має необхідні ресурси для досягнення мети або цілей системи.

Для управління інтерес представляють соціальні системи, яким властиві невизначеність випадкових відхилень, розподілів, розгалужень. Звідси передбачити траєкторію розвитку соціальної системи можна лише імовірнісно. Всі соціальні системи є системами з великим числом параметрів з нелінійною залежністю.

За характером системи і середовища всі системи поділяються на закриті і відкриті. Для закритих систем характерна жорстка детермінованість і лінійність їх розвитку, що визначає і відповідний характер управління. На відміну від закритих, відкриті системи передбачають обмін речовиною, енергією і інформацією з зовнішнім світом в будь-якій точці, стохастичний характер процесів, що інколи виводять випадковість на визначальні позиції. Управління системою в цих умовах набуває якісно нового характеру: підтримка рівноваги і стійкості в принципі нерівноважних і нестійких систем виключає можливість використання наперед відомого, єдиного варіанта, а передбачає вироблення оптимального варіанту на основі плюралістичного підходу. Це означає, що жорсткий, директивний характер управління можливий як один із підходів при розробці багатьох варіантів прийняття управлінських рішень.

**Школи управління**

**Європейська школа**. Підхід до визначення галузі державного управління та його змісту у ній є дуже точний. В європейських країнах державне управління ґрунтується на традиціях статутного права, яке вводить його у площину юридичної науки і практики. Державне управління в європейському підході – це підгалузь права.

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

**Американська школа.** Дещо інакшим є американський підхід до державного управління. В американському сприйнятті воно є комплексною сферою відносин, яка складається з багатьох галузей знань (економіки, організації, кібернетики, психології, соціології), сфокусованих на процесах і функціях управління.

Американська концепція державного управління, що виросла з теорії і практики промислового і фінансового менеджменту, на відміну від європейської моделі, спирається не стільки на законодавчу базу, як на раціональність і доцільність прийняття тих, чи інших управлінських рішень. В американському підході державне управління ближче до господарських методів управління, ніж до правових чи конституційних засад. Воно спрямовується на розвиток високо формалізованого комплексу правил чи принципів для керування діями, з тим, щоб отримати украй структуровану й засновану на правилах систему, де правила знатимуть і розумітимуть ті, хто працює в уряді чи прагне заручитися його підтримкою.

**Японська школа** управління є родоначальницею методології менеджменту якості та системного підходу до питань управління якістю. На думку японського фахівця з менеджменту Хідекі Йосіхара, існують такі характерні ознаки японського управління:

*Управління, орієнтоване на якість*. Якість - наріжний камінь японської системи управління. Якість закладається в політику і стратегію фірми. Управління якістю здійснюється в рамках системи, що дає можливість наблизитися до бездефектного виробництва і точно слідувати змінюються смаки замовника.

*Колективні форми управління та колективна відповідальність*. У Японії використовується система довічного найму, яка заснована на гарантії зайнятості працівника, а також на гарантії його просування. Працівник, що перейшов в іншу компанію, позбавляється трудового стажу і починає трудову діяльність спочатку. Оскільки фірма повинна функціонувати як одна згуртована команда, то найбільш цінуються такі якості, як взаємна довіра, співпраця, гармонія і повна підтримка у вирішенні завдань, що стоять перед групою. Індивідуальна відповідальність і індивідуальне виконання роботи свідомо затушовуються. Метою є покращення роботи групи і посилення групової солідарності.

*Гласність і цінності корпорації.* Посадові особи всіх рівнів управління і робочі користуються загальною базою інформації про політику, цілі у сфері якості та діяльності фірми. У цьому випадку розвивається атмосфера загального участі в роботі і відповідальності, що поліпшує взаємодію і підвищує продуктивність праці. Японський службовець ототожнює себе з найняв його корпорацією. Як вищі посадові особи, так і рядові виконавці вважають себе представниками корпорації. У Японії кожен працюючий переконаний, що він важлива і необхідна особа у своїй компанії - це один із проявів ототожнення себе з фірмою.

*Постійна присутність керівництва на виробництві*. Для швидкого вирішення складних питань і сприяння вирішенню проблем у міру їхнього виникнення японці найчастіше розміщають керуючий персонал прямо у виробничих приміщеннях. Після вирішення кожної проблеми вносяться невеликі нововведення, це призводить до накопичення додаткових засобів розвитку. У Японії для сприяння додатковим нововведенням широко використовується система новаторських пропозицій і кружки якості.

*Управління, засноване на інформації.* Особливе значення надається збору даних та їх систематичному використанню для підвищення економічної ефективності виробництва і якісних характеристик продукції. Застосовується система ідентифікації кожної деталі і простежуваність продукції, що входить в загальну систему управління якістю. Таким чином, виявляються не тільки винні за несправність, але і причини несправності.

Отже, державне управління – явище універсальне і притаманне всім без виключення країнам. Однак, його розуміння в різних країнах є неоднаковим і значною мірою різниться між собою. На його зміст впливають історичний та політичний досвід народу даної країни, рівень його економічного і суспільно-політичного розвитку, національні традиції, ментальність та багато інших факторів.

3.

Враховуючи природу і субстанційну специфіку суб`єктів управління, розмежовують **державне управління** (суб`єкт управлінської дії - держава), **суспільне управління** (суб`єкт управлінської дії – суспільство та його структури), **менеджмент** (суб`єкт управлінської дії – підприємець, власник). Серед усіх видів управління визначальна роль належить державному управлінню.

* **Державне управління – це цілеспрямована, організаційно-регулююча діяльність держави (через систему її органів і посадових осіб), направлена на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають її певного втручання.**

**Характерні риси** **державного управління:**

1. Державне управління - це, передусім, соціальне, політичне явище;

2. Державне управління та державні органи, що здійснюють його функції, є складовою єдиного механізму державної влади;

3. Державне управління - це процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження, і поза цим не існує. Зміст влади найяскравіше виявляється в державному управлінні.

4. Діяльність органів державного управління здійснюється на підставі й на виконанні законів, тобто державне управління – підзаконна діяльність, хоча й володіє владно-розпорядчими повноваженнями.

5. Державне управління – це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, чим підкреслюється його виконавче призначення – організаторська виконавчо-розпорядча діяльність державних органів.

* Система державного управління за своїм змістом охоплює такі елементи:

1. суб’єкти управління (управляючу систему);
2. взаємодію (управлінську діяльність / процес);
3. суспільну систему (об’єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя.

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

Внаслідок масштабності державного управління його класифікують за різними видами:

* + Залежно від сфер суспільної життєдіяльності розрізняють: управління суспільством в цілому, економічне управління, соціальне управління, політичне управління, духовно-ідеологічне управління.
  + Залежно від структури суспільних відносин – управління економічним, політичним і духовним розвитком суспільства.
  + Залежно від об’єктів управління: е5кономічне (господарське), соціально-політичне, управління духовним життям суспільства.
  + За характером і обсягом охоплюваних управлінням суспільних явищ: управління суспільством, управління державою, управління галузями, сферами народного господарства, управління підприємствами, установами, закладами, фірмами тощо [Г. Атаманчук] .

**Головні особливості державного управління:**

1. Державне управління -— це конкретний вид діяльності, пов'язаної зі здійсненням державної влади, яка має певну специфіку й відрізняє її від інших видів і форм здійснення державної влади.

2. Державне управління — це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, тобто вона в основному проявляється у виконанні нормативних правових актів за допомогою юридичних владних засобів.

3. Державне управління здійснюють спеціально створені органи державної влади.

4. Державне управління є виконавча діяльність в процесі повсякденного та безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом.

5. Державне управління як діяльність має здійснюватися на основі законів та інших нормативних актів.

6. Державне управління характеризується ознаками вертикальності (субординаційності, ієрархічності) системи виконавчо-розпорядчих органів; отже, система державної служби має бути також побудована на відносинах субординації та підпорядкування.

7. Реалізація органами виконавчої влади своїх юридичних повноважень здійснюється в адміністративному порядку.

8. Можливість адміністративної правотворчості (поєднання правозастосування й правовстановлення).

4.

* **Принципи державного управління – це закономірності, відносини, взаємозв`язки, керівні засади, на яких ґрунтується його організація і здійснення, і які можуть бути сформульовані в певні правила.**

При цьому, принципи не повинні сприйматися як постулати.

Процес виявлення і обґрунтування принципів державного управління повинен відповідати таким вимогам:

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

б) характеризувати стійкі закономірності, відносини і взаємозв`язки в державному управлінні;

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

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

**У відповідності з даними підставами систематизації, розрізняють такі три групи принципів державного управління:**

**1) загальносистемні;**

**2) структурні;**

**3) спеціалізовані.**

До **загальносистемних** принципів відносяться:

* принцип об'єктивності державного управління;
* демократизму; правової впорядкованості;
* законності;
* розподілу влади;
* публічності;
* поєднання централізації і децентралізації.

В групі **структурних** принципів виділяють:

* структурно-цільові;
* структурно-функціональні;
* структурно-організаційні;
* структурно-процесуальні принципи.

*Структурно-цільові* принципи включають:

* + узгодженість цілей державного управління між собою;
  + взаємодоповнюваність цілей, при якій одна ціль сприяє іншій і її підсилює;
  + підлеглість часткових, локальних цілей загальним (стратегічним);
  + послідовність в досягненні всієї сукупності цілей державного управління.

*Структурно-функціональні* принципи включають:

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

*Структурно-організаційні* принципи включають:

* єдність системи державної влади; територіально-галузевий, який обумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва та обслуговування; різноманітності організаційних зв`язків органів державної влади і місцевого самоврядування в системі державного управління;
* поєднання колегіальності і одноосібності в окремих органах влади та місцевого самоврядування;
* лінійно-функціональний принцип, який розкриває зміст і обсяг підлеглості та управлінської взаємодії в організаційній структурі державного управління;

*Структурно-процесуальні* принципи включають:

* відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності органів державного управління їх функціям і організації;
* конкретизації управлінської діяльності і особливої відповідальності за її результати;

стимулювання раціональної і ефективної управлінської діяльності.

Групу **спеціалізованих** принципів державного управління складають:

* принципи державної служби;
* принципи роботи з персоналом управління;
* принципи інформаційного забезпечення державного управління;
* принципи діяльності органу виконавчої влади;
* принцип прийняття управлінських рішень.

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

**Рекомендована література:**

1. .Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Уклад,- Глен Райт, пер.В.Івашко.- К.: Основи, 1996. - 127с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит.2010. - 400 с.
3. Бакуменко В. Державне управління і державно-управлінські рішення: вступ до досліджень // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - № 4. - 1999. - С. 68-79.
4. Гладун 3. Поняття та зміст державного управління: Адміністративно-правовий аналіз / Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні. - Ужгород, 1997. - С. 20-37.
5. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / За заг. ред. проф. О.Ю.Оболенського. - Хмельницький: Поділля, 1999.-570с.
6. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. В.Б.Авер'янова. - К.: Юрінком Інтер, 1998. - 432 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. - К.: Юрінком Інтер, 1999. - 736 с.
8. Менеджмент у державному секторі: матеріали до курсу лекцій. -Ужгород: УДУ, 1997. - 130 с.
9. Нижник П., Машков О. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р.Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 1998.- 160с.
10. .Основи менеджменту для державних службовців / Розр. С.Слава.-Ужгород.: Афенс, 1996. - С.2-19.
11. Основы управления / Под ред. В.П.Радукина.-М.: Высш. шк., 1986. -271с.
12. Райт Г. Державне управління. - К.: Основи, 1994. - 191 с.
13. Реформування державного управління в Україні: проблеми перспективи / Наук. кер. В.В.Цветков. - К.: Оріяни, 1998. - 364 с.
14. Ру Д., Сульє Д. Управління.- К.: Основи, 1995. - 442 с.

**ТЕМА 2: ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

**План:**

*1.Державне управління як діяльність виконавчо-розпорядчого характеру.*

*2.Державна влада як атрибут державно-владного механізму.*

*3.Об’єкти управлінської діяльності виконавчої влади.*

Можна виокремити декілька основних напрямків наукової думки щодо усвідомлення змісту влади в державному управлінні, які сприяли розробці теми. Перш за все, це дослідження історичних аспектів становлення влади і владних відносин (В. Селіванов, С. Серьогін, А. Слюсаренко, М. Томенко та ін.), філософських проблем політики і влади (В. Андрущенко, В. Бурлацький, І. Варзар, Б. Гаєвський, Г. Горак, Н. Корабльова, П. Кравченко, О. Кривуля, М. Култаєва, М. Михальченко, В. Мушинський, В. Лєдяєв, О. Осипова, С. Рябов, В. Халіпов, Л. Шкляр та ін.), влади в контексті її правового забезпечення (О. Бандурка, Ю. Битяк, М. Козюбра, Л. Кривенко, О. Рябченко, В. Шаповал, П. Юзьков та ін), соціально-психологічних складових механізмів влади (Є. Бистрицький, О. Білий, А. Дегтярьов, А. Демидов, В. Крамник, М. Кругов, В. Ладиченко, С. Сьомін, Г. Філіппов та ін.), влади і державного управління як об'єктів для дослідження науки державного управління (В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, О. Данільян, А. Кім, В. Князєв, В. Корженко, Є. Кушнарьов, Н. Нижник, Г. Одінцова, В. Ребкало, В. Сіренко, С. Телешун, Ю. Тихомиров та ін.).

**Сутність виконавчої влади зводиться до наступних положень :**

1. Виконавча влада є самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні - атрибутом державно-владного механізму, побудованого за принципом розподілу влади і здійснюється поряд із законодавчої і судової, тісно з ними взаємодіючу.

2. Виконавча влада самостійна лише в зв'язку з практичною реалізацією Конституції України, законів України в загальнодержавному масштабі і функціонально - компетенційному. На неї покладається найбільша частина загальнодержавних функцій.

3. Виконавча влада має державно-правову природу, наділена владними повноваженнями, що виявляються в її можливостях впливати на поводження і діяльність людей, їхніх об'єднань, праві і можливостях підкоряти собі волю інших.

4. Виконавча влада здійснюється за принципом розподілу державної влади на гілці не на всіх рівнях, а лише на вищому, оскільки на місцевому рівні відсутні законодавчі органи, на рівні району в місті (крім Києва і Севастополя), де є судові органи, відсутні органи виконавчої влади (державного характеру). Немає їх і на рівні села, селища, міста. Управління на цьому рівні здійснюється органами місцевого самоврядування.

5. Виконавча влада не ототожнюється з виконавчою діяльністю, оскільки така діяльність є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенціональної і функціональної спрямованості.

6. Виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів - органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властиво органам законодавчої і судової влади. Через систему цих органів - виконавчої влади - здійснюється державне управління, виконавча і розпорядницька діяльність.

* **Тобто, державне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави, яка реалізується виконавчою владою і полягає у практичній організації виконання нормативно - правових актів, правових приписів.**
  + Виконавчий характер діяльності органів державного управління полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною і соціальною сферами, а також державно-політичною діяльністю (оборона, безпека, митна справа).
  + Розпорядчий характер державно-управлінської діяльності полягає у виданні органами виконавчої влади – постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил, таке інше. Це дозволяє забезпечити виконання норм та принципів Конституції України, законів, нормативно-правових актів Президента та ефективно управляти галузями економіки і соціально-культурної сфери. Розпорядча діяльність органів виконавчої влади має підзаконний характер, тобто базується на Конституції, законах, нормативних актах Президента і повинна їм відповідати.

**Детермінанти (лат. determinare - визначати) державного управління:**

* + - **система економічних відносин** (економічний базис суспільства). Дана система з’єднує виробничу базу з людським потенціалом і забезпечує відтворення матеріальних благ, а також соціальних і інших послуг, необхідних для підтримки життєдіяльності суспільства і кожної окремої людини. Основу економічних відносин складають відносини власності. Тому держава як виразник всезагальних потреб, інтересів та цілей і форма суспільства, повинна створювати одинакові економічні умови для розвитку різних форм власності.
    - **Соціальна сфера** суспільства, яка складається з специфічних соціальних інтересів, соціальних відносин у вузькому розумінні слова, соціальної інфраструктури.
    - **Духовна культура суспільства**. Кожен народ впродовж свого існування виробив, зберіг і засвоїв свою систему духовних цінностей – релігійних, світоглядних (філософських), ідеологічних, етичних, художніх, педагогічних і інших, до яких державне управління повинно відноситись як до об’єктивних факторів.

На цей час державне управління здійснюється в рамках єдиної системи державної влади за принципом поділу влади, тому державне управління, елементом якого є виконавча і розпорядницька діяльність, не може протиставляться виконавчій владі, оскільки за його допомогою реалізуються владні повноваження суб'єктів виконавчої влади. Відповідно, усі суб'єкти виконавчої влади є ланками системи державного управління .

2.

Механізм державного управління - це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління .

**Складові елементи механізму державного управління**:

* **система органів державного управління** (суб'єктів управління) — в силу її ролі у забезпеченні ефективного вирішення завдань уп­равління, реальної керованості суспільними процесами, єдиного та диференційованого, оперативного та кваліфікованого впли­ву на суспільні процеси .
* **система правових норм**. Так, правові норми визначають:

- порядок формування цілей та завдань управління;

- цілі та завдання управління;

- функції органів державного управління, виходячи з цілей та завдань управління;

- цілі та завдання діяльності органів державного управління, їх компетенцію (предмет управлінського впливу, права та обов'язки);

- організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління;

- принципи побудови та функціонування органів держав­ного управління;

- структуру та характер взаємовідносин всередині структу­ри системи органів державного управління;

- правовий статус державних службовців;

- цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління;

- правовий статус, повноваження та межі оперативної самостійності об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління;

- форми, умови, порядок виникнення, зміни та припинення відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління.

Викладене дає змогу визначити ***механізм державного управління як сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та системи правових норм, що регламентують процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення.***

Державне управління є одним із видів діяльності по здійсненню державної влади (поруч із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичному здійсненні організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій з втілення в життя вимог законодавства і здійсненню на цій основі управлінського впливу щодо певних суб`єктів.

3.

**Об’єкт управління - це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють. Об'єктами управління може бути галузь промисловості, об'єднання, підприємство чи його виробничий підрозділ.**

Кожному об'єкту управління притаманні різноманітні види діяльності. Відповідно, в зміст управління входить комплексне вирішення усіх елементів адміністрування.

Слід зазначити, що між суб'єктом і об'єктом державного управління не існує абсолютних меж: система, яка управляє, будучи суб'єктом відносно того чи іншого об'єкта, сама, в свою чергу, є об'єктом управління іншим суб'єктом. Суб'єкти управління мають суттєві ознаки, які характеризують їх сутність як найважливіших елементів соціального (державного) управління. Слушно зауважує у цьому зв'язку Ю.Тихомиров, що суб'єкт управління забезпечує реалізацію інтересів певної соціальної спільноти - народу, певної верстви суспільства, нації, професії тощо. Існує певна ієрархія інтересів, яка відображає структурованість суспільства, що закріплена Конституцією та іншими правовими актами. Механізм погодження та гармонізації інтересів розрахований на переборення суперечностей з метою досягнення загальних соціальних цілей. Такий механізм, звичайно, спирається на діючі структури державного управління

Є різні підходи до класифікації об'єктів управління.

*Залежно від якостей і призначення* розрізняють організаційні, соціальні та інші об'єкти управлення.

*За рівнями управління* розглядаються такі типи об'єктів, як людина, колективи й об'єднання людей, суспільство в цілому.

*Відповідно до організаційно-структурного* критерію об'єктом державного управління виступають формально визначені організаційні структури (область, місто, підприємство),

*За функціональним критерієм* види діяльності: роздержавлення, інформатизація, приватизація тощо.

*У відповідності з основними сферами суспільства* об'єкти управлінської діяльності виконавчої влади поділяються на такі видові групи: економічні, соціальні і духовні.

*Рис. 2.1. Структура об’єкту управління*

Самоактивність

Цілеспрямованність

Об’єкт управління

Адаптивність

Здатність до самоуправління

Залежність від об’єктивних умов

*Рис. 2.2. Властивості об’єкту управління*

Чим більш розвинуті керовані об'єкти, чим сильніше і раціональніше проявляються їх властивості, тим менше вони потребують державного управління, тим самим управління може бути м'якше і зводитися лише до керівного впливу координаційного характеру.

Рекомендована література:

1. Грабильніков А.В. Громадянин України – суб’єкт політичної системи // Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 24. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – С. 196-204.
2. Заєць А.П. Правова держава в контексті сучасного українського досвіду. – К. : Парламентське видавництво, 1999. – 248 с.
3. Тертичка В. Державна політика як фактор життєдіяльності суспільства // Командор. – 2000. – № 2-3. – С. 20-22.
4. Тертичка В. Методологічні засади аналізу державної політики // Зб. наук. праць УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. 2. – С. 38-48.
5. Тертичка В. Державна політика : аналіз та здійснення в Україні. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
6. Тертичка В.В. Державна політика : аналіз і впровадження в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01. – теорія та історія державного управління. – Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ, 2004. – 41 с.
7. Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування / Ю.О. Фрицький. – Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2006. – 360 с.
8. Чехович Т.В. Сутність та юридична природа державної влади // Часопис Київського університету права. – К. : Київський університет права, 2003. – № 3. – С. 18-21.

ТЕМА 3: Цілі і функціональна структура державного управління

План:

*1. Формування «дерева цілей» державного управління, юридичне та ресурсне забезпечення цілей державного управління .*

*2. Поняття і види функцій державного управління, функціональна структура державного управління.*

1.

Складну, багатоманітну систему державного управління складають наступні елементи:

* цілі державного управління.
* функції,
* організаційна структура,
* форми,
* методи.

Тож першочерговою складовою процесу управління можна назвати висування цілей. Цей процес має визначені системоутворюючі моменти:

1. Суспільні джерела виникнення і фіксування цілей державного управління.
2. Суб’єктивна сторона цілепокладання та відносність і відкритість, які вона викликає в процесі формулювання цілей державного управління.
3. ,Ієрархія цілей державного управління, яка має великий соціологічний сенс.
4. Побудова безпосередньо самого «дерева» цілей.

Центральними, ("стволом") "дерева" цілей державного управління є **стратегічні** цілі, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням або перетворенням. Вони розгортаються в **оперативні,** фіксувальні великі блоки дій з досягнення перших, а оперативні - в **тактичні**, такі, що визначають щоденні і конкретні дії з досягнення перших і других цілей. Іноді стратегічні цілі називають головними, а цілі, що дозволяють їх досягати, забезпечуючими.

Відрізняють два основних етапи розгортання цілей:

* **цілепокладання** - характеризується тим, що ціль як би переходить із минулого в дійсне і спрямована на майбутнє,що є внутрішньою інформаційною причиною зміни поводження самокерованої системи.
* **цілездійснення** - властивий перехід цілі - внутрішньої причини (ціль-інформація) - у фактичне поводження системи, тобто ціль реалізовану.

**Цілі** державного управління мають **свої властивості**:

1) визначаються природою і характером керуючої системи (суб'єктів управління ), ступенем пізнання і відбитки керованих процесів. На їх постанову й особливо зміну істотно впливає управлінський процес, своєрідним елементом якого вони є. У ході управлінського процесу узагальнюється соціальна практика і вносяться необхідні корективи у уже встановлені цілі, намічаються нові цілі і т.д.

2) активно впливають на побудову, утримання і методи діяльності керуючої системи. Можна навіть сказати, що останні існують для досягнення принципових цілей політичного і соціально-економічного розвитку, для реалізації цілей, що виникають у процесі розвитку.

**Вимоги до цілей, які представлені в дереві цілей ”:**

* об’єктивна обумовленість,
* обґрунтованість,
* соціальна вмотивованість,
* забезпечення ресурсами,
* системна організованість.

У науковій літературі відзначається градація цілей державного управління і з інших підстав:

* **за об'ємом** - загальні (для усього державного управління) і часткові (для окремих його підсистем, ланок, конкретних компонентів),
* **за результатами** - кінцеві і проміжні,
* **за часом** - віддалені, близькі і безпосередні.

Слід сказати і про так звані **побічні** (похідні) цілі, які напряму не пов'язані з реалізацією стратегічних (головних) цілей, але при цьому можуть виникати і носити негативний, протилежний по відношенню до них сенс. Вони небажані, і все ж таки їх потрібно враховувати.

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

* ***суспільно-політичні***, які охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
* ***соціальні,*** які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
* ***духовні,*** пов'язані в одному аспекті із сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в другому - з підключенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей;
* ***економічні***, які характеризують і утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних і інших цілей;
* ***виробничі,*** що полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, які відповідають вищеназваним цілям і сприяють їх здійсненню;
* ***організаційні,*** спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єкті й об'єкті державного управління - побудову відповідних функціональних і організаційних структур;
* ***діяльнісно-праксеологічні***, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами, службовцями і робочими місцями;
* інформаційні, що ведуть до забезпечення визначених цілей необхідною, достовірною і адекватною інформацією;
* ***роз'яснюючі,*** що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному здійсненню комплексу цілей державного управління.

2.

* **Функція управління -** це реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на кероване явище, відношення, стан, на які останні реагують і сприймають. **Предмет функцій** управління вказує на сторони, аспекти, прояви громадської системи, держави (її органів), що підлягають управляючій дії**. Зміст функцій управління** виражає сенс і характер дії, що направляє**. Спосіб реалізації** розкриває засоби (можливості) збереження або перетворення управлінських взаємозв'язків, закладені в цій функції.

**Функції державного управління - це специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісні управляючі впливи держави.**

**Управлінські функції державних органів - це юридично виражені управляючі впливи окремих державних органів, які вони мають право і зобов'язані здійснювати по відношенню до певних об'єктів управління або компонентів певних структур.**

Обсяг управлінської функції обумовлений місцем державного органу в структурі управляючої системи й окреслює його межі в управлінні суспільними процесами.

Функції державного управління й управлінські функції державних органів у зв'язку із специфікою їх параметрів підрозділяються на види:

* За критерієм змісту, характером і обсягом впливу функції державного управління - ***загальні й спеціальні***. Загальними є функції управління , які відображають сутнісні моменти державного управління, його об'єктивно необхідні взаємозв'язки і мають місце практично в будь-якій управлінській взаємодії державних органів з об'єктами управління. Спеціальні функції управління відображають особливий зміст окремих впливів, обумовлений різноманітністю багатьох взаємодіючих в управлінні компонентів. Вони реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління і детерміновані в основному, запитами об'єктів управління (економічних, духовних тощо).
* За характером і послідовністю дій до загальних функцій управління: ***організація, планування, регулювання, робота з персоналом, контроль.***
* Залежно від спрямованості й місця впливу*:* ***внутрішні й зовнішні*** функції управління. Внутрішні функції державного управління уособлюють управління всередині державної управлінської системи й обумовлені багаторівневою і різнокомпонентною побудовою держави як суб'єкта управління. Зовнішні функції державного управління характеризують безпосередньо процес впливу державних органів на суспільні процеси (об'єкти управління). Система зовнішніх функцій управління визначається, з одного боку, вертикальною й горизонтальною побудовою організаційної структури держави, а з другого - цілями, особливостями змісту діяльності різних об'єктів управління.

Набір функцій державного управління залежить від стану, структури і самокерованності управлінських суспільних процесів.

* **Функціональна структура державного управління є сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій державних органів у їх взаємодії. Ця структура забезпечує управлінський взаємозв'язок держави - суб'єкта управління із суспільною системою, 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 державних органів. В результаті кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій державних органів, розчленованих за "вертикаллю" та "горизонталлю.

На характер і конфігурацію функціональної структури державного управління впливає багато обставин:

* рівень самоуправління об'єктів управління,
* розвиток місцевого самоврядування,
* форма державного устрою,
* форма правління,
* рівні централізації й децентралізації,
* соціальна спрямованість держави.

З метою забезпечення раціональності й ефективності функціональної структури державного управління, в основу її формування слід покласти системно-функціональний підхід. Використання системно-функціонального підходу покликане забезпечити належне юридичне оформлення управлінських функцій державних органів і закріплення їх у компетентності державних органів. Системно-функціональний підхід дозволяє розкрити і такий аспект функціональної структури державного управління, як обґрунтування типових моделей управлінських функцій для різних ланок організаційної структури державного управління.

**Рекомендована література:**

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Дерець В. Зміст управлінських відносин у системі органів виконавчої влади України // Юридична Україна. – 2005. – № 11. – С. 19-22.
3. Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
4. Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Державне управління : теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
6. Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : Монографія. / Кол. авт.; За ред. д-ра філос. наук, проф. В.М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
7. Дзвінчук Д.І. Менеджмент організацій : Конспект лекцій / Д.І. Дзвінчук, В.І. Малімон, В.П. Петренко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 272 с.
8. Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
9. Малиновський В.Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України : теоретико-методологічні засади. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02. – політичні інститути та процеси. – Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. – Чернівці, 2002.
10. Мартиненко В.М. Державне управління : шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : Монографія. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2003. – 220 с.
11. Нижник Н. Проблеми змісту державно-управлінських відносин та фактори його соціальної обумовленості в Україні // Вісник НАДУ. – 1996. – № 2. – С. 102-113.
12. Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.
13. *Сурмін Ю.* Енциклопедія державного управління Українияк національний стандарт знаннягалузі державного управління // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 5-13.

**ТЕМА 4: Організаційна структура державного управління**

**План:**

*1.Сутнісні характеристики (риси) організаційної структури державного управління.*

*2.Унітарна та федеративна організація державного управління.*

*3.Основи побудови організаційної структури державного управління.*

*1.*

Організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та організаційних зв'язків між ними, що виражають взаємодію і координацію елементів всередині системи.

У правовій літературі запропоновано при аналізі структури апарата управління виділяти одночасно елементи двох рівнів: "апарата в цілому (який розчленовується на самостійні органи) і кожного окремого органа (який розчленовується на структурні підрозділи).

Базовою (на відміну від первинної) структурною одиницею апарата управління виступають органи, що входять до його складу, оскільки саме вони є "елементи" системи.

У апараті управління специфічний "засіб" взаємозв'язків, взаємодій структурних одиниць виражається у нормативно (або ж іншою уявою) установлених моделях або схемах взаємовідносин цих одиниць. Саме нормативні моделі взаємовідношень, а не взаємовідносини самі по собі складають суттєвий атрибут організаційних структур як структур офіційно встановлених або формальних. Тим самим у структурах фіксується характер взаємоположення ланок апарата.

З погляду потреб у забезпеченні структурами раціональності суспільного поділу управлінської праці центральне місце в утриманні нормативної моделі взаємовідносин займають, як показує досвід, схеми розподілу цілей, задач, функцій і повноважень. Саме відповідно до цих схем будуються конкретні відношення керуючих суб'єктів як по "вертикалі", так і по "горизонталі".

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 та 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.

Побудова організаційної структури здійснюється шляхом організаційного проектування, основою якого виступає стратегічний план, спрямований на досягнення цілей організації та реалізацію її місії. Організаційне проектування здійснюється зверху вниз і охоплює наступні етапи:

– визначення вертикальних рівнів управління;

– виконання горизонтального поділу організації, тобто закріплення видів діяльності за лінійними та штабними (функціональними) підрозділами;

– встановлення зв'язків між різними підрозділами;

– визначення повноважень і відповідальності посад;

– визначення посадових обов'язків, закріплення їх за конкретними посадовими особами (за допомогою формування посадових інструкцій).

**Головними характеристиками організаційної структури є:**

* ефективність, досягнута шляхом суворого розподілу обов'язків між державними службовцями, що дає можливість використовувати висококваліфікованих спеціалістів на керівних посадах;
* сувора ієрархієзація влади, що дає можливість вищій за рангом посадовій особі здійснювати контроль за виконанням завдань співробітниками, нижчими за рангом;
* формально встановлена і чітко зафіксована система правил, що забезпечує однотипність управлінської діяльності і застосування загальних інструкцій до окремих випадків у найкоротший термін;
* безособовість адміністративної діяльності та емоційна нейтральність відносин, що складаються між функціонерами організації.
* **Організаційна структура державного управління - це особливе державно-правове явище, обумовлене суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом державного управління, яке об'єднує в собі певний склад, організацію і стійкий зв'язок людських ресурсів, технічних і інших засобів, що виділяються і витрачаються суспільством на формування і реалізацію державно-управлінських впливів і підтримку життєздатності самого суб'єкта управління.**

2.

Організаційна структура державного управління будується залежно від форми державного устрою. Тому виділяють організаційну структуру унітарної та федеративної держави.

Унітарна - це єдина держава, яка не має більше утворень, а складається з адміністративно-територіальних одиниць. Розділяють унітарну форму на два види: просту та складну. Проста складається тільки з адміністративно-територіальних одиниць, а складні мають ще ті чи інші форми автономії (наприклад, Республіка Крим в Україні).

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

* **відносно децентралізована** - де у більшості ланок адміністративно-територіального поділу є органи, які обираються населенням , а в деяких ланках – тільки такі виборні органи;
* **децентралізована** – якщо у всіх ланках адміністративно-територіального поділу є тільки виборні органи и немає призначених зверху, які повинні здійснювати адміністративний контроль за місцевими органами самоврядування;
* **найбільш централізована форма правління** – де є вертикальна система призначення органів правління зверху донизу.

Як форма державного устрою вона характеризується наступними 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, діюча на всій території країни без будь-яких обмежень; єдина система вищих органів державної влади – парламент, глава держави, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни.

3. Єдина система права і судова система, єдине громадянство.

4. Єдиний державний бюджет, податкова, валютна системи.

Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади. При цьому централізм проявляється в різній мірі і в різних формах.

Згідно Конституції України (ст.6) державна влада діє за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову влади.

У змісті виконавчої вертикалі першорядне значен­ня має чітке визначення її найвищої структурної ланки, яка має виконувати в системі роль керуючого центру. Відповідно Конституція України визначає Кабінет Міністрів як вищий орган в системі органів виконавчої влади, який у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента (ст. 113).

В цілому ж в системі органів виконавчої влади виділяються структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

1) вищий рівень — Кабінет Міністрів (в функціональній взаємодії з Верховною Радою);

2) центральний рівень — міністерства, державні комітети та інші підвідомчі Кабінету Міністрів органи виконавчої влади;

3) місцевий, або територіальний рівень, на якому діють:

- органи виконавчої влади загальної компетенції — Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації,

- органи спеціальної — галузевої та функціональної — компетенції, котрі як безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у так званому подвійному підпорядкуванні (тобто водночас і відповідному центральному, і місцевому органу виконавчої влади).

Федеративна держава або федерація: 1) союз товариств і організацій; 2) форма державного устрою, при якій державні утворення, що входять до її складу – члени федерації – володіють юридичною й певною політичною самостійністю. Федерація – союзна держава, яка складається з відносно самостійних державних утворень.

Федеративна держава характеризується наступними ознаками:

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

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

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

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

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

У федеративній державі передбачається розмежування компетенції між федеративними органами влади й органами влади суб`єктів федерації і висока самостійність останніх у побудові організаційних структур.

Зазвичай, конституція федерації встановлює перелік повноважень, які відносяться до відання федерації. Усі інші питання відносяться до відання її суб`єктів. В федеративній конституції може встановлюватись також перелік питань спільного відання. Обсяг прав і повноважень суб`єктів федерації залежить від історичних традицій, рівня розвитку й інших факторів. При цьому рівність суб`єктів федерації є обов`язковою умовою федерації.

3.

Складові організаційної структури управління:

* Ланка управління - державні органи, які характеризуються однаковим положенням і однорідністю здійснюваних управлінських функцій.
* Рівень управління – сукупність ланок управління, що займають певний ступінь в ієрархії управління установою.
* Організаційні зв'язки між суб'єктами управління.

Можна виділити три види зв'язків в організаційній структурі державного управління:

* + **субординаційні** (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого);
  + **реординаційн**і (знизу вверх, від керованого до керуючого);
  + **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.

*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 й можуть передбачати:

• створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;

• проведення координаційних нарад;

• регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;

• прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають 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.

Спільними ознаками є те, що і субординаційні, і координаційні відносини в системі органів виконавчої влади є управлінськими, а також те, що ці відносини можуть існувати як по горизонталі, так і по вертикалі, за наявності різних видів підпорядкування, а не лише організаційного. Відмінним є спосіб досягнення кінцевого результату органами виконавчої влади, а також те, що у координаційних відносинах, на відміну від субординаційних, сторони виступають, так би мовити, як партнери.

*Реординаційні зв'язки*передбачають:

• певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган приймає рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній може 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.

Організаційна структура управління передбачає якісний розподіл та кількісну пропорційність праці в системі управління. Повинні встановлюватися завдання, права та обов’язки окремих органів управління та участь окремих працівників у виконанні управлінських завдань.

Залежно від характеру зв’язків між різними підрозділами організацій розрізняють такі типи організаційних структур: **лінійна; функціональна; лінійно-функціональна; штабна; програмно-цільова; матрична.**

**Переваги та недоліки лінійної структури**

|  |  |
| --- | --- |
| **Переваги** | **Недоліки** |
| 1. єдність і чіткість розпорядництва; 2. узгодженість дій виконавців; 3. Простота управління; 4. Чітко виражена відповідальність; 5. Оперативність у прийнятті рішень; 6. Особиста відповідальність керівника за остаточний результат діяльності свого підрозділу. | 1)високі вимоги до керівника, який має бути підготовлений всебічно;  2) відсутність ланок з планування і підготовки рішень;  3)перевантаження інформацією, багато контактів з підлеглими, вищими і змінними структурами;  4)ускладнені зв’язки між інстанціями;  5) концентрація влади в управлінській верхівці. |

**Переваги та недоліки функціональної структури**

|  |  |
| --- | --- |
| **Переваги** | **Недоліки** |
| 1. висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій; 2. звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань; 3. стандартизація, формалізація і програмування явищ і процесів; 4. виключення дублювання і паралелізму у виконанні управлінських функцій; 5. зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю. | 1. надмірна зацікавленість в реалізації цілей і завдань «своїх» підрозділів; 2. труднощі у підтримці постійних взаємозв’язків між різними функціональними службами; 3. прояви тенденцій надмірної централізації; 4. довго тривалість процедур прийняття рішень; 5. порівняно застигла організаційна форма, що важко реагує на зміни. |

**Переваги та недоліки лінійно-функціональної структури**

|  |  |
| --- | --- |
| **Переваги** | **Недоліки** |
| 1. Глибша підготовка рішень і планів, що пов’язані із спеціалізацією працівників; 2. Звільнення головного лінійного управлінця від глибокого аналізу проблем; 3. Можливість залучення консультантів та експертів. | 1. Відсутність тісних взаємозв’язків і взаємодії на горизонтальному рівні; 2. Недостатньо чітка відповідальність, бо розробник рішення , як правило, не приймає участі в його реалізації; 3. Надмірно розвинена система взаємодії по вертикалі, тобто тенденція до надмірної централізації. |

**Лінійно-штабна** структура має аналогічні до лінійно-функціональної структури характеристики, що також передбачає функціональний розподіл управлінської праці в штабних службах різних рівнів.

**Програмно-цільова** основа закладає в організаційну структуру орієнтацію на ціль. Це надає організаційній структурі такі *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. *Недоліками* програмно-цільової основи є: труднощі узгодження цілей та заходів, що реалізуються в рамках окремих програм; зацікавленість в реалізації тільки тих цілей, що визначені в програмі; відсутність належного взаємозв’язку між розробниками і виконавцями програми.

**Матрична структура** поєднує лінійну і програмно-цільову структури. Основними *перевагами* матричної структури є: можливість швидко реагувати і адаптуватися до умов, що змінюються; підвищення творчої активності управлінського персоналу за рахунок формування програмних підрозділів, які активно взаємодіють з функціональними структурами; раціональне використання кадрів за рахунок спеціалізації різних видів діяльності; підвищення мотивації за рахунок децентралізації управління і посилення демократичних принципів керівництва; посилення контролю за вирішенням окремих завдань програми; скорочення навантаження на керівників вищого рівня за рахунок делегування певної частини повноважень; підвищення особистої відповідальності за виконання програми в цілому і її складових частин. Поряд з цим, матрична структура характеризується наявністю таких *недоліків* як: складна система субпідлеглості, в результаті чого виникають проблеми, пов’язані із встановленням завдань та розподілом часу на їх виконання; присутність надмірної змагальності між керівниками програм; складнощі в набутті навиків, необхідних для роботи за новою програмою. Види організаційних структур наведені у Додатку 2.

Для ***вибору типу організаційної структури управління*** використовують такі ***основні методи***:

1. ***Метод аналогій*** – полягає у застосуванні організаційних форм, що виправдали себе в організаціях із схожими організаційними характеристиками (середовищем, стратегією, технологією, розмірами).
2. ***Експертно***-***аналітичний метод*** – полягає в обстеженні і аналітичному вивченні організації кваліфікованими фахівцями - експертами, які і розробляють відповідну організаційну структуру управління.
3. ***Метод структуризації цілей*** – передбачає розробку системи цілей організації, включаючи їх кількісне та якісне формулювання і наступний аналіз базових організаційних структур з точки зору їх відповідності системі цілей.
4. ***Метод організаційного моделювання*** – базується на розробці різних варіантів можливих організаційних структур для конкретних об’єктів управління з наступним їх порівнянням (співставленням) і оцінкою за певними критеріями. Критеріями ефективності при співставленні різних варіантів організаційних структур слугують можливості щонайповнішого досягнення цілей організації при відносно нижчих витратах на її функціонування. (Додатки 1 -5).

**Рекомендована література:**

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Дерець В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади // Право України. – 2005. – № 5. – С. 32-35.
3. Дерець В. Зміст управлінських відносин у системі органів виконавчої влади України // Юридична Україна. – 2005. – № 11. – С. 19-22.
4. Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Державне управління : теорія і практика. / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
7. Дзвінчук Д.І. Менеджмент організацій : Конспект лекцій / Д.І. Дзвінчук, В.І. Малімон, В.П. Петренко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 272 с.
8. Малиновський В.Я. Побудова організаційних структур державного управління сучасної демократичної держави // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 280-288.
9. Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
10. Мартиненко В.М. Державне управління : шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : Монографія. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2003. – 220 с.
11. Новий курс : реформи в Україні. 2010-2015. Національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
12. Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.
13. Cоціально-економічний стан України : наслідки для народу та держави : національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
14. Чиркин В.Е. Государственное управление : Элементарный курс. – М. : Юристъ, 2010. – 320 с.

**ТЕМА 5 : СТРУКТУРА управлінської діяльності**

**План:**

1*.Загальні риси управлінської діяльності.*

*2. Форми управлінської діяльності.*

*3.Методи управлінської діяльності.*

*4.Стадії управлінської діяльності.*

*5. Управлінські технології.*

1.

* **Управлінська діяльність – набір (сукупність) вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навичок, вмінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини в сфері управління. Управлінська діяльність відрізняється інтелектуальним змістом, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття і практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати в бажаному напрямку стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей.**

**Загальні риси:**

* за своїм предметом управлінська діяльність є інформаційною. Інформаційний характер управлінської діяльності проявляється в необхідності постійного одержання, осмислення, систематизації, зберігання, видачі спеціальної і, перш за все, управлінської інформації.
* Управлінська діяльність є складним соціально-психологічним явищем з чітко вираженою домінантою волі.
* Управлінська діяльність завжди виступає колективістською, так як здійснюється в колективі певного державного органу і одночасно передбачає взаємодію з колективом людей в інших державних органах по вертикалі і по горизонталі.
* Управлінська діяльність багатогранна за своїми проявами. Це і люди, і знання, і інформація, і технічні засоби, які утворюють складне комплексне явище. Тільки зважене, збалансоване залучення в дію всіх елементів управлінської діяльності здатне надавати їй раціональності і ефективності.
* Юридична заданість.
* Чіткість і виразність. Більшість елементів управлінської діяльності не тільки юридично описуються, але і «прив’язуються» до державних органів, закріплюються в їх правовому статусі у вигляді процесуальних норм.

2.

Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно і типізовано фіксованими проявами практичної активності державних органів по формуванню і реалізації управлінських цілей і функцій і забезпеченню їх власної життєдіяльності.

Розрізняють **правові, організаційні та організаційно-правові форми управлінської діяльності.**

**Правові форми** управлінської діяльності фіксують управлінські рішення і дії, які мають юридичний зміст (встановлення і застосування правових норм). Серед правових форм виділяються:

а) прийняття нормативних актів ;

б) видання індивідуальних ( адміністративних ) актів;

в) укладання договорів ;

г) надання передбачених законодавством обов’язкових звітів .

Вони використовуються головним чином при підготовці, прийнятті і виконанні управлінських рішень. Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дії, операції, прогнозні оцінки, експертизи, статистичні узагальнення, інформаційні відомості, соціологічні дані, які лежать в основі управлінських рішень були чітко задокументовані, тобто представлені в належній правовій формі.

**Організаційні форми** управлінської діяльності пов`язані з здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і математично-технічних операцій). Їх можна охарактеризувати як способи вільного колективного пошуку оптимального варіанту вирішення якоїсь управлінської проблеми. На відміну від правової форми, де виражене одностороннє волевиявлення уповноваженого на реалізацію компетенції державного органу, в організаційних формах більше представлені різні точки зору і підходи, обговорення і дискусії, компроміси і узгодження. В управлінській практиці використовуються такі організаційні форми як **сесії, засідання, наради, конференції, оперативки** і т. д.

**Організаційно-правові форми** констатують той факт, що в державних органах більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття через встановлені організаційні форми. Так, строгі організаційні процедури діють у відповідності з регламентами при прийнятті правових актів представницькими органами державної влади і місцевого самоврядування.

3.

У цілому управлінські методи можна розділити на наукові і ненаукові, демократичні і диктаторські, гнучкі і жорсткі, державні і суспільні, творчі і шаблонові, адміністративні й економічні, прямого і непрямого впливу.

Методи діяльності органів управління, що застосовуються на найважливіших стадіях управлінського процесу, одержали назву **загальних,** а застосовувані при виконанні окремих функцій або на окремих стадіях процесу управління, називаються **спеціальними.**

До **загальних** відносяться методи:

а) переконання і примуса (по ознаці застосування владних повноважень);

б) прямого або непрямого впливу (по засобу впливу);

в) адміністративного й економічного впливу (по характеру впливу);

г) нагляду і контролю (по цілі впливу);

д) регулювання, керівництва і управління, у тому числі оперативного (по ступеню впливу на об'єкти управління ).

Універсальними методами державного управління, застосовуваними у всіх галузях і сферах є переконання і примус. Ці методи найбільше послідовно реалізуються через механізм прав і обов'язків, підкреслюють владність управління, особливість відношень влади і підпорядкованості.

**Переконання** - це система методів правового і неправового характеру, здійснювана державними і суспільними органами, що виявляється в застосуванні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних мір із метою формування в громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів і інших правових актів.

У державному управлінні застосовуються такі основні види переконання:

- організація державних і суспільних заходів, спрямованих на рішення конкретних задач (урахування, контроль, прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів і т.п.);

- виховання (економічне, правове, моральне й ін.);

- роз'яснення задач державного управління;

- інструктаж осіб підпорядкованого апарата і громадськості з питань найбільше діючого виконання поставлених задач;

- заохочення (моральне - подяка, нагородження почесним знаком, присвоєння почесного звання і т.д., матеріальне - грошові премії, путівки окремим особам або групам осіб і ін.);

- критика роботи і поводження окремих осіб.

**Державний примус** - це психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на визначених осіб із метою примусити, змусити їх виконувати правові норми; існує дві форми державного примуса - судова й адміністративна. Застосовуються і міра суспільного примуса, що не є державними.

*Адміністративний примус* - це один із видів державного примуса. Його особливості:

- адміністративний примус застосовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності;

- механізм правового регулювання адміністративного примуса встановлює основи і порядок застосування відповідних примусових мір;

- порядок застосування примусових мір регулюється, як правило, нормами адміністративного права, що включають норми адміністративного законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів;

- застосування адміністративного примуса - це результат реалізації державно-владних повноважень органів державного керування, тільки у винятковим, установлених законодавством випадках, такі міри можуть застосовуватися судами (суддями);

- адміністративний примус застосовується для:

а) попередження вчинення правопорушень;

б) припинення адміністративних проступків;

в) притягнення до адміністративної відповідальності.

Адміністративне право застосовується на основі адміністративно-процесуальних норм.

Тобто, адміністративний примус - це система мір психологічного або фізичного впливу на свідомість і поводження людей з ціллю досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у рамках закону, забезпечення правопорядку і законності.

Примусові міри адміністративного характеру застосовуються органами виконавчої влади, судами (суддями) для впливу на громадян і посадових осіб з метою виконання ними юридичних зобов'язань, припинення протиправних дій, притягнення до відповідальності правопорушників, забезпечення суспільного порядку.

**Прямий вплив** - це влада відповідного органа - наказ; значна частина актів управління, прийнятих по різних питаннях. **Непрямий вплив** - це створення через різні ситуації зацікавленості у виконавців, надання можливості вибирати варіант поводження, стимулювання і т.д.

**Адміністративні методи** - це засоби впливу органів управління на діяльність підприємств, заснувань і організацій, посадових осіб і громадян шляхом прямого встановлення їхніх прав і обов'язків, через систему наказів, що спираються на владні повноваження і систему підпорядкування.

**Економічні -** це засоби не прямого впливу на об'єкти управління, а через їхні інтереси. Використання економічних методів позначає створення таких економічних умов і різноманітних стимулів, що викликають у виконавців зацікавленість у результатах роботи. При цьому об'єкту управління не віддають наказів, як і що він повинний робити.

**Нагляд** дозволяє одержувати відомості про стан справ, правильно їх оцінити.

**Контроль** пов'язаний із розробкою мір і програм активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів.

Під **регулюванням** варто розуміти встановлення у відповідне галузі управління загальної політики і принципів її реалізації через державне фінансування, пільги і т.п.

**Загальне керівництво** має на меті практичне проведення і життя загальної політики і принципів у відповідних галузях управління, здійснення контролю за підпорядкованими об'єктами і розробку напрямків їхньої діяльності.

**Управління** - це прямий систематичний вплив суб'єктів управління на об'єкти, повсякденне управління оперативного характеру.

Методи повинні:

* Бути здатними формувати і забезпечувати реалізацію управлінських впливів;
* бути різноманітними і пристосованими для використання в управлінні;
* бути реальними і гнучкими.

**Класифікація методів** управлінської діяльності залежно від їх ролі у роботі державних органів:

**1) методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування;**

**2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління.**

1) Методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування охоплюють способи, прийоми, дії осіб, залучених в процеси державного управління, які пов’язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової і організаційної державно-управлінської діяльності. Дані методи забезпечують узгодженість, обумовленість, 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 і 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.

2) Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління – це прийоми, способи, операції стимулювання, активізації і спрямування діяльності людини з боку державних органів і посадових осіб.

За **аспектами впливу на інтереси і мотиви поведінки людини і,** відповідно, за змістом, методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління можна розділити на **морально-етичні, соціально-політичні, економічні і адміністративні.**

* + *Морально-етичні методи* ґрунтуються на зверненнях до гідності, честі і совісті людини. Вони включають в себе заходи виховання, роз’яснення і популяризації цілей і змісту управління, засоби морального заохочення і стягнення.
  + *Соціально-політичні методи* пов’язані з умовами праці, побуту, дозвілля людей, наданням їм соціальних послуг, залученням в процес владовідносин, розвитком суспільної і політичної активності. Вони впливають на соціально-політичні інтереси людей, їх статус в суспільстві, можливості вільної самореалізації. Поглиблення демократизму держави об’єктивно веде до зростання ролі даної групи методів.
  + *Економічні методи* обумовлені роллю економічних інтересів в житті людей і, відповідно, в управлінських процесах. Можливості придбання і розширення особистої власності, свобода підприємництва, діючі в суспільстві матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці, інші економічні явища завжди привертають увагу людей, і, оперуючи ними, органи державної влади можуть багато чого домогтись в реалізації цілей і функцій державного управління.
  + *Адміністративні методи* – це способи і прийоми, дії прямого і обов’язкового визначення поведінки і діяльності людей зі сторони відповідних керівних компонентів держави. Основними ознакам даних методів є: 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 існуючого завдання, варіанта поведінки, однозначне вирішення ситуації, яке підлягає обов’язковому виконанню; в) безумовна обов’язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягнути за собою різні види юридичної відповідальності. Адміністративні методи зумовлені необхідністю регулювати розвиток небезпечних технологій і видів діяльності з точки зору інтересів людей, суспільства і природи.

4.

**Стадії управлінської діяльності - це послідовні етапи її здійснення із своїм особливим набором форм і методів.**

Можна вирізнити сім стадій управлінської діяльності:

* + аналіз і оцінка управлінської ситуації;
  + прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій що до збереження і зміни стану управлінської ситуації (в суб’єкті і об’єктах державного управління;
  + розробка необхідних правових актів або організаційних заходів;
  + обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів;
  + організація виконання прийнятих рішень (правових і організаційних);
  + контроль виконання і оперативне інформування;
  + узагальнення проведеної управлінської діяльності, оцінка нової (результативної) управлінської ситуації.
  + При оцінці і аналізі досліджуваних процесів, формується системне “бачення” об’єктів управління, досліджуються закономірності і організаційні форми процесів, що визначаються; дається конкретна історична оцінка стану керованих об’єктів.
  + На стадії прогнозування і моделювання враховуються обмежуючі фактори і умови та визначаються оптимальні варіанти рішень: стандартне(на основі фіксованого набору альтернатив); бінарне(“так” або “ні”); багатоальтернативне рішення; інноваційне (новаторське).
  + Розробка правових актів і організаційних заходів забезпечує умови взаємодії управлінської ланки і оперативно виконавчого персоналу .
  + На стадії обговорення і прийняття правових актів та здійснення організаційних заходів має бути дана об’єктивна характеристика питання, що розглядається; прояснені причини, що обумовили вибір варіанту рішення; виділено ресурси, достатні для реалізації, встановлено термін вирішення і виконавців; названо очікувані результати і критерії ефективності рішення.
  + Організація виконання прийнятих рішень – охоплює набір процедур, починаючи з їх документального оформлення і завершуючи конкретними діями щодо втілення у життя.
  + Контроль забезпечує підведення підсумків, зворотній зв’язок і виділення критичних точок.
  + Узагальнення проведеної управлінської діяльності націлене на оцінку результатів реалізації рішень, об’єктивну оцінку управлінської ситуації, яка утворилась в результаті управлінських дій.

5.

Розглядаючи стадії управлінської діяльності, характеризуючи їх, ми розглядаємо технологію управління.

**Зміст** управлінської технології полягає в обов'язковому масовому використанні в управлінській діяльності кращих, передових досягнень науки, мистецтва і досвіду державного управління. Тому як управлінську технологію слід розглядати тільки ту організацію управлінської діяльності, яка вирізняється результативністю, ефективністю та раціональністю.

Освоєння управлінських технологій починається з типологізації управлінських ситуацій, оскільки їх основні види передбачають адекватні їм форми і методи управлінською діяльності. Аналіз стану і поведінки керованих об'єктів, що знаходяться у веденні того або іншого державного органу (їх підсистеми), до того ж впродовж тривалого часу, відкриває можливість такої роботи. Це прості, зрозумілі і адекватні описи тих, що повторюються (ординарних), проблемних і екстремальних ситуацій, типові (заздалегідь змодельовані) управлінські рішення і дії з них; набори модулів ресурсів, процедур і операцій, вживаних при реалізації останніх.

Залежно від специфіки органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а також керованих об'єктів розрізняють такі види управлінських технологій: **діагностування, прогнозування, проектування та реформування відповідних підсистем; інформаційні, впроваджувальні й навчальні технології; вирішення соціальних конфліктів; інноваційний розвиток керованих компонентів.**

Виділяють декілька аспектів управлінської діяльності, що в сучасних умовах запровадження управлінських технологій є дуже актуальним. Перш за все це:

• процеси діагностування, аналізу, оцінювання стану керованого об'єкта, прогнозування, програмування, вироблення критеріїв оцінювання і моніторинг наслідків управлінських рішень та, відповідно, реформування організації і функціонування компонентів суб'єкта державного управління;

• встановлення загальних, уніфікованих критеріїв (показників), які адекватно характеризують відповідні процеси, та їх систематизація, що сприяє відображенню реальної картини суспільної життєдіяльності;

• створення організаційних і технологічних умов для оперативної і поточної передачі необхідної інформації через усі структурні підсистеми;

• застосування ідентичних методів, процедур і операцій для аналізу та характеристики об'єктів, що вивчаються і програмуються;

програмування і планування комплексного розвитку території, функціональної сфери управління, галузі;

• підготовка, прийняття і реалізація управлінських рішень, починаючи з уніфікації понятійно-категоріального арсеналу і закінчуючи графічними формами представлення конкретних документів;

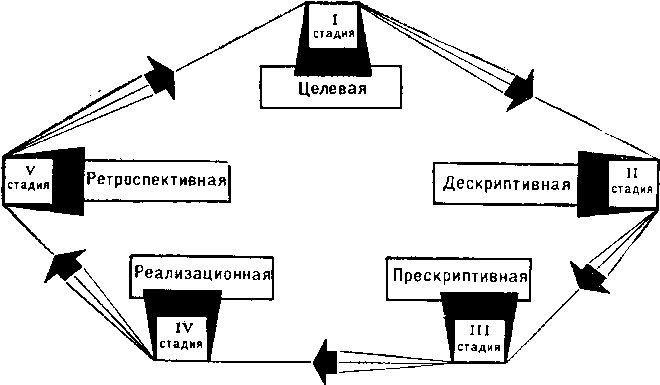
• технології контролю, пов'язані з безперервним моніторингом керованих процесів, їх вивченням, вимірюванням і порівнянням, об'єктивним зіставленням їх з управлінськими моделями, які виражені в рішеннях, їх нормах і вимогах;

• технології організаційних форм управлінської діяльності. Неможливо забезпечити результативність, ефективність і раціональність функціонування системи державного управління без розробки і засвоєння управлінських технологій за всіма найважливішими аспектами організації і функціонування державного управління.

Сучасна технологія управління виступає як послідовний ряд процедур, систематизованих у п'ятьох основних стадіях**: цільова, дескриптивна, прескриптивна, реалізаційна, ретроспективна.**

До першої, *цільової, стадії* управлінського циклу можуть бути віднесені такі процедури й операції: узнавання проблеми, усвідомлення необхідності її рішення і насамперед формулювання цілі.

Правильне формулювання задач управління потребує: зібрати інформацію про соціальні, політичні, організаційно-технічні, економічні й інші процеси, що можуть призвести до виникнення соціальних проблем; підготувати інформацію, що відбиває взаємозв'язок між цими процесами і причинно-слідчими залежностями, а також дає можливість зробити необхідні висновки; проаналізувати вимоги суб’єктів і зробити висновки про назрілих, але ще не вирішених проблемах; провести порівняння між нормами соціального поводження і нормами, що є у колективі, щоб розкрити розходження між ними; формулювати проблему, порівнюючи утримання прийнятих рішень із досягнутими результатами .



На *дескриптивній стадії* управлінської діяльності здійснюється опис реальної ситуації, характеризуються визначені даності.

Третя стадія управлінського циклу – *прескриптивна-* охоплює види діяльності, пов'язані з трансформуванням інформації , що описує , у що наказує, командну інформацію. Головне питання тут - розробка і прийняття управлінських рішень.

На четвертій стадії *- реалізаційній* - суб'єкт управління додає до сили ідей і силу організації. Визначення вірного шляху реалізації цілі в даній соціальній системі є складною логіко-конструктивною діяльністю, що включає: вибір оптимального варіанта дії відповідно до даних критеріїв; найбільше ефективний розподіл засобів, ресурсів і сил; програмування конкретного ходи процесу, що призводить систему з даного (неоптимального) до бажаного (оптимальному) стану; розподіл відповідальності між виконавцями і т.д.

На п’ятій стадії управлінського циклу р*етроспективній -* проходе узагальнення й аналіз результатів виконання управлінського рішення, урахування його «корисного коефіцієнта». За допомогою так називаної оберненої інформації дорівнюється вихід із входом. Оцінка реалізації даного рішення дає можливість відчинити (дізнатися, усвідомити) нові проблеми, покласти початок новому циклу. Для реалізації ретроспективної стадії управлінського циклу необхідна розробка системи науково обґрунтованих критеріїв оцінки отриманих результатів. На цій стадії повинно здійснюватися: порівняння запланованих у рішенні результатів із фактично досягнутими, оцінка доцільності рішення; обґрунтування необхідності нових або додаткових рішень керівного органа. Важлива методологічна вимога оцінки управлінської діяльності - єдність кількісних і якісних критеріїв.

**Рекомендована література**

* + - 1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
      2. Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
      3. Державне управління : теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
      4. Дзвінчук Д.І. Психологічні основи ефективного управління. Навч. посібник. – К. : Нічлава, 2000. – 278 с.
      5. Дзвінчук Д.І. Менеджмент організацій : Конспект лекцій / Д.І. Дзвінчук, В.І. Малімон, В.П. Петренко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 272 с.
      6. Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
      7. Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.
      8. Романенко С.В. Управлінське рішення як вид соціальної діяльності. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук за спеціальністю 22.00.07. – соціологія управління. – Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. – Харків, 2001.
      9. Чиркин В.Е. Государственное управление : Элементарный курс. – М. : Юристъ, 2010. – 320 с.

**ТЕМА 6: Підготовка та прийняття рішень в**

**державному управлінні**

**План:**

1. *Поняття та суть управлінського рішення*
2. *Процес підготовки управлінського рішення*
3. *Технологія процедури прийняття рішень в державному управлінні*

**Управлінське рішення – творча, вольова дія суб`єкта управління на основі знання об`єктивних законів функціонування керованої системи і аналізу інформації про її функціонування, яка полягає у виборі цілі, програми і способів діяльності по вирішенню проблем або зміні цілі.** В широкому значенні, управлінське рішення розглядається як акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що складає основу процесу управління.

Види управлінських рішень:

|  |  |
| --- | --- |
| **Критерій розподілу** | **Види** |
| за функціональним змістом | планові, організаційні, технологічні, прогнозуючі. |
| за характером завдань, що вирішуються (сферою дій) | економічні, організаційні, технологічні, технічні, екологічні |
| за ієрархією управління | рішення на рівні великих систем; на рівні підсистем; на рівні окремих елементів системи |
| за характером організації розробки | одноособові, колегіальні, колективні |
| за характером цілей | поточні (оперативні), тактичні, стратегічні |
| за причинами виникнення | Ситуаційні;рішення, що виникають за приписом (розпорядженням) вищестоящих органів; програмні; ініціативні,  епізодичні і періодичні.. |
| за вихідними методами розробки | Графічні, математичні, евристичні. |
| за організаційним оформленням | жорсткі, орієнтовні, гнучкі, нормативні. |

**Вимоги до управлінських рішень:**

* + - усестороння обґрунтованість,
    - своєчасність,
    - необхідна повнота змісту,
    - повноважність (владність),
    - узгодженість з раніше прийнятими рішеннями.

**Управлінське рішення повинно охоплювати:**

а) мету (сукупність цілей) функціонування і розвитку системи;

б) засоби і ресурси, які використовуються для досягнення цих цілей;

в) основні шляхи і способи досягнення цілей;

г) строки досягнення цілей;

д) порядок взаємодії між підрозділами і виконавцями;

е) організацію виконання робіт на всіх етапах реалізації рішення.

**До об'єктивних факторів,** що впливають на процес прийняття рішення, відносяться:

– соціально-економічне середовище;

– здатність організації адаптуватися до несприятливого середовища;

– спроможність організації мобілізувати внутрішні соціальні ресурси;

– зовнішня підтримка;

– специфіка сфери діяльності;

– локалізація сфери діяльності в державному соціальному просторі.

**Головними суб'єктивними причинами**, які визначають ефективність прийняття рішення, на думку *С.В. Романенко,* виступають:

– управлінський досвід, знання і навички, придбані завдяки освіті та навчанню;

– уміння діяти за обставинами;

– ірраціональні компоненти свідомості, такі як інтуїція, чуття, схильність до ризику;

– володіння інформацією;

– уміння сполучати раціональний і ірраціональний підходи до процесу прийняття рішення;

– високий професіоналізм.

Складність завдань державного управління вимагає застосування системного підходу до підготовки і реалізації управлінських рішень, який передбачає:

* розгляд керованого об`єкту як системи;
* віднесення проблеми, що розглядається, до компетенції окремого рівня управління, який виступає складовою частиною загальної системи управління;
* локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається;
* типізацію процесу прийняття рішень (з окресленням в ньому загального для вирішення завдань в рамках досліджуваної системи).

2.

Технологія прийняття управлінського рішення має охоплювати такі стадії.

■ **Стадія підготовки** — проводиться економічний аналіз ситуації на мікро- і макрорівні, що поєднує пошук, збір, опрацювання інформації, виявлення й формулювання проблем, які потребують розв'язання.

■ **Стадія ухвалення** — здійснюються розробка та оцінка альтернативних рішень; добір критеріїв ухвалення оптимального рішення; вибір і прийняття найкращого рішення.

■ **Стадія реалізації** — розробляються заходи для конкретизації рішення й доведення його до виконавців; здійснюється контроль за його виконанням; вносяться необхідні корективи; дається оцінка результату, отриманого від виконання рішення.

Етап підготовки управлінського рішення об’єднує:

* визначення, прогнозування розвитку ситуації і формування проблем;
* генерування варіантів можливих управлінських рішень;
* формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

На першому етапі доцільно розробити «дерево цілей», що дозволить виробити струнку схему послідовного здійснення заходів в конкретній ситуації.

На другому - для оцінки ситуації і підготовки рішення орган управління повинен бути забезпечений повною і своєчасною інформацією. Зміст процесу управління полягає у перетворенні інформації зворотного зв`язку на інформацію управлінських рішень. Джерелами інформації для прийняття управлінських рішень можуть бути норми законодавчих та інших актів; звернення громадян в державні органи по реалізації своїх законних інтересів і суб`єктивних прав; обов`язкові вказівки вищестоящих державних органів, які підлягають виконанню нижчестоящими і забезпечують реальність державного управління; факти, відносини, виявлені в процесі контролю, які відображають стан керованих об`єктів; проблемні, конфліктні, екстремальні і інші складні ситуації, що потребують оперативного і активного втручання державних органів; опитування експертів. Крім того, створюються комісії або творчі групи для вивчення питання, проводяться анкетні опитування, інтерв`ювання тощо.

Для діагностування проблеми вивчають її характер (економічний, соціальний, комплексний), встановлюють причини виникнення, фактори, що її зумовили, можливі наслідки несвоєчасного розв`язання, її складність, межі тощо.

Вироблення альтернативних варіантів рішень повинно базуватись на врахуванні досвіду вирішення подібних проблем, активізації творчого пошуку нових ідей, моделюванні варіантів управлінських рішень з різним поєднанням постановок і цілей, визначенні шляхів і розподілі ресурсів. Для порівняння альтернатив і вибору кращої з них використовуються критерії. При підготовці рішень в державному управлінні принципово важливо висунути і застосувати по можливості несуперечливі критерії внутрішньої (з точки зору даної організації, органу) і кінцевої (народногосподарської, суспільної) доцільності тих чи інших дій керованої системи.

Етап прийняття і реалізації управлінського рішення охоплює:

* прийняття рішення (вибір одного, найбільш ефективного варіанта дій);
* доведення управлінських рішень до виконавців;
* складання плану реалізації управлінських рішень;
* організація виконання управлінських рішень;
* контроль за виконанням управлінського рішення.

Основні причини невиконання рішень:

1. рішення було недостатньо чітко сформульоване;
2. рішення було зрозуміле і чітко сформульоване, але виконавець його погано уяснив;
3. рішення було чітко сформульоване і виконавець його добре зрозумів, але у нього не було необхідних умов і засобів для його виконання;
4. рішення було грамотно сформульоване, виконавець його уяснив і мав всі необхідні засоби для його виконання, але у нього не було внутрішньої погодженості з варіантом запропонованого рішення. Виконавець в даному випадку може мати свій, більш ефективний, на його думку, варіант вирішення даної проблеми.

Передумовами успішної організації виконання є:

1. узгодженість розподілу завдань відповідно до реального потенціалу виконавців;
2. дотримання балансу між зрозумілими обов`язками і наданими правами (ресурсами).
3. активне використання механізму стимулювання і відповідальності, який реалізується в рамках можливостей переконувати, спонукати і примушувати.

Контроль виконання рішення є завершальною стадією управлінського циклу. Він набуває форми зворотного зв`язку, за допомогою якого можна отримати інформацію про виконання рішення, досягнення поставлених цілей.

3.

Потреба в технологіях з’являється тоді, коли виникає необхідність у раціональних (з погляду ефективності) діях у керуванні соціальними процесами. В психології управління існують такі види технологій розробки та реалізації управлінських рішень:

* + - Технологія «Управління за результатами»;
    - Технологія «Управління на базі потреб та інтересів»;
    - Технологія «Управління шляхом постійних перевірок і вказівок»;
* Технологія «Управління у виняткових випадках»;
* Технологія «Управління на базі штучного інтелекту»;

Технологія «Управління на базі активізації діяльності персоналу».

Технологія управління за результатами ” заснована на пріоритеті кінцевих результатів над плануванням і прогнозуванням. Основною функцією, яка реалізовується керівниками, є координація (коректування) дій і рішень у залежності від отриманого результату. Ця технологія реалізується в середніх і малих компаніях або в їхніх підрозділах, в яких:

* проміжок між прийняттям рішень і результатом виконання мінімальний (година, кілька днів);
* відсутні нездоланні труднощі швидкого придбання необхідних ресурсів або повернення не використаних;
* професіоналізм керівника організації або керівника проекту досить високий;
* виробництво переважно механізоване.

У залежності від ситуації і кінцевого результату керівник повинен постійно коректувати розміщення і навчання кадрів, технологію й організацію праці, номенклатуру і якість застосовуваних матеріалів, реалізацію продукції і прибутковість організації. Дія технології завершується по досягненні поставленої мети.

Технологія управління на базі потреб та інтересів ” заснована на пріоритеті міжособистісних відносин. Взаємодія між керівником і підлеглим при реалізації даної технології може виникнути тільки за умови, що у виконанні завдання зацікавлені як сам керівник, так і підлеглий.

Умови застосування технології:

* великий часовий інтервал між прийняттям або коректуванням рішення й отриманням результату;
* переважно колективний характер роботи;
* наявність тісних сімейних, побутових і виробничих зв’язків з більшістю організацій, розташованих у тому ж самому адміністративному регіоні: селі, селищі і т.д.
* наявність ринку фахівців.

Дана технологія дозволяє керівнику безпосередньо, а не опосередковано впливати на потреби й інтереси працівників.

Технологія управління шляхом постійних перевірок і вказівок ” заснована на пріоритеті контролю і керування персоналом.

При такій технології керування людина краще реалізує свої потреби в самовираженні, стабільності і порядку. Дана технологія ефективно реалізується в невеликих організаціях, де авторитет і професіоналізм керівника поза сумнівами – у нових наукомістких організаціях, навчальних закладах.

Технологія управління у виняткових випадках ” заснована на пріоритеті професіоналізму виконавців або відпрацьованої виробничої технології. Винятковий випадок – це набір ситуацій, що заважає виконавцю належним чином і у визначений строк виконати доручене завдання. Винятковий випадок не відноситься до форс-мажорних ситуацій. Дана технологія ефективно реалізується в невеликих організаціях або з жорстко регламентованою технологією, або з довірчою (функціональною) структурою керування.

Технологія управління на базі штучного інтелекту ” заснована на пріоритеті відпрацьованої практики, статистики і сучасних економіко-математичних методів, реалізованих у виді баз знань або баз даних в середовищі сучасних комп’ютерних технологій. Штучний інтелект – це система сучасних інформаційних технологій, що моделюють деякі сторони розумової діяльності людини при підготовці і реалізації рішень. Технологія заснована на тому, що переважна більшість відхилень у роботі організації є штатними, тобто повторюваними з відомим набором рішень по їх усуненню. Дана технологія особливо ефективна для організацій, що часто змінюють номенклатуру продукції, що випускається, і для організацій, що мають великий обсяг складних типових процедур.

Технологія управління на базі активізації діяльності персоналу ” заснована на пріоритеті стимулів та заохочень працівника. Технологія вимагає наявності системи спостереження за впливом стимулів і заохочень на діяльність кожного працівника і колективу в цілому. У світовій практиці активізації діяльності персоналу успішно застосовується ряд теорій мотивації (спонукання) до ефективної праці. До них відносяться : теорія Х, теорія Y, теорія очікувань, теорія справедливості.

**Рекомендована література**

1. *Бакуменко В.Д*. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : Монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.
2. Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
3. *Романенко С.В.* Управлінське рішення як вид соціальної діяльності. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук за спеціальністю 22.00.07. – соціологія управління. – Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. – Харків, 2001.

**ТЕМА 7: Законність та відповідальність в державному управлінні**

**План:**

1. *Зміст законності в державному управлінні*
2. *Забезпечення законності в державному управлінні*
3. *Дисципліна і відповідальність в забезпеченні законності*

1.

Під законністю в державному управлінні розуміють метод або режим діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування. Трактуючи як метод, законність зводять до сукупності способів, прийомів і засобів, з допомогою яких управлінська діяльність спрямовується на виконання законів, причому у встановлених законами формах і визнаними законами методами. Розгляд законності як режиму породжує ототожнення її з таким прийнятим в державі порядком, у відповідності з яким всі правові акти і організаційні дії органів управління здійснюються, виходячи із закону.

Значення законності полягає в тому, щоб виражені в правових нормах (правилах поведінки) позитивні зобов`язання були виконані, дозволи використані, заборони дотримані, закон реально виконував свою роль в житті держави, суспільства і конкретної людини. Тому **під законністю доцільно розуміти систему юридичних правил, норм, засобів і гарантій з відповідними їм державними структурами, покликану забезпечувати практичну реалізацію законів і інших правових актів.**

При такому розумінні законності, вона повинна відповідати наступним властивостям:

* + - бути однаковою зрозумілою і здійснюваною в різних місцях, різними людьми і організаційними структурами і в різних життєвих обставинах;
    - бути універсальною, тобто бути тільки єдиною і охоплювати всю державу, всі структури державного управління і місцевого самоврядування; однаково стосуватись всіх і бути однаково обов`язковою для кожного в державі, причому на всій її території і при реалізації будь-яких приватних і суспільних відносин, що підлягають законодавчому регулюванню;
    - охоплювати все тобто поширюватися як на самі державні органи, 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 через спеціальні заходи забезпечення законності.

2.

Законність має місце тоді, коли ні одна структура влади не може перевищувати своїх повноважень і буде, у випадку таких спроб, спільними діями інших структур влади підпорядкована закону.

Органи, на які покладена зобов’язанність контролювати дотримання законності:

* Органи судової влади. Особливий статус органів цієї влади робить її функціонування незалежним від інших підсистем державної влади і перетворює їх в справжнього стража законності. Так, в Конституції України (ст.124) говориться: “Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі ”. Великі можливості для забезпечення законності в державному управління має Конституційний Суд України, який згідно ст. 147 Конституції України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.
* Прокуратура. В прокурорському нагляді закладена функція контролю за законністю державного управління, яка підлягає обов`язковому виконанню.
* Органи виконавчої влади. В системі виконавчої влади використовуються різні засоби забезпечення законності в державному управлінні. Їх суть зводиться до того, що в даній системі створюються контрольні механізми, які дозволяють відслідковувати управлінські рішення і дії з точки зору їх відповідності законам і іншим нормативним правовим актам. Мова йде перш за все про зовнішній контроль, який в системі виконавчої влади одні державні органи здійснюють стосовно інших. Оскільки виконавча влада має строгу ієрархію, в ній вищестоящі органи за своїм правовим статусом контролюють законність управлінської діяльності нижчестоящих органів. Це так званий загальний контроль, який полягає в нагляді за законністю реалізації встановленої компетенції кожним державним органом.
* Крім цього, має місце спеціалізований зовнішній контроль за певними видами управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування. Такий контроль покладається на уповноважені на його ведення державні органи і їх підсистеми, наприклад, митний контроль, антимонопольний контроль, контроль за якістю продуктів і товарів народного споживання, екологічний контроль і т.п. Суттєвим для забезпечення законності в державному управлінні є внутрішній контроль, який здійснюється в державних органах і органах місцевого самоврядування їх керівниками, а також виділеними з цією метою посадовими особами або підрозділами (посади юрисконсульта, групи, сектори контролю). Внутрішній контроль є недостатньо надійним, так як покладається на тих, хто сам приймає управлінські рішення або бере участь в їх підготовці.

Законність в державному управлінні формується в певних умовах. З одного боку, - це логічне моделювання бажаних суспільних відносин і закріплення його в законодавчій нормі (правилі поведінки), а з другого – це реальний (фактичний) стан суспільних відносин, який є результатом практичного здійснення юридичних норм. Останнє позначається поняттям “правопорядок” і розглядається як система стабільних правових зв`язків і відносин, що існують в державі, суспільстві, між людьми, забезпечують їх потреби, інтереси і цілі і сприяють гармонізації і раціоналізації суспільного розвитку. Правопорядок виступає кінцевим пунктом реалізації права.

3.

Дисципліна є формою суспільного зв`язку, яка свідчить про визнання і дотримання людиною узгоджених правил, норм, процедур поведінки, спілкування, ведення певних справ. В інституціональному аспекті дисципліна в державному управлінні характеризується як сукупність норм, правил, процедур, вимог, які вироблені і затверджені в управлінській системі і підлягають виконанню кожним, хто в ній діє або з нею стикається.

**Дисципліна в державному управлінні розглядається як фактична поведінка персоналу органів державного управління, яка відображається в управлінських рішеннях і діях, а також в управлінському (службовому) спілкуванні**. Вона формує такі основні показники державного управління як: системність; раціональність; ефективність.

За критерієм спрямованості і змісту дисципліну поділяють на:

* планову,
* договірну,
* фінансову,
* службову,
* штатну,
* обліково-статистичну,
* навчальну і т.д.

Державне управління, в якому б формаційному суспільстві воно не здійснювалось, не може бути поза планомірністю і плановою дисципліною, яка його підтримує.

Договірна дисципліна полягає в дотриманні договірних зобов’язань між державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємницькими структурами, громадськими об`єднаннями.

Фінансова дисципліна пов`язана з бюджетним процесом, грошовим обігом, банківською діяльністю, податками, кредитами, інвестиціями, оплатою праці, пенсійним забезпеченням, митними зборами та іншими явищами соціально-економічного життя держави і суспільства. Вона відіграє відправне значення в державному управлінні, так як завдяки її існуванню і практичній дії створюються матеріальні елементи відповідних управлінських впливів.

Службова дисципліна – це добросовісне і відповідальне виконання обов`язків і прав з державної служби, функцій і повноважень по займаній державній посаді. В складному, багатоланковому, ієрархічно організованому апараті державного управління тільки поведінка згідно юридично встановленим і морально підтриманим в змозі забезпечити раціональність і ефективність його функціонування.

Штатна дисципліна, яка стосується в основному керівників державних органів і органів місцевого самоврядування, полягає в дотриманні певних типових моделей організації відповідних органів.

Обліково-статистична дисципліна обумовлює використання для характеристики тих чи інших явищ уніфікованих показників, коректне і типове ведення багаточисельних документів. Якість статистики залежить, перш за все, від первинних, вихідних показників і документів. І якщо між ними нема узгодженості і співпадання, то не можна зробити узагальнення, а відповідно, статистика перестає володіти інформаційним характером.

Оскільки в державному апараті мають місце відносини трудового найму, діють правила внутрішнього трудового розпорядку, то в ньому зберігає свою роль трудова дисципліна, яка означає поведінку у відповідності з умовами трудової угоди і трудового законодавства.

Навчальна дисципліна передбачає дотримання організаційних і методичних правил при навчанні персоналу державного управління.

Законність і дисципліна в державному управлінні значною мірою визначаються відповідальністю, яка є відносинами, що забезпечують інтереси і свободу взаємопов`язаних сторін і гарантуються суспільством і державою. Вона формується на основі послідовної взаємодії трьох складових: а) усвідомлення обов`язку; б) оцінки поведінки; в) накладання санкцій.

З теоретичної і нормативної точок зору найбільш дієвою є юридична відповідальність, тобто відповідальність за порушення конкретних норм законів, яка застосовується в певних процесуальних формах уповноваженими органами державної влади і місцевого самоврядування. Юридична відповідальність безпосередньо пов`язана з неправомірними рішеннями, вчинками і діями людей, а в суб`єкті державного управління – з правопорушеннями з боку посадових осіб і інших державних службовців.

Правопорушення – це відхилення від норми (правил) поведінки, встановленої в законі або іншому нормативно-правовому акті.

Види юридичної відповідальності:

* кримінальна;
* адміністративна;
* цивільно-правова;
* дисциплінарна;
* матеріальна.

**Рекомендована література:**

1. Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
2. Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
3. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності. Автореферат **д**исертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський національний економічний університет. – Київ, 2004.
4. Матіос А.В. Зміст та сутність адміністративної відповідальності // Право України. – 2006. – № 1. – C. 33-37.
5. Околіта С.В. Законність та справедливість як принципи державного управління // Вісник УАДУ. – 1998. – № 4. – с. 185-194.
6. Околіта С.В. Законність у державному управлінні : філософський аспект// Вісник УАДУ. – 1999. – № 1. – с. 319-330.
7. Старцев О.В. Актуальні проблеми юридичної відповідальності посадових осіб у сфері управлінської діяльності // Право України. – 2000. – № 11. – С. 112-114.

**ТЕМА 8: КОНТРОЛЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

**ПЛАН:**

*1.Поняття та види контролю в державному управлінні.*

*2.Контроль інституціолізований за гілками державної влади.*

*3.Громадський контроль.*

1.

Контрольна діяльність містить такі елементи:

* визначення характеру і строків контрольних заходів;
* залучення до контролю спеціалістів, представників громадськості;
* аналіз підсумків контролю, формування висновків і прийняття рішень;
* розробка заходів по виконанню прийнятих рішень, вибір шляхів, форм, методів їх реалізації.

Контрольна діяльність повинна бути:

1) підзаконною, тобто контроль має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів;

2) систематичною, тобто нести регулярний характер;

3) своєчасною, тобто проводитися своєчасно, що значно підвищує його ефективність;

4) всебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів;

5) глибокою, тобто перевірці повинні підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають добрі результати. Ця вимога дозволяє виявляти і поширювати передовий досвід, попереджувати помилки та упущення;

6) об'єктивною, тобто виключати упередженість;

7) гласною, тобто її результати повинні бути відомі тим, хто підлягав контролю;

8) результативною (дієвою). Ця діяльність не може обмежуватися виявленням фактичного стану справ. Вона повинна супроводжуватися конкретними заходами по усуненню недоліків.

Класифікації видів контролю:

* + **залежно від місця суб'єкта (що здійснює контроль) в системі державного управління виділяють такі види контролю:**

1) контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль);

2) контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль);

3) контроль з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль);

4) контроль з боку органів центральної виконавчої влади;

5) контроль з боку місцевих органів, органів державної виконавчої влади;

6) контроль з боку органів судової влади;

7) контроль з боку органів місцевого самоврядування;

8) контроль з боку громадськості (громадський контроль);

* + **залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур виділяють:**

1) державний контроль;

2) громадський контроль;

* + **залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта виділяють:**

1) загальний контроль;

2) відомчий контроль;

3) надвідомчий контроль;

* + **залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють:**

1) попереджувальний контроль;

2) поточний контроль;

3) наступний контроль;

* + **залежно від спрямованості контролю виділяють:**

1) зовнішній контроль;

2) внутрішній контроль;

* + **залежно від призначення контролю виділяють:**

1) загальний, що охоплює всі сторони діяльності суб'єкта, що контролюється;

2) цільовий контроль окремого напряму роботи.

Контроль в державному управлінні – це одна із найважливіших функцій державної влади та управління, яка дозволяє:

* + порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею;
  + виявити недоліки та помилки в роботі і попередити їх;
  + оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним.

Контроль стає можливим завдяки наявності суб’єкта, об’єкта управління та взаємозв’язку між ними. Відповідно, контроль як тип відносин є ставленням суб’єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб’єктів з точки зору дотримання певних норм. За допомогою контролю суб’єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності.

**Суб’єктами контролю в державному управлінні виступають:**

* державні,
* відомчі органи,
* громадські організації,
* колективні та колегіальні органи управління,
* апарат державних організацій.

**Об’єктами контролю є:**

* цілі,
* стратегії,
* процеси,
* функції і завдання,
* параметри діяльності,
* управлінські рішення,
* організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці.

**2.**

Контроль, інституціолізований за гілками влади:

* + - Контроль з боку законодавчої влади;
    - Контроль з боку виконавчої влади;
    - Контроль з боку судової влади.
      * Законодавчий контроль здійснюється Верховною Радою України згідно з Конституцією України і прийнятими відповідно до неї нормативними актами з даного питання.

Згідно з Конституцією України Верховна Рада здійснює контроль за:

* виконанням державного бюджету (п. 4 ст. 85);
* діяльністю Кабінету Міністрів (п. 13 ст. 85, ст. 87, ст. 113);
* використанням наданих Україні від іноземних держав, банків, міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України (п. 14 ст. 85);
* додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (п. 17 ст. 85, ст. 101).

Для реалізації контрольних повноважень Верховна Рада використовує постійно діючі і тимчасово діючі структури. До постійно діючих належать Рахункова палата і Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради контроль за використанням засобів Державного бюджету (ст. 98 Конституції). Вона функціонує на підставі Закону України "Про Рахункову палату" (в ред. від 14 січня 1998 p.) як постійно діючого, незалежного від будь-яких органів держави, органу контролю, який створюється Верховною Радою, підзвітний та підконтрольний їй. Уповноважений Верховної Ради з прав людини (ст. 101 Конституції) здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Його діяльність регламентується Законом України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23 грудня 1997 p.

Крім цього, згідно із ст. 89 Конституції, Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії.

Крім того, контрольні повноваження Верховної Ради України з конкретних питань можуть визначатися й іншими нормативними актами.

Зокрема, ст. 42 Закону України "Про надзвичайний стан" передбачає, що Верховна Рада України протягом усього часу дії надзвичайного стану здійснює контроль за дотриманням цього Закону і проводить періодичні депутатські інспекційні перевірки територій, де введено надзвичайний стан. Усі посадові особи зобов'язані сприяти представникам Верховної Ради України у здійсненні перевірок і надавати вичерпну інформацію з питань, що належали до їх діяльності в умовах надзвичайного стану. Права народного депутата України обмеженню не підлягають.

**Контроль з боку органів виконавчої влади поділяється на :**

* + Президентський;
  + Парламентський;
  + Контроль з боку центральних органів виконавчої влади.
  + Контроль з боку місцевих органів виконавчої влади.

1. Президент України наділений правом контролю за додержанням законності в різних сферах функціонування виконавчо-розпорядчої системи держави.

Він має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з одночасним зверненням до Конституційного суду, скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (ст.106, п. 15,16). Президент є гарантом додержання Конституції України, забезпечення прав і свобод людини і громадянина (ст. 102 Конституції).

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. З метою виконання законів і у межах своєї компетенції Президент України видає укази й розпорядження, які мають підзаконний характер і є обов'язковими для виконання на всій території України.

2. Кабінет Міністрів як вищий орган державної виконавчої влади (ст. 113 Конституції) реалізує свої контрольні повноваження в процесі: 1) реалізації програм економічного, соціального, культурного розвитку України в цілому та окремих її регіонів; 2) втілення в життя фінансової, цінової, грошової, кредитної, податкової політики; створення загальнодержавних та інших фондів; ліквідації наслідків стихійних лих і катастроф, проведення політики в галузі освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки, природокористування; 3) вжиття необхідних заходів щодо забезпечення безпеки й обороноздатності України; 4) забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України і митної справи; 5) керівництва роботою міністерств, комітетів та інших органів державної виконавчої влади.

Результати контрольної діяльності Кабінету Міністрів висвітлюються в постановах і розпорядженнях, які він видає.

3. Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 07.04.2011 р. дані органи в межах своєї компетенції забезпечують реалізацію державної політики стосовно державної таємниці та здійснюють контроль за роботою щодо її охорони. Контрольні повноваження конкретних центральних органів державної виконавчої влади закріплені у відповідних нормативних документах. Найчастіше це Положення про те чи інше міністерство, комітет.

Здійснюваний ними контроль може мати як відомчий, так і надвідомчий характер.

Відомчий контроль — це контроль, здійснюваний центральними органами державної виконавчої влади, їх структурними підрозділами стосовно організаційно підпорядкованих їм ланок.

4. До місцевих органів державної виконавчої влади в першу чергу належать державні адміністрації в областях, районах, містах Києві та Севастополі та районах цих міст (ст. 118 Конституції). Їх контрольні повноваження закріплені в Положеннях про державні адміністрації. Коло цих повноважень досить широке.

**Контроль органів судової влади — це заснована на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб із застосуванням, якщо виникає необхідність, правових санкцій.**

Систему судових органів, які мають контрольні повноваження у сфері державного управління, становлять:

а) Конституційний Суд України;

б) суди загальної юрисдикції.

А) Конституційний Суд України створюється відповідно до Конституції України і здійснює свою діяльність на підставі Закону "Про Конституційний Суд України" від 16 жовтня 1996 p. Контрольні функції у сфері державного управління реалізуються ним при розгляді справ про конституційність актів вищого органу виконавчої влади — Кабінету Міністрів (п. 1 ст. 13); розгляді конституційних подань (статті 40—41); розгляді конституційних звернень (статті 42—43).

Конституційний Суд України може покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення або дотримання висновку, а також вимагати від них письмового підтвердження виконання рішення, дотримання висновку.

Б) Суди загальної юрисдикції здійснюють судочинство з цивільних, кримінальних, адміністративних справ. Розглядаючи конкретні справи, суди дають оцінку діям органів управління та їх посадових осіб з точки зору дотримання законності.

Результати контрольної діяльності, що виносяться судами, відбиваються в: 1) окремих ухвалах, які виносяться щодо конкретних справ; 2) поданнях, у яких, на відміну від окремих ухвал, узагальнюються типові порушення законності, умови і причини, які сприяють їх проявам.

Зміст судового контролю як способу забезпечення законності полягає:

1) в оцінці судом правомірності дій органів управління; правомірності дій їх посадових осіб, правомірності прийнятих нормативних актів і рішень;

2) у викритті порушень законності, обмеження прав громадян і організацій, підприємств, установ, установленні причин порушень;

3) вжитті заходів відносно порушених прав і заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, які припустилися порушення законності.

Велику роль грає контроль з боку органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі апа­рати утворюються згідно з Конституцією України (ст. 140) і функціонують на підставі Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 p.

Контрольними повноваженнями у сфері державного управління наділені ради всіх рівнів і виконавчі органи (виконавчі комітети) сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Виконавчі апарати обласних і район­них рад таких повноважень не мають (ст. 58 Закону).

Обласні та районні ради здійснюють контроль у сфері державного управління шляхом розгляду запитів депутатів і прийняття рішень по них; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів, а також цільових програм з інших питань і заслуховування звітів про їх виконання; встановлення правил користування водозабірними спорудами і обмежень (заборон) використання питної води у промислових цілях; заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій (керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій) про виконання програм соціально-економічного розвитку, а також про виконання місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень тощо.

Для здійснення контролю з конкретних питань обласні та районні ради згідно зі ст. 48 Закону утворюють тимчасові контрольні комісії.

Виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад наділені двома видами контрольних повноважень, які мають різну правову природу.

1. По-перше, це повноваження власні (самоврядні);
2. По-друге, повнова­ження, делеговані виконавчою владою.

**До перших належать** ті, що випливають з таких повноважень, як встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність; здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України; надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності; внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень; звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

**До других належать** такі, як: здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням міс­тобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу; здійснення контролю за дотриманням зе­мельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі тощо.

3.

Суб'єктами громадського контролю є:

* + громадські організації,
  + трудові колективи,
  + органи самоорганізації населення,
  + збори громадян за місцем проживання,
  + громадяни.

Громадський контроль не має державно-владного змісту. Тому рішення громадських організацій за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер.

Формою безпосередньої участі населення в місцевому самоврядуванні є загальні збори громадян за місцем проживання. Вони проводяться за необхідності, але не рідше одного разу на рік (ст. 4). На цих зборах можуть заслуховуватись інформації голів місцевих Рад, керівників їх органів, а також звіти керівників підприємств, організацій, установ, які належать до комунальної власності. Тут же може обго­ворюватися поведінка осіб, що порушують громадський порядок (ст. 6).

Збори мають право звертатися з пропозиціями до відповідної Ради, державних органів, органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ, організацій. Ці пропозиції повинні бути розглянуті в місячний термін. Про результати розгляду повинні бути поінформовані іні­ціатори зборів.

Одним із напрямів, які забезпечують реформування природних монополій, є застосування громадського контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій, зокрема через створення при них рад споживачів, включення представників об'єднань громадян у наглядові ради тощо

Профспілки, як впливова громадська організація здійснювати 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 питань соціального захисту згідно Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р.

Основним методом громадського контролю є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень. За результатами перевірок на підставі складених при цьому протоколів та актів громадські організації інформують відповідні державні органи про виявленні порушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності тощо.

**Рекомендована література**

1. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
2. Андрійко О.Ф. Роль і тенденції розвитку державного контролю в сфері державного управління // Юрид. вісн. – 1994. – № 4. – С. 33-36.
3. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : Навч. посіб. / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – X., 1999. – С. 55.
4. С.4.
5. Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.П. Контроль у сфері державного управління // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 23-31.

**ТЕМА 9: Ефективність державного управління**

**План:**

*1. Загальна соціальна ефективність державного управління.*

*2. Ефективність організації і функціонування суб’єктів державного управління.*

*3. Ефективність діяльність управлінських органів і посадових осіб.*

1.

Якість управління - це чітко визначені:

* науково обґрунтовані його мета і завдання;
* об'єктивна визначеність функціонально-структурної побудови управлінських органів;
* сучасні форми і методи діяльності;
* демократизм;
* технічна оснащеність;
* особистісні характеристики службовців апарату управління: почуття обов'язку, компетентність, діловитість, творчість, суворе дотримання законності, дисциплінованість, принциповість і непримиренність до недоліків, чіткість, тактовність у спілкуванні та ін.

Під якістю управління слід розуміти сукупність суттєвих властивостей управлінської діяльності, що характеризують її здатність задовольняти потреби прогресивного розвитку суспільства, тобто ідеться про забезпечення максимальної раціональності в організації і діяльності апарату управління.

Ефективність - це основна оціночна категорія управління. Це складне явище, яке визначається співвідношенням людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманих результатів. Тому тільки оптимальне використання цих ресурсів може забезпечити високу ефективність управління.

Рівень і темпи підвищення ефективності управління визначаються насамперед досягнутим рівнем виробничих сил і характером виробничих відносин, а також багатьма факторами суспільного характеру.

Соціальна ефективність, так само як і економічна, має певну самостійність і виявляється в якості часткового критерію ефективності суспільної праці. Ефективність управління – це результат, співставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління і оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому насамперед потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об`єктивізацію управління (наближення суб`єктивності управління до об`єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності).

Критерії ефективності являють собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам і інтересам суспільства.

Соціальна ефективність державного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб`єкта і керованих об`єктів державного управління, носить комплексний характер.

Три основних поняття ефективності державного управління:

* *загальна соціальна ефективність державного управління;*
* *ефективність організації і функціонування суб’єктів державного управління;*
* *ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.*

Критерії загальної соціальної ефективності державного управління – це ті, які дають можливість бачити (і вимірювати) досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей. Вони логічно включають в себе не тільки результати суспільного виробництва, але і соціальні наслідки їх споживання, не тільки економічні явища, але і соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людей.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести:

* рівень продуктивності праці, співвіднесений з світовими параметрами за її відповідними видами;
* темпи і масштаби приросту національного багатства;
* рівень життя населення в порівнянні з стандартами розвинутих країн;
* впорядкованість, безпека і надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Наведені, узагальнюючі критерії загальної соціальної ефективності державного управління диференціюються за сферами суспільної життєдіяльності.

Так само як змінюються цілі управління, змінюються і критерії ефективності. Тому при визначенні ефективності управління слід чітко формулювати й диференціювати цілі управління. Критерій ефективності управління має застосовуватися не до засобів, а до мети.

Ефективність системи управління можна визначити як результат дії управляючої підсистеми на керовану з метою добитись успішного функціонування всієї системи управління, досягнення поставленої мети при найменших трудових і організаційно-матеріальних витратах. Досягти заданої мети можна оптимальним або іншим шляхом, що залежить від комплексу причин: організаційної структури, процесу прийняття основних і часткових рішень, професійної підготовки управлінських кадрів, технічної бази для обробки інформації та ін. Проте може бути вибрана і помилкова «траєкторія», і тоді система управління стає неефективною. Більше того, можливий і неправильний шлях руху до заданої мети, який не тільки не приведе до неї, а й може викликати розлад системи і втягти її на незворотний шлях. Тільки науково обґрунтована, чітко визначена мета і оптимальний шлях руху до неї врятує державу від катастрофи. А керованій підсистемі треба вибрати такі способи і засоби руху, які забезпечать досягнення мети найкоротшим шляхом і при найменших витратах наявних ресурсів. Тільки в такому разі ефективність управляючої підсистеми буде найвищою.

Отже, **ефективність управління - це ефект (результат), що зіставлений з витратами на його досягнення.** У цьому разі ефект управління враховує і витрати управління, тому можна говорити про ефективність управління. Витрати на управління повинні включати в себе витрати не тільки на систему управління, а й на реалізацію управлінських рішень, це випливає із змісту ефекту управління.

2.

Загальна соціальна ефективність державного управління досягається зусиллям двох складових компонентів системи: держави, її органів і службовців, і суспільства, його керованих об`єктів і само управлінських структур. Ця ефективність носить сукупний характер і не дає чіткої уяви про вклад в неї кожного з названих компонентів.

Оцінку стану організації і функціонування самої держави як суб`єкта управління суспільними процесами виражає ефективність організації і функціонування суб’єктів державного управління. Для цього служить група **критеріїв спеціальної соціальної ефективності** державного управління, які розкривають і характеризують якість (рівень) всієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їх цілеполягання, організації і функціонування.

Таких критеріїв можна виділити п`ять:

* цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи;
* затрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій;
* стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та і інших організаційних структур;
* складність організації суб`єкта державного управління, його підсистем і ланок;
* загальні (сукупні) витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур.

Перш за все, це цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи, її великих підсистем і інших організаційних структур, яка визначається через ступінь відповідності їх управлінських впливів цілям, які об`єктивно випливають з їх місця і ролі в суспільстві.

Цілеорієнтованість організації і функціонування керуючих систем (підсистем) визначається шляхом вивчення і оцінки їх організаційної нормативної і іншої діяльності з точки зору її відповідності цільовій спрямованості, встановленій для них. Це дозволяє виключати дублювання, паралелізм в діяльності державних органів, а також виявляти ділянки суспільної життєдіяльності, що залишилися поза необхідними управлінськими впливами. Аналіз цілеорієнтованості керуючих компонентів передбачає: виявлення об`єктивно обумовлених і суспільно актуальних цілей та їх розгляд в розвитку, з врахуванням суспільних потреб і інтересів; вимір цілей за конкретними результатами, тобто за характером і повнотою їх втілення в управлінських рішеннях і діях.

Другим критерієм спеціальної соціальної ефективності є затрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій. Це час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, тобто на обробку і проходження управлінської інформації від “входу” до “виходу” в державно-управлінській системі в цілому (в державному апараті), відповідних підсистемах і організаційних структурах.

В якості третього критерію спеціальної соціальної ефективності державного управління можна назвати стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та і інших організаційних структур. В даному випадку мова йде про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб.

Четвертий критерій спеціальної соціальної ефективності державного управління відображає складність організації суб`єкта державного управління, його підсистем і ланок. Складність тої чи іншої організаційної структури безпосередньо впливає на її внутрішню життєдіяльність (реалізацію внутрішніх функцій) і формування управлінських дій (здійснення зовнішніх функцій).

Важливе соціальне значення має п`ятий критерій, який відображає загальні (сукупні) – економічні, соціальні, технічні, кадрові та інші – витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. При їх аналізі і оцінці слід враховувати взаємозалежність між вартістю управління і соціальними результатами діяльності керованих об`єктів.

Взяті у взаємозв`язку критерії цілі – час – стиль – складність - затрати і розглянуті під кутом зору змісту і сили зумовлених ними управлінських дій, здатні достатньо змістовно характеризувати організацію і функціонування держави як суб`єкта управління суспільними процесами.

3.

Термін «ефективність» пов'язується з результатами управлінських дій, тобто досягненням поставленої мети, в кінцевому підсумку це стосується задоволення індивідуальних мотивів. Іншими словами, термін «ефективність» показує, що рухає людьми, чим вони керуються у своїх діях, значною мірою пов'язаний з психологічними факторами поведінки людей. Такими мотивами є побажання, намагання, потреби людей. Ефективність спільної дії — це ступінь задоволення цих мотивів. Єдиною детермінантою цієї ефективності є індивідуум, оскільки мотиви в кінцевому підсумку є індивідуальними.

Для того щоб бути ефективною, система, що ґрунтується на співробітництві людей, має давати додаткові можливості для задоволення особистих мотивів. І управлінську ефективність потрібно тоді розглядати як функцію взаємодії мотивації і можливостей.

Розум, уявлення, теоретичні й практичні знання — обов'язкові передумови, ресурси, на основі яких ефективність перетворюється на результати. Головні детермінанти ефективного управління — стиль керівництва, технологія управління та система мотивації. Підтримання цих трьох елементів у стані динамічної рівноваги забезпечить високу ефективність управління.

Ефективності, як вважають спеціалісти з менеджменту, треба вчитись. Це - практика, практичні навички, яких слід набувати в процесі постійної і кропіткої праці. П. Друкер виділяє п'ять таких навичок, які треба мати, щоб бути ефективним: 1) організувати свій час, починати не з постановки завдань, а з організації свого часу; 2) концентрувати увагу на тому, що можна зробити для того, щоб дієвіше вплинути на діяльність та результати організації, в якій працюєш; 3) спиратися у своїй діяльності на сильні сторони своїх колег і підлеглих і починати з того, що людина може робити, а не з того, що вимагає від неї та чи інша робота; 4) зосереджувати свої зусилля на кількох основних ділянках роботи, тобто на тих, на яких можна отримати високі результати; на виконанні головних справ першочергово; 5) приймати ефективні рішення. Ключ до успіху менеджерів полягає у тому, що психологи називають потребою в його досягненні, бажанням роботи краще й більш ефективніше (efficiently), ніж це робилося раніш. Подібна думка не викликає принципових заперечень. Досягнення високої ефективності управління справді значною мірою залежить від особистих і професійних здібностей менеджера. Однак ефективність управлінської діяльності взагалі залежить не тільки і не стільки від особистих якостей менеджера, як від соціального середовища.

В оцінці ефективності державного управління важлива роль належить **критеріям конкретної соціальної ефективності** діяльності кожного управлінського органу (органу державної влади і місцевого самоврядування) і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, впливу.

Таких критеріїв вісім:

* ступінь відповідності напрямків, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені в правовому статусі органу і окремої посади;
* законність рішень і дій органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб;
* реальність управлінських впливів;
* управлінські акти, спрямованні на добробут і розвиток суспільства;
* характер і обсяг взаємозв`язків управлінських органів і посадових осіб з громадянами, їх об`єднаннями і колективами;
* міра забезпечення в рішеннях і діях управлінського органу і посадової особи державного престижу;
* правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами і посадовими особами;
* морально-ідеологічний вплив управлінської діяльності на “зовнішнє” середовище.

Кожен орган державного управління володіє своєю компетенцією, яка характеризує цілі, зміст, можливості і межі його діяльності, а в ньому – кожна державна посада – своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль і участь в реалізації компетенції відповідного органу. Ступінь відповідності напрямків, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені в правовому статусі органу і окремої посади, є вихідним критерієм конкретної соціальної ефективності.

Другий критерій конкретної соціальної ефективності виражається в законності рішень і дій органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Дотримання законності надає державному управлінню певної цілеспрямованості і впорядкованості. Будь-які порушення принципів законності, чим би вони не пояснювались і не виправдовуватись з точки зору суспільства і самого державного управління, не можуть визнаватись ефективними.

Третім критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління є реальність управлінських впливів. Вибір критерію обумовлений тим, що діяльність управлінських органів і посадових осіб, знаходячи зовнішній прояв в правових і організаційних формах, повинна забезпечувати цілеорієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об`єктами.

Державне управління через діяльність своїх управлінських компонентів зобов`язане представляти і забезпечувати в реалізації корінні і комплексні потреби, інтереси і цілі життя людей. Тим самим зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій і т.д.) з точки зору відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут і розвиток може виступати четвертим критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління.

З вказаним критерієм безпосередньо пов`язаний наступний п`ятий, який полягає в характері і обсязі взаємозв`язків відповідних управлінських органів і посадових осіб з громадянами, їх об`єднаннями і колективами. Цей критерій показує рівень демократизму управлінської діяльності.

Шостим критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління служить міра забезпечення в рішеннях і діях управлінського органу і посадової особи державного престижу.

Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами і посадовими особами, - сьомий критерій конкретної соціальної ефективності державного управління. Інтереси суспільства вимагають, щоб за будь-яких умов, навіть найнесприятливіших для управлінського органу або посадової особи, в систему державного управління йшла тільки достовірна, об`єктивна інформація.

Восьмим критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління є моральний, який полягає в морально-ідеологічному впливові управлінської діяльності на “зовнішнє” середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми. Системне використання названих критеріїв дає змогу всесторонньо оцінити управлінську діяльність державних органів і посадових осіб.

В державному управлінні при оцінці його раціональності і ефективності повинні, як мінімум, порівнюватись: цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об`єктивно детерміновані суспільними запитами; цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об`єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів); об`єктивні результати управління з суспільними потребами і інтересами; суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об`єктивними результатами, одержаними внаслідок управління; можливості, закладені в управлінському потенціалі, з ступенем їх реального використання.

Можна оцінювати і інші управлінські явища, але головне полягає в тому, щоб пізнати ступінь реального задоволення суспільних запитів в державно-правовому цілепокладанні, організації і регулюванні.

**Рекомендована література:**

1. Артим І. Зміст та методологія поняття «ефективність державного управління» // Ефективність державного управління : Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – Вип. 1/2. – С. 21-26.
2. Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

**Змістовий МОДУЛЬ 2 . СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

**ТЕМА 10: КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ СТРУКТУР**

**ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

**План:**

*1. Верховна Рада України та державне управління.*

*2. Інститут Президента України.*

**1.**

За ст. 1 Конституції Україна проголошена суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Суверенність і незалежність держави означають, що державна влада є верховною, повною, самостійною і неподільною у відносинах, які виникають як в межах країни, так і у взаємовідносинах з іншими країнами. Такі підвалини забезпечують у державі повноту законодавчої, виконавчої та судової влади, а також не підпорядкування і не підзвітність цієї країни іноземним країнам у міжнародних відносинах.

Суспільні відносини в Україні регулюються такими принципами:

* Верховенства права;
* Верховенства і прямої дії Конституції та законів у системі нормативно-правових актів;
* Поділу влади;
* Загальної демократії;
* Політичного, економічного та ідеологічного плюралізму;
* Державного та іншого гарантування прав, свобод і обов’язків людини і громадянина;
* Народовладдя , тощо.

Відповідно до ст.6 Конституції державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Реалізація цього принципу покликана запобігати концентрації всієї державної влади в руках однієї особи чи одного органу, що може призводити до свавілля у керівництві державою.

Щодо визнання місцевого самоврядування, то органи місцевого самоврядування не частина системи органів державно влади, а форма залучення громадян до управління на місцевому рівні.

Конституція України (ч. 2 ст. 6) встановлює, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади можуть здійснювати свої повноваження виключно на підставі, в межах та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Це означає, що органи держави:

а) можуть вирішувати лише ті питання, які Консти­туцією і законами прямо віднесені до їхньої компетенції;

б) не можуть перевищувати повноважень, якими вони наділені Конституцією та поточним законодавством України;

в) можуть і повинні здійснювати свої повноваження у повній відповідності з процедурою, встановленою Конституцією або поточними законами для вирішення конкретних питань.

Системи державних органів у різних країнах залежать від географічних факторів, національного складу населення, державного устрою, державного режиму країни. Важливе значення відіграють ідеологія, політична доктрина та конституційно-правова концепція.

Із врахуванням цих факторів і розрізняють три сучасні моделі систем державних органів: ***централізовано-сегментну, моноцефальну* і *монотеократичну.***

***Централізовано-сегментна***система виходить з *принципу розподілу влади*, відповідного комплексу утримань і противаг та постулату, згідно з яким органами державної влади є лише головні центральні органи, які діють в масштабі всієї країни (глава держави, парламент, уряд), а також їхні представники на місцях (голови місцевих державних адміністрацій та ін.). Представницькі ж органи на місцях розглядаються лише як органи місцевого самоврядування. Враховуються при цьому також такі принципи, як демократизм держави, верховенство права тощо.

Згадана система складається з кількох видів органів, які формуються специфічними засобами, мають власну компетенцію і особливості формування. Принцип розподілу влад визначає сегментність даної системи, проте це не розрізнений набір елементів. Органи держави об’єднані загальними завданнями, метою управління суспільством, методами управління, які мають загальні принципи. Тільки у своїй сукупності вони складають цілісну систему, що зумовлює її централістку сутність.

Органи цієї моделі звичайно класифікуються по трьох видах, кожний з яких є, у свою чергу, певною системою. Це органи законодавчої, виконавчої і судової влади. У багатьох державах формується й четвертий вид влади – контрольний.

Централізовано-сегментна система може існувати в умовах громадянських режимів. Тому вона особливо ефективна в умовах політичної стабільності, міцного політичного плюралізму.

На інших принципах базується ***моноцефальна*** система державних органів. Основним з них є принцип єдності державної влади зверху донизу – *принцип єдиновладдя*. Очолює цю систему один орган чи посадова особа, наділені всією повнотою влади, які, у свою чергу, наділяють певними повноваженнями всі інші органи. “Вертикальна” підпорядкованість – характерна риса цієї системи. При цьому згадана модель пов’язана, звичайно, з однопартійністю, з відмовою від політичного плюралізму, гіпертрофуванням ролі держави, яка “зверху” наділяє громадян правами і свободами. Основними засобами формування органів цієї системи є призначення, а компетенція, як правило, визначається єдиноначально, що пояснюється персоніфікованістю системи, на чолі якої стоїть одна особа, авторитет якої вважається незаперечним.

***Монотеократична*** система органів держави існує в державах, де іслам проголошений офіційною ідеологією. Основою *духовно-державного єдиновладдя* тут є поєднання у одній особі глави держави та вищої духовної особи країни.

Конституційно-правова концепція України виходила з необхідності впровадження централізовано-сегментної системи державних органів як найбільш прогресивної.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. Лише вона має повноваження приймати закони, які є актами найвищої юридичної сили. З принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову випливає, що Верховну Раду не можна розглядати як вищестоящий орган не тільки щодо інших загальнодержавних органів (Президента, Кабінету Міністрів, Конституційного Суду та Верховного Суду України), хоч вона і причетна до їх формування, а й щодо місцевих рад. Та Конституція України й не закріплює принцип єдності представницьких органів: усі інші ради визначаються в ній не як місцеві органи державної влади, а як органи місцевого самоврядування. Тому вплив Верховної Ради на діяльність інших державних органів та органів місцевого самоврядування здійснюється виключно шляхом прийняття відповідних законів, які є обов'язковими для всіх суб'єктів на території України.

Функції Верховної Ради в сфері державного управління:

* Законодавча;
* Визначення засад політики держави та програм суспільного розвитку;
* Установча;
* Контрольна.

За цими групами повноваження Верховної Ради розподіляються таким чином:

* + Внесення змін до Конституції України, прийняття законів, ратифікація та денонсація міжнародних договорів.
  + Прийняття програм політичного, економічного, соціального та культурного розвитку.
  + Призначення виборів Президента України, надання згоди на призначення Прем’єр-міністра Президентом України, надання згоди на призначення та звільнення Президентом Генерального прокурора України та інших осіб; обрання суддів безстроково; призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування.
  + Розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України; здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України.

Верховна Рада України може розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів за пропозицією 1/3 конституційного складу Верховної Ради та прийняття резолюції недовіри більшістю від конституційного складу Верховної Ради, що спричиняє його відставку. Це питання Конституція забороняє розглядати більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 87 Конституції України).

**2.**

Президент України є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина.

До основних напрямів діяльності Президента України як глави держави належить забезпечення за ст.106 Конституції України:

1) державного суверенітету, тобто неподільності, верховенства, незалежності державної влади в Україні;

2) територіальної цілісності України, тобто недоторканності її кордонів ззовні, а також покладення краю спробам будь-яких сил всередині країни розчленити територію України або відділити якусь її частину;

1. відповідності внутрішньої і зовнішньої політики держави визначеним у Конституції засадам; чіткого й своєчасного реагування відповідних державних органів на будь-які порушення конституційних приписів;
2. прав і свобод людини, відповідності міжнародно-правовим актам і реальності правового статусу людини і громадянина.

Повноваження Президента України, закріплені у Конституції, умовно можна поділити на декілька груп, серед яких насамперед треба виділити такі:

1. представницькі повноваження, які дістають вияв тоді, коли Президент України представляє нашу державу в міжнародних відносинах, приймає вірчі та відкличні грамоти дипломатичних представників інших держав тощо;
2. повноваження, що стосуються діяльності Верховної Ради, наприклад, припинення її повноважень, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися;
3. повноваження у сфері законодавства, зокрема ті, що стосуються призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, право вето щодо  
   прийнятих Верховною Радою законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради;
4. повноваження, пов'язані з призначенням на посади і звільненням з посад голів державних адміністрацій;
5. повноваження у сфері забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони нашої країни, зокрема ті, що пов'язані з прийняттям рішення про загальну або часткову мобілізацію та запровадження воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, керівництвом Радою національної безпеки і оборони України тощо;

6) повноваження в галузі правосуддя (утворення судів, здійснення помилування);

7) повноваження, пов'язані з наданням громадянства України та його припиненням, наданням притулку в Україні.

Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень.

Він очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань безпеки й оборони України. Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України.

До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем’єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

Членами Ради національної безпеки і оборони України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади.

Секретар Ради національної безпеки і оборони України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. Правовий статус Секретаря Ради національної безпеки і оборони України як державного службовця визначається Президентом України відповідно до Закону України “Про державну службу”.

Секретар Ради національної безпеки і оборони України забезпечує організацію роботи і виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України. Секретар Ради національної безпеки і оборони України має заступників, які за його поданням призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України.

На посади Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників можуть призначатися як цивільні особи, так і військовослужбовці.

 Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України, але Конституція України встановлює, що повноваження Президента України припиняються достроково в разі його відставки, неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, усу­нення з поста в порядку імпічменту та смерті.

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

При Президенті України функціонує **Адміністрація Президента України.** Основними завданнями Адміністрації є організаційне,правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України ( [254к/96-ВР](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) ) повноважень. Відповідно до Указу Президента «Про положення про Адміністрацію Президента України» від 02.04.2010 р. (із змінами) та Указу Президента України від 5 квітня 2011 року N 352 ( [352/2011](javascript:OpenDoc('352/2011');) )(в редакції Указу від 29 листопада 2011 року N 1081/2011) **розроблена схема розподілу обов'язків між Главою Адміністрації Президента України, його Першим заступником і заступниками, радниками Президента України та закріплення за ними структурних підрозділів. Д**о складу Адміністрації входять Глава Адміністрації Президента України; Перший заступник Глави Адміністрації Президента України; два заступники Глави Адміністрації Президента України; радники Президента України, в тому числі Радник Президента України - Представник Президента України у Конституційному Суді України, Радник Президента України - Керівник Головного управління з питань реформування соціальної сфери, Радник Президента України - Керівник Головного управління з питань безпекової та оборонної політики, Радник Президента України - Керівник Головного управління з питань судоустрою, Радник Президента України - Керівник Головного контрольного управління, Радник Президента України - Керівник Головного управління з питань міжнародних відносин, Радник Президента країни - Керівник Головного управління Державного Протоколу та Церемоніалу, Радник Президента України - Керівник Головного управління з питань конституційно-правової модернізації, Радник Президента України - Керівник Головного управління з гуманітарних і суспільно-політичних питань;Прес-секретар Президента України; уповноважені Президента України;  Прес-служба, головні управління, управління, які є самостійними структурними підрозділами Адміністрації.

Глава Адміністрації Президента України, його перший заступники та заступники, Прес-секретар Президента України, радники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України. Інші працівники Адміністрації призначаються на посади і звільняються з посад Главою Адміністрації Президента України, якщо інше не передбачено актами Президента України. Положення про Адміністрацію, її структуру, граничну чисельність працівників Адміністрації затверджує Президент України за поданням Глави Адміністрації Президента України.

Штатний розпис Адміністрації та структуру її самостійних структурних підрозділів у межах затвердженої граничної чисельності працівників Адміністрації, а також положення про самостійні структурні підрозділи Адміністрації затверджує Глава Адміністрації Президента України. Працівники Адміністрації є державними службовцями.

Відповідно до Конституції України та Закону „ Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим” (від 2.03.2000 р.) в АРК діє Представництво, яке сприяє додержанню конституційних прав і свобод людини і громадянина та досягненню міжнаціональної злагоди, соціально-економічної і політичної стабільності в Автономній Республіці Крим. Представництво готує і подає на розгляд Президентові України аналітичні матеріали з питань розвитку соціально-економічних та політичних процесів в Автономній Республіці Крим, сприяє їх взаємодії з органами державної влади України, а також узагальнює відомості про громадську думку щодо економічної та соціальної ситуації в Автономній Республіці Крим, інформує Президента України з цих питань. Таким чином, Представництво виконує аналітичну й інформаційну функції, які мають суттєве значення для результативного виконання Президентом України своїх повноважень у цій сфері суспільних відносин.

Очолює Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим Представник Президента України, якій призначається на посаду та звільняється з посади главою Української держави. Постійний Представник Президента виконує доручення Президента України, спрямовані на забезпечення виконання повноважень Президента України як гаранта державного сувере­нітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Він бере участь з правом дорадчого голосу в засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Представник Президента входить з поданням до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим у разі прийняття ними нормативно-правових актів, що суперечать Конституції і законам України, указам і розпорядженням Президента України, постановам і розпорядженням Кабінету Міністрів України, іншим актам законодавства України, порушують права і свободи громадян, з вимогою про усунення цих порушень, про що інформує Президента України. Таке подання підлягає обов'язковому розгляду у позачерговому порядку; у разі неналежного реагування на подання Постійного Представника щодо незаконності прийнятих нормативно-правових актів Постійний Представник вносить пропозиції про скасування або зупинення дії таких актів безпосередньо Президентові України. Він має право вимагати в разі порушень Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України пояснень від посадових осіб Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівників районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності в Автономній Республіці Крим. Представник порушує питання у встановленому законодавством порядку про притягнення до відповідальності посадових осіб, які вчинили порушення. Все це має суттєве значення для забезпечення законності на території автономії, виконання Президентом України своїх повноважень як гаранта Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Важливо й те, що Постійний Представник у межах своїх повноважень видає розпорядження, які є обов'язковими для виконання працівниками Представництва. Розпорядження Постійного Представника, що суперечать законодавству України, можуть бути скасовані Президентом України або в судовому порядку.

Глава держави має право за Конституцією України. формувати й інші органи: комісії, комітети, ради, колегії, центри та інш..

**Рекомендовані джерела:**

1. Закон України „ Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим” (від 2.03.2000 р.).

2. Указ Президента України «Про положення про Адміністрацію Президента України» від 02.04.2010 р. (із змінами).

3. Указ Президента України від 5 квітня 2011 року N 352 ( [352/2011](javascript:OpenDoc('352/2011');) )(в редакції Указу від 29 листопада 2011 року N 1081/2011) «Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року N 504 та від 5 квітня 2011 року N 352».

**ТЕМА 11: СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В**

**УКРАЇНІ**

**ПЛАН:**

1. *Система органів виконавчої влади України.*
2. *Кабінет Міністрів України - вищий орган в системі виконавчої влади.*

1.

Виконавча влада посідає особливе місце серед гілок влади, тому що у процесі її реалізації відбувається практичне застосування всіх важелів державного управління і регулювання процесами суспільного розвитку.

Органи виконавчої влади відокремлені від інших видів державних органів (це положення закріплено Конституцією України, ст.5,6). Конституцією також обґрунтовано об’єднуються усі ієрархічні рівні органів виконавчої влади у розділі 6 – вищий, центральні, місцеві. Результати діяльності ієрархічно організованої системи можуть бути забезпечені за умови моноцентричної структурної побудови. Виходячи з встановленої Конституцією республіканської форми державного правління змішаного типу робота органів виконавчої влади пов’язана з дуалізмом виконавчої влади (Президент і Кабінет Міністрів).

Відповідно до положень Конституції Кабінет Міністрів України визначається як вищий орган в системі органів виконавчої влади (ст.113).

В цілому ж в системі органів виконавчої влади виділяються структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

* вищий рівень – Кабінет Міністрів (в функціональній взаємодії з Президентом та Верховною Радою);
* центральний рівень – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
* місцевий, або територіальний рівень – органи виконавчої влади загальної компетенції (Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації); органи спеціальної компетенції, котрі як безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у підпорядкуванні водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади.

2.

Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Верховною Радою, підконтрольний і підзвітний Президенту України у межах, передбачених Конституцією України.

До основних завдань Кабінету Міністрів України належать відповідно до ст.116 Конституції України:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади;

10) виконання інших функцій, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України.

Кабінет міністрів України діє на основі Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від.07.10.2010 р. (із змінами). До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єр-міністри та міністри України. Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України у порядку, встановленому статтею 9 цього Закону. Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. При формуванні нового складу Кабінету Міністрів України новопризначений Прем'єр-міністр України вносить Президенту України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України відповідно до вимог Конституції України та цього Закону. Подання Прем'єр-міністра України, зазначене у частині другій цієї статті, стосовно персонального складу Кабінету Міністрів України може вноситися єдиним списком. Подання також можуть вноситися окремо на кожну посаду члена Кабінету Міністрів України. На кожну посаду члена Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністром України вноситься одна кандидатура.

Організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України є його **засідання.** Засідання Кабінету Міністрів України скликаються Прем'єр-міністром України. Засідання Кабінету Міністрів України вважається повноважним, якщо на ньому присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів України. У разі якщо міністр не має змоги взяти участь у засіданні Кабінету Міністрів України, з правом дорадчого голосу в засіданні бере участь заступник міністра.

Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Для забезпечення ефективно реалізації повноважень Кабінету Міністрів України, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, проектів концепцій, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, утворюються урядові комітети. Перелік урядових комітетів та їх посадовий склад затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України видає обов'язкові для виконання акти - постанови і розпорядження.

**Рекомендовані джерела:**

1. Конституція України, (За редакцією від 2010 р.) –Х.: Веста: Вид-во «Ранок».-2010.
2. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від.07.10.2010 р. (із змінами).

**ТЕМА 12: ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

**ПЛАН:**

*1. Види центральних органів виконавчої влади.*

*2. Порядок утворення центральних органів виконавчої влади та їх загальні функції.*

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як **служби, агентства, інспекції.**

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється **як служба.**

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється **як агентство.**

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється **як інспекція.**

Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

1) надання адміністративних послуг;

2) здійснення державного нагляду (контролю);

3) управління об'єктами державної власності;

4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька завдань.

**2.**

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Члени Кабінету Міністрів України можуть вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень.

Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади утворюється шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади.  Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації.  Державна реєстрація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи здійснюється у триденний строк з дня набрання чинності актом Президента України про призначення керівника новоутвореного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

1)забезпечення нормативно-правового регулювання;

2)визначення пріоритетних напрямів розвитку;

3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;

4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань міністерства може утворюватися колегія міністерства як консультативно-дорадчий орган. До складу колегії входять міністр (голова колегії), перший заступник міністра, заступник міністра (у разі введення), заступник міністра - керівник апарату, можуть входити керівники самостійних структурних підрозділів апарату міністерства, територіальних органів міністерства, а також за згодою представники інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, наукових і навчальних закладів, громадських організацій, інші особи. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади можуть утворювати територіальні органи.

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посади Президентом України. Керівник центрального органу виконавчої влади може мати не більше двох заступників, які призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України.

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Міністр України:

1) забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері;

2) здійснює керівництво міністерством (крім міністра, який не очолює міністерство) та на виконання вимог законодавства в межах наданих йому повноважень визначає політичні пріоритети, стратегічні напрями роботи міністерства і шляхи досягнення поставленої мети, спрямовує та координує діяльність інших центральних органів виконавчої влади;

3) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вирішення питань, пов’язаних з виконанням своїх повноважень із спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади;

4) вносить Прем’єр-міністрові України пропозиції щодо:

утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади;

призначення на посаду та звільнення з посади керівників, перших заступників і заступників керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

5) утворює, реорганізовує, ліквідовує служби, інспекції, агентства у складі міністерства в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для утримання відповідного міністерства;

6) призначає на посаду та звільняє з посади керівників служб, інспекцій, агентств та затверджує положення про ці органи, в яких визначає їх завдання, функції, звітність та інші питання діяльності;

7) скріплює підписом акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 частини першої статті 106 Конституції України, з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним, та забезпечує їх виконання;

8) погоджує проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

9) подає на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, розробником яких є міністерство та центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

10) видає обов’язкові для виконання накази з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

11) здійснює підготовку питань для розгляду Кабінетом Міністрів України;

12) бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України та вносить пропозиції щодо порядку денного засідань Кабінету Міністрів України;

13) бере участь у засіданнях урядових комітетів;

14) вносить Прем’єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади першого заступника і заступників міністра;

15) представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

16) веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень;

17) за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Кабінетом Міністрів України;

18) призначає (звільняє) керівників державних підприємств, установ, організацій, що перебувають у сфері управління відповідного міністерства;

19) здійснює інші повноваження, передбачені цим та іншими законами.

Патронатна служба міністра України, який очолює міністерство, утворюється у складі центрального апарату міністерства. Працівники патронатної служби призначаються на посаду та звільняються з посади міністром.

Патронатна служба міністра України, який не очолює міністерство, утворюється у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України. Працівники патронатної служби призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром Кабінету Міністрів України за поданням відповідного міністра.

**Рекомендовані джерела:**

1. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р.// Голос України - №65.- 09.04.2011.

2. Постанова Кабінету міністрів України від 25.05.2011 № 563 «Про затвердження «Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» // Офіційний вісник України.- 2011.- № 41.

**ТЕМА 13. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ПЛАН:**

* + - * 1. *Основні завдання, принципи діяльності, правовий статус, компетенція місцевих державних адміністрацій.*
        2. *Структура місцевих державних адміністрацій.*
        3. *Повноваження місцевих державних адміністрацій.*

1.

У відповідності до Конституції України та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України, їх склад формують голови місцевих державних адміністрацій.

Останні призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням за поданням Прем'єр-міністра України на строк повноважень Президента. Вони при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні також радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними й обласними радами.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України можуть бути відповідно до законодавства скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Тобто, він може підтримати або не підтримати недовіру голові. Але, якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України зобов'язаний прийняти рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

* виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
* законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
* виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин також програм їх національно-культурного розвитку;
* підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
* звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;
* взаємодію з органами місцевого самоврядування;
* реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. додає до цього, що місцеві державні адміністрації є юридичними особами.

2.

Склад і структуру місцевих державних адміністрацій визначають їх голови. Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів — накази.

Як і будь-які органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації структурно упорядковані. Формування структур місцевих державних адміністрацій визначається постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2007 р. N° 996 «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій». Постановою затверджено такий примірний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної та районної державних адміністрацій.

I.  **Відділи та інші підрозділи апарату облдержадміністрації:**

відділ адміністрування Державного реєстру виборців; відділ забезпечення діяльності керівництва; відділ взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи; відділ (сектор) господарського забезпечення; загальний відділ; відділ (сектор) інформаційно-комп'ютерного забезпечення; відділ кадрової роботи; відділ (сектор) контролю; відділ (сектор) мобілізаційної роботи; організаційний відділ; відділ (сектор) режимно-секретної роботи; відділ роботи із зверненнями громадян; відділ фінансового забезпечення; юридичний відділ; відділ (сектор) з питань запобігання та виявлення корупції

2. Управління, відділи та інші структурні підрозділи:

Головне управління агропромислового розвитку; Головне управління економіки; Головне управління праці та соціального захисту населення; Головне управління промисловості та розвитку інфраструктури; Головне фінансове управління; Державний архів області; служба у справах дітей; управління житлово-комунального господарства; управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю; управління з питань майна комунальної власності (за умови делегування радами повноважень з управління майном); управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; управління культури і туризму; управління освіти і науки; управління охорони здоров'я; управління регіонального розвитку, містобудування та архітектури; управління у справах преси та інформації; управління у справах сім'ї, молоді та спорту; управління (відділ) у справах національностей та релігій; управління (відділ) з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу (Донецька, Київська, Львівська, Харківська облдержадміністрації)

**Відділи та інші підрозділи апарату райдержадміністрації:**

відділ ведення Державного реєстру виборців; відділ (сектор) взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи; відділ (сектор) з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю; загальний відділ; відділ організаційно-кадрової роботи; відділ (сектор) у справах преси та інформації

відділ фінансово-господарського забезпечення; юридичний відділ (сектор)

сектор контролю; сектор мобілізаційної роботи.

2. Управління, відділи та інші структурні підрозділи:

архівний відділ; відділ житлово-комунального господарства; відділ (сектор) з питань надзвичайних ситуацій; відділ розвитку інфраструктури; відділ культури і туризму; відділ регіонального розвитку, містобудування та архітектури; відділ освіти; відділ (сектор) охорони здоров'я; відділ у справах сім'ї, молоді та спорту; служба у справах дітей; управління агропромислового розвитку; управління економіки; управління праці та соціального захисту населення; фінансове управління.

Голови місцевих державних адміністрацій можуть утворювати управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій, не передбачені примірним переліком, у межах граничної чисельності, встановленого фонду оплати праці працівників і видатків на утримання відповідної державної адміністрації за погодженням з відповідним міністерством, іншими центральними органами виконавчої влади. Зазвичай вони керуються при внесенні таких змін необхідністю врахування таких чинників, як галузева структура господарства області (району), інституціональні перетворення, що відбуваються на їх території.

3.

Місцева державна адміністрація:

1) розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку і подає їх на затвердження відповідній раді, забезпечує їх виконання, звітує перед відповідною радою про їх виконання;

2) забезпечує ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) складає необхідні для управління соціально-економічним розвитком відповідної території баланси трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива; визначає необхідний рівень обслуговування населення відповідно до нормативів мінімальних соціальних потреб; проводить розрахунок коштів та визначає обсяг послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб; 4) подає раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності;

5) вносить за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон;

6) розглядає та приймає рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території;

7) розробляє пропозиції щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб за рахунок державного бюджету; на пропозиції органів місцевого самоврядування формує обсяги продукції, що поставляється для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування;

8) розробляє та вносить пропозиції до проектів державних програм соціального та економічного розвитку України, а також довгострокових прогнозів та проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення.

**Рекомендована література:**

1. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. - 1999.- № 20-21.

2. . Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Віче. - 1997.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» від 01.08.2007, № 996.

**ТЕМА 14: МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

**ПЛАН:**

*1. Форма та система місцевого самоврядування в Україні.*

*2. Основні форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад*

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини, поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування. "В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування", — зазначено у Конституції України (ст. 7).

У Конституції України отримали правове врегулювання й інші положення, в яких розкриваються суть та особливості здійснення місцевого самоврядування в Україні: місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідно до Конституції і законів України; місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи; органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, є районні та обласні ради (ст. 140); матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, які перебувають в управлінні районних і обласних рад (ст. 142); територіальні громади та органи, утворені ними, мають власні повноваження, у межах яких діють самостійно, під свою відповідальність, а також повноваження органів виконавчої державної влади, надані (делеговані) їм законом, у межах яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ст. 142, 143); права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку (ст. 145).

В літературі розглядаються три теорії організації місцевого самоврядування:

* державницька теорія місцевого самоврядування;
* теорія муніципального дуалізму;
* громадівська теорія.

За державницькою теорією органи місцевого самоврядування мають певну правову, організаційну та фінансову автономію стосовно центральних та місцевих органів державної влади, а також органи місцевого самоврядування створюються не тільки на рівні територіальних громад, а й на рівні районів.

За теорією муніципального дуалізму органи місцевого самоврядування незалежні лише у громадських справах, характерна „подвійна” політико-правова природа місцевого самоврядування – виконання власних повноважень регламентується законодавством, делегованих - під опікою та контролем відповідних державних органів.

Щодо громадівської теорії, то вона розглядає місцеве самоврядування як публічну, муніципальну владу. Воно можливе лише на рівні асоціації, держава визначає та гарантує право місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування вирішують лише питання місцевого значення, а повноваження державної влади – місцеві органи державної виконавчої влади.

Система місцевого самоврядування включає:

* територіальну громаду;
* сільську, селищну, міську громаду;
* сільського, селищного, міського голову;
* виконавчі комітети сільської, селищної, міської ради;
* районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
* органи самоорганізації населення.

Відповідно до Закону про місцеве самоврядування, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста (п. 1 ст. 6).

Територіальну громаду складають жителі, які постійно проживають у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ч. 1 ст. 1).

Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову.

Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна, тощо.

Вихід із складу сільської громади здійснюється також за рішенням референдуму відповідної територіальної громади (п. 2 і п. 4 ст. 6).

Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції та законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Відповідно до Конституції України (ст. 71, 141), територіальні громади сіл, селищ, міст на основі загального рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки депутатів сільських, селищних, міських рад, а також сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Основні засади, особливості та порядок підготовки і проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів визначаються Законом України " Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів".

Іншою, не менш важливою, формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування є прийняття рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування на місцевому референдумі.

Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та іншими законами України до відання місцевого самоврядування, а рішення, які приймаються місцевими референдумами, є обов'язковими до виконання і мають більш вагому юридичну силу, ніж рішення рад, їх виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Верховенство територіальної громади у системі місцевого самоврядування забезпечується також тим, що в Законі визначається коло питань, які мають вирішуватися виключно місцевими референдумами. Це, зокрема, питання: про добровільне об'єднання сільських, селищних, міських громад в одну та вихід із її складу; про надання згоди на ліквідацію села, селища, міста як адміністративно-територіальної одиниці; про порушення в установленому законом порядку перед Верховною Радою України питань щодо найменування або перейменування села, селища, міста тощо.

Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються Законом України „Про всеукраїнський і місцеві референдуми ” (3.07.1991 р.)

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади, статус якої, як і статус місцевих виборів та референдумів, визначається спеціальними законами, є **загальні збори громадян** (ст. 8 Закону про місцеве самоврядування). На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні "мікрогромад", в межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Предметом загальних зборів громадян є:

* по-перше, створення з дозволу відповідної ради будинкових, вуличних, квартальних, дільничних комітетів, комітетів мікрорайонів та вирішення інших питань по керівництву цими органами,
* по-друге, попереднє обговорення проектів рішень рад та їх виконавчих органів; заслуховування звітів та інформація сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади; порушення перед відповідними органами міс­цевого самоуправління питань, що торкаються колективних потреб жителів відповідного будинку, вулиці, кварталу, а також села, селища, міста в цілому; обговорення питань, пов'язаних із залученням членів територіальної громади до виконання робіт по благоустрою населених пунктів тощо.

Рішення загальних зборів громадян з питань місцевого значення, які стосуються суто внутрішніх питань самоорганізації територіальної громади, її членів (виконання громадських робіт, самооподаткування, збір благодійних внесків і т. п.) та прийняті в межах законодавства є обов'язковими для виконання органами тери­торіальної самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. Рішення загальних зборів громадян, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів; іх посадових осіб, керівників підприємств, організацій і установ не є обов'язковими для виконання, але повинні бути розглянуті ними в установлені законом строки.

Рішення зборів виконуються сільськими, селищними, міськими головами, головами районних у містах рад, а також органами територіальної самоорганізації населення. Для виконання рішень зборів залучається населення. ,

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, відповідно до Закону про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи та громадські слухання (ст.ст. 9, 13).

Місцева ініціатива є засобом ініціювання розгляду органом місцевого самоврядування будь-якого питання, віднесеного до його відання.

Місцева ініціатива, внесена на розгляд органу місцевого самоврядування, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Рішення органу місцевого самоврядування, прийняте з питання, внесеного на його розгляд шляхом місцевої. ініціативи, підлягає обов'язковому оприлюдненню.

Що ж стосується громадських слухань як однієї з форм безпосереднього волевиявлення територіальної громади, то їх суть зводиться до організації зустрічей членів територіальної громади з депутатами відповідної ради, посадовими особами місцевого самоврядування для заслуховування останніх з питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Під час громадських слухань можуть порушуватися питання та вноситися пропозиції, які підлягають обов’язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

У Законі про місцеве самоврядування зазначається, що порядок внесення місцевих ініціатив та організація громадських слухань має визначатися статутом територіальної громади.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на засіданнях ради.

Згідно з Конституцією, органи місцевого самоврядування не поділяються на дві незалежні системи, оскільки виконавчі органи конституйовані як органи самої ради, а отже, їй підзвітні та підконтрольні.

Сільський, селищний; міський голова за посадою очолює виконавчий орган ради і в цій своїй якості має бути підзвітним та підконтрольним раді.

Важливими елементами системи місцевого самоврядування є районні, обласні ради, а також органи самоорганізації населення. Наявність у системі місцевого самоврядування таких її елементів є свідченням того, що розвиток місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, має своє продовження як на регіональному рівні (в районах і областях), так і на рівні окремих частин територіальних громад сіл, селищ, міст.

Органи місцевого самоврядування створюються громадянами за місцем їх проживання, на рівні тих мікроструктур, на які поділяються села, селища, міста, райони у містах як адміністративні одиниці, а тому мають назву будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, житлових комплексів тощо.

Органи самоорганізації населення, як про це вже зазначено, обираються загальними зборами громадян з дозволу сільських, селищних, міських рад.

Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть наділяти органи самоорганізації населення частиною власної компетенції, фінансів, майна. Тому функції і повноваження зазначених органів є в основному похідними від функцій і повноважень відповідних рад та їх виконавчих органів. Органи самоорганізації населення є формою місцевого самоврядування, інтегрованою в систему місцевого самоврядування, здійсню­ваного на рівні територіальних громад, сіл, селищ, міст.

Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання має визначатися окремим законом.

Районні й обласні ради є специфічними органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, зокрема, управляють об'єктами їх спільної власності та здійснюють інші функції в інтересах цих громад. Завдяки існуванню цих органів система місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад, має своє продовження і на регіональному рівні, в районах та областях.

**Рекомендована література:**

1. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. - 1999.- № 20-21.

2. . Закон України «"Про місцеве самоврядування в Україні» // Віче. - 1997.

3. Закон України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» (3.07.1991 р.)

**ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3. ОСНОВИ ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ТЕМА 15: ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

**ПЛАН:**

1. *Державний орган як елемент структури державного управління.*
2. *Поняття організаційної структури органу державної влади.*
3. *Види структур органу державної влади.*

1.

Державний орган – це первісний елемент структури державного управління, створений державою для виконання закріплених за нею цілей та функцій.

Державний орган повинен мати такі зовнішні зв’язки, що забезпечують:

* Повноту відповідальності за досягнення мети;
* Збалансованість цілей ланок визначеного рівня;
* Комплексність виконання всіх функцій управління;
* Раціональний розподіл та координацію зусиль між ланками і сходинами державного апарату;
* Концентрацію повноважень і відповідальності при вирішенні кожного управлінського завдання за рахунок раціонального перерозподілу компетенції на кожному рівні;
* Повна відповідність організаційно-економічного механізму контролю виконання об’єму компетенції.

До структури державного органу ставляться наступні вимоги:

* + Мобільність;
  + Оперативність;
  + Економічність;
  + Адекватність;
  + Спеціалізація;
  + Оптимальність;
  + Надійність;
  + Динамізм.

Завдання при створенні структури:

* + - Чітке визначення керівної ланки;
    - Будування структурних підрозділів з головною метою якісної допомоги керівній ланці в виконанні компетенції;
    - Виділення та опис посад та робочих місць.

**Державний орган - це структурно відокремлена ланка, відносно самостійна частина державного апарату, яка має такі основні ознаки :**

1. Здійснює від імені держави її завдання і функції через певні види діяльності в галузі, яка доручена.
2. Має владні повноваження, чим і відрізняється від державних закладів і підприємств.
3. Має певну компетенцію, тобто закріплену сукупність завдань, функцій, прав і обов’язків.
4. Характеризується певною структурою, тобто будовою за видами окремих служб і численним складом ( штатом).
5. Має територіальний масштаб діяльності .
6. Утворюється в порядку, встановленому законом .
7. Встановлює правові зв’язки особового складу.

**Класифікація державних органів:**

За територіальним масштабом діяльності органи управління підрозділяються на

1. Центральні
2. Місцеві.

За способом утворення органи управління підрозділяються на ті, що:

а) обираються,

б) утворюються,

в) призначаються .

В залежності від обсягу й характеру компетенції органи державного управління підрозділяються на :

а) органи загальної компетенції ;

б) органи галузевої компетенції ;

в) органи міжгалузевої компетенції .

За порядком вирішення підвідомчих питань органи управління підрозділяються на :

а) колегіальні органи , що вирішують основні питання своєї компетенції колегіально, тобто більшістю голосів осіб, що входять до їхнього складу (наприклад, рада міністрів);

б) єдиноначальні органи ( міністерства ).

2.

**Структура (від лат. structura) – будова, розташування, порядок) – сукупність стійких зв’язків об’єкту, забезпечуючи його цілісність, тожсамість самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх та внутрішніх змінах.**

Структура управління – це сукупність ланок та рівній управління, їх сопідлеглість та взаємозв’язок.

**Ланка управління** – це самостійний елемент структури управління, який виконує одну чи декілька функцій управління. До ланки управління слід відносити також керівників, що здійснюють регулювання та координацію діяльності декількох структурних підрозділів, наприклад керівник управління.

**Рівень управління** – це послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим знизу догори. В основі створення рівній управління лежить властивість ієрархії, якою володіють складні динамічні системи, та відношення детермінації. Кількість рівнів управління визначає тип структури з точки зору її складності. Не обов’язково на кожному рівні управління повинні бути створені структурні підрозділи або посади для виконання робіт з тієї чи іншої функції.

Важливим елементом структур управління є **внутрішні структурні зв’язки.** Вони складають інформаційну основу управління. За їх допомогою передається інформація між керівниками та структурними підрозділами, досягається взаєморозуміння між учасниками управлінських процесів та здійснюється координація управлінської діяльності. В більшості випадків прийнято виділяти вертикальні та горизонтальні зв’язки.

В основі вертикальних зв’язків лежать відношення **детермінації,** тобто підпорядкованості. Зв’язки типу детермінації встановлюються між керівниками, структурними підрозділами та окремими працівниками управління в тих випадках, коли одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати. Вертикальні зв’язки встановлюються між керівниками та їх підлеглими.

Горизонтальні зв’язки базуються на відношеннях **інтердепенції** (взаємозв’язку, взаємозалежності) та встановлюються між рівноправними керівниками та структурними підрозділами, що тісно взаємодіють в процесі управлінської діяльності.

3.

Управлінська теорія виділяє два основних види організаційних структур: бюрократичні та адаптивні.

До бюрократичних організаційних структур відносяться:

* лінійна, функціональна та лінійно-функціональна.

До адаптивних організаційних структур відносяться:

* програмно-цільова, матрична, дивізіональна.

Основні види бюрократичних структур розглядалися у темі 4.

Програмно-цільова структура управління – особливий тип структури, що є подібний до лінійно-функціональної структури, доповнює її, але не є ідентичним їй.

Основу програмно-цільової структури складає спеціальний орган управління, що призначений для формування, координування та регулювання усіх горизонтальних зв’язків, що відносяться до даної програми Орган програмно-цільової структури, що інтегрує горизонтальні зв’язки в залежності від конкретних умов функціонування та змісту програм, може мати різний склад. Його функції, повноваження та відповідальність виявляються статусом особи, що його очолює та здійснює процес управління програмою, - керівника програми.

Відповідно повноваженням і відповідальності, якими наділено керівник програми, розрізнюють наступні основні організаційні варіанти побудови програмно-цільових структур**: координаційну структуру, проектну або продуктову структуру, змішану структуру.**

При програмно-цільовій структурі управління координаційного типу керівник програми та підлеглі йому працівники грають лише допоміжно-координаційну роль, послугують додатковим інструментом для забезпечення більш оперативної та збалансованої взаємодії між співвиконавцями проекту. Керівники програми при цьому практично не наділяються правами прийняття рішень і несуть лише часткову відповідальність за виконання програми. Такий статус звикло мають багато чисельні уповноваженні, відповідальні, головні відділи та інші особи і органи, що виділяються для координації окремих програм. Функції керівника програми можуть бути також поділені між декількома працівниками (кураторами відділів або функціональних блоків, що з’єднають декілька відділів). Ця система достатньо ефективна в умовах великої кількості програм з нескладною кооперацією підрозділів, при виконанні яких на перший план виходять питання підвищення оперативності та комплексності їх виконання.

При проектній або продуктовій структурі на керівника програми накладається вся відповідальність за якість і терміни виконання робіт. В зв’язку з цим він отримує всі права розпорядництва (виконавці програми переходять у повну підлеглість керівника). При цьому всередині програмно-цільової структури формується традиційна лінійно-функціональна структура. Застосування цього варіанту можливе в тому випадку, коли організація виконує обмежену кількість складних, працохлонних програм, що потребують високої якості і суттєво розрізнюються між собою, на виконання кожної з яких зайнятий окремий колектив працівників, що не беруть участі в інших програмах.

При змішаному варіанті організації програмно-цільової структури на керівника програми накладається вся повнота функціонального керівництва, але він не має права безпосереднього розпорядження працівниками. Це значить, що всі рішення, що стосуються сутності, якості та термінів виконання робіт, приймає керівник програми, а організацію реалізації цих рішень забезпечують безпосередні керівники виконавців відповідно діючої лінійно-функціональної структури управління.

В кожному окремому випадку використання чистої продуктової, програмної, змішаної або координаційної системи управління програмою повинно бути обґрунтовано конкретними умовами організації.

* Перерозподіл функцій поміж органами лінійно-функціональної і програмно-цільової структур приводить до виникнення матричної схеми, що застосовується зараз в цілому ряді організацій, в тому числі таких, що здійснюють інноваційну діяльність.

При матричній схемі організаційної структури виконавець має двох або більше керівників, яким він підлеглий. Виконавець (за програмою або проектом) знаходиться в точці перехрестя міжфункціональних зв’язків, що регулюються як керівником програми, так і лінійними керівниками. Це перехрестя організаційних зв’язків придає організаційній структурі матричний характер.

Матрична організаційна структура управління надійна і стійка при виконанні тих робіт, що встановлені і повторюються, як і лінійно-функціональна схема, і в той же час має спеціальний механізм з координації функціональних і міжфункіональних зв’язків по досягненню цілей, що змінюються.

Матричний тип структури управління використовується в організаціях зі складним характером робіт, а також для забезпечення висококваліфікованих послуг та експертизи в галузі науки та техніки. Найбільшого розповсюдження матрична структура отримала в науково-дослідних та проектних організаціях, де виконавці можуть бути підлеглі керівникові підрозділу, наприклад начальнику комплексного проектування, та керівникові проекту, у виконанні якого він бере участь. Поняття проекту визначається наступними ознаками: наперед поставлена спеціальна задача; чітко обмежені засоби; участь в проекті декількох внутрішніх, а іноді і зовнішніх служб; однократність задачі.

При матричній структурі керівник проекту або програми може виступати в декількох ролях:

1. Як функціональний керівник; йому не підлеглий персонал підрозділів, що зайнятий у виконанні проекту; його повноваження обмежуються інформуванням, консультуванням та плануванням.
2. Як лінійний керівник; для розробки проекту створюється спеціальний підрозділ, в склад якого входять особи, що відокремлені від інших підрозділів і що передаються тимчасово в повне розпорядження керівникові проекту.
3. Як лінійний керівник по однім функціям і функціональний по іншим. Наприклад, керівник проекту не має права на рішення таких питань, як прийом та звільнення з роботи, виявлення рівня заробітної плати осіб, що зайняті в роботі над проектом. Але він має право на видачу завдань, встановлення строків виконання робіт, принципів виконання робіт та їх оцінку, може виявляти розміри премій, пов’язаних з цим проектом.

Перелічені типи структур відносяться до ієрархічного типу організації управління, до яких належить також так звана дивізіональна структура (від англ. слова division – відділення). Такий тип структури характеризують часто як поєднання централізованої координації з децентралізованим управлінням (децентралізація при збереженні координації та контролю).

Ключовими фігурами в управління організаціями з дівізіональною структурою становляться не керівники функціональних підрозділів, а менеджери, що очолюють виробничі відділення. Структуризація організації по відділенням здійснюється по одному з трьох критеріїв: по продукції, що випускається, або по послугам, що надаються (продуктова спеціалізація), по орієнтації на споживача (споживацька спеціалізація), по територіям, що обслуговуються (регіональна спеціалізація). Дивізіональні структури управління привели к зросту ієрархічності, тобто вертикалі управління. Вони часто потребували формування проміжних рівній менеджменту для координування роботи відділень, груп та т. ін. Дублювання функцій управління на різних рівнях в кінці кінців приводило до зросту управлінського персоналу та коштів на його утримання.

Вибір того чи іншого типу структури залежить від конкретного об’єкту (підприємства, установи, та ін.), його масштабу, цілей, завдань, виду діяльності та інших факторів.

**Рекомендована література:**

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Дерець В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади // Право України. – 2005. – № 5. – С. 32-35.
3. Дерець В. Зміст управлінських відносин у системі органів виконавчої влади України // Юридична Україна. – 2005. – № 11. – С. 19-22.
4. Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Державне управління : теорія і практика. / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
6. Дзвінчук Д.І. Менеджмент організацій : Конспект лекцій / Д.І. Дзвінчук, В.І. Малімон, В.П. Петренко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 272 с.
7. Малиновський В.Я. Побудова організаційних структур державного управління сучасної демократичної держави // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 280-288.
8. Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

**ТЕМА 16: ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

**ПЛАН:**

* 1. *Характеристика внутрішньої організації.*
  2. *Підходи та методи побудови структури управління державним органом.*
  3. *Системний підхід в організації управління.*
  4. *Функції, що забезпечують функціонування суб’єкта управління.*
  5. *Складові внутрішнього апарату.*

1.

Характеристика внутрішньої структури складається з характеристик:

* Компонентного складу системи;
* Структури системи (засоби взаємозв’язку, взаємодії);
* Функцій системи;
* Факторів системності (як механізмів, забезпечуючих збереження якісної специфіки даної системи).

2.

Підходи:

* Класичний;
* біхевіоральний (поведінковий);
* ситуаційний;
* системний;
* системно-цільовий.

Побудова організаційної структури управління в рамах класичного підходу передбачає чітке формулювання цілей, що ставляться перед установою. Організаційна структура управління розглядається при цьому підході як машина, що необхідна для рішення конкретних задач шляхом встановлення завдань структурним підрозділам та окремим працівникам. Вважалося, якщо більш конкретно встановлені завдання, тим ліпше вони можуть бути виконати.

Суть біхевіорального (поведінкового) підходу є в тому, що організаційні структури управління розглядаються як соціальний організм і основна увага звертається соціальній ролі працівників колективу установи. Об’єктом управління при цьому є мотивація праці службовців, взаємовідносини в малих групах, групова та міжгрупова поведінка, задоволення соціально-економічних потреб членів трудового колективу та т. ін.

Ситуаційна концепція виникла на основі класичного та біхевіорального підходів. Її представники вважають, що при побудові структури управління організації необхідно ураховувати конкретну ситуацію, в якій буде діяти ця організація. До ситуаційних факторів, що треба ураховувати, вони віднесли: тип технології та обсяг робіт, орієнтацію на нововведення, характер та важливість вирішуємих завдань, національні традиції та т. ін.

Системний підхід розглядає організаційні структури як складні соціально-економічні системи, складові частини яких володіють такими якісними рисами, які можуть бути загубленими при відділенні їх від організаційної структури, а структури в цілому мають такі суттєві риси, які не притаманні їх окремим складовим. Відмінними особливостями цього підходу є те, що організаційна структура управління розглядається як складова частина більш великої організаційної системи; вона сама є складною соціально-економічною системою, а її складові частини мають свої власні цілі.

Системно-цільовий підхід пропонує багатоаспектний розгляд організаційних структур управління: складу елементів управління та відношень між ними; частин організаційних структур управління більш великих систем, таких, як міністерства; елементів складних соціально-економічних систем, включно з членами трудових колективів державних установ.

Необхідність формування нових організаційних структур виникає в таких випадках, як:

1) створення нової організації;

2) реструктуризація старої організації;

3) зміни в підходах та методах управління організацією;

4) зміни напрямку діяльності організації та т. ін.

**Методи:**

* досвідний,
* експертний,
* аналогій,
* нормативний,
* параметричний,
* технологічний,
* структуризації цілей,
* економіко-математичного моделювання,
* імітаційного моделювання.

Досвідний метод припускає вивчення рішень аналогічних задач в інших організаціях, внесок пропозицій на основі аналізу фактично існуючої ситуації та орієнтування на колективний досвід різних працівників.

Експертний метод також базується на досвіді фахівців, які добре знають сутність вирішуємих завдань, отримавши достатню інформацію о дійсних обставинах даної організації та вільних в виказуванні своєї думки від різних суб’єктивних обставин.

**Метод аналогій складається в застосуванні організаційних форм та** механізмів управління, що виправдали себе в організаціях з подібними характеристиками (характером вирішуємих питань, послуг, типом технології, обсягом виконаних робіт та т. ін.) по відношенню до організації, що проектується. На основі методу аналогій формуються типові рішення; схеми організаційних структур, типові положення про підрозділи, посадові інструкції.

Нормативний метод базується на використанні при побудові організаційної структури цілого ряду нормативів, серед яких можна вирізнити такі, як: норма керованості – відношення між кількістю керівників та підлеглих; граничні величини службовців для формування з них самостійних відділів, бюро, груп; нормативна чисельність персоналу з функції управління та ін.

Параметричний метод використовується в тих випадках, коли систему управління можна описати за допомогою взаємопов’язаних параметрів, які характеризують управляємий об’єкт та управляючу систему (апарат управління).

Технологічний метод (або метод формування організаційної структури на основі технологічного процесу реалізації задач управління) припускає виконання роботи по створенню необхідних структур в наступній послідовності: визначення цілей і завдань, а також функцій, які виконуються управляючою системою; виявлення обсягу необхідної інформації та характеру її носіїв; встановлення стандартного переліку робіт та операцій по кожній з функцій управління, а також алгоритмів їх реалізації, розрахунок на основі встановлених норм працохлонності виконання управлінських робіт по окремих функціях управління; розподіл завдань і функцій між підрозділами структури управління.

Метод структуризації цілей передбачає розробку системи цілей організації, включно з їх кількісним та якісним формулюванням, та наступний аналіз організаційних структур з точки зору відповідності їх системі цілей.

Метод економіко-математичного моделювання (зокрема організаційно-економічного та імітаційного) передбачає спочатку давати формалізований опис розташування структурних елементів відповідного функціонального призначення, а потім – опис взаємодії цих елементів.

В основі організаційно-економічного моделювання лежить розробка графічних та математичних відображень розподілу прав і відповідальності, зв’язків між підрозділами і посадами, потоків інформації.

Імітаційне моделювання передбачає побудову та використання моделі, що характеризують динаміку окремих показників об’єкту управління, взаємопов’язаних у вигляді системи моделей, кожна з яких показує зміни окремих параметрів, що відбуваються під впливом зовнішніх факторів або зрушень у відношенні між елементами в об’єкті управління.

Функція "організація" передбачає розподіл ресурсів у просторі і у часі.

Стосовно до реалізації цієї функції державними органами по відношенню до їх об'єктів управління існують специфічні особливості на відміну від тих засобів, котрі використовуються суб'єктами управління господарчих (комерційних) організацій. Ця особливість проявляється у формі власності об'єкту управління. Якщо у господарчих організаціях суб'єкт управління, як правило, є власником об'єкту управління або йому передані права розпоряджатись цією власністю, то у органів державного управління в умовах ринку кiлькiсть об'єктів, на котрі у них існують повноваження розпоряджатись власністю цих об'єктів, обмежено. (До таких об'єктів можна віднести державні підприємства, установи і організації, а також частина акціонерних товариств, яка належить до держави). Між тим органи державного управління покликані здійснювати функцію організації соціально-економічного розвитку регіонів. Набір управлінських інструментів для реалізації цієї функції містить:

* методи державного регулювання економіко-соціальних відношень (наприклад, здійснення державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, видача їм спеціальних дозволів (ліцензій) для здійснення окремих видів діяльності і анулювання їх у встановленому законодавчому порядку і Іна.);
* бюджетні і фінансові інструменти (наприклад, встановлення місцевих податків, зборів і інших обов'язкових платежів; надавання пільг по місцевих податках і зборам; створення позабюджетних, цільових, резервних, валютних фондів і ін.);
* соціальні методи управління (наприклад, заходи по забезпеченню державних гарантій у сфері труда, розробка заходів по соціальному захисту різних груп населення від безробіття, міри по організації суспільних робіт і ін.);
* інші методи, котрі забезпечують здійснення повноважень державних органів управління відповідно законодавчим актам України, регулюючим діяльність органів державного управління.

3.

У системному підході виділяють структурний і функціональний аспекти, оскільки, саме ці аспекти розкривають основні сторони побудови та функціонування (діяльності) будь-якої соціальної системи. Не менш важливе й те, що дані аспекти охоплюють найсуттєвіші сторони апарату управління, які потребують постійного аналізу та практичного удосконалення. Адже системний розгляд управлінських об'єктів завжди передбачає пошук та визначення можливостей і напрямків їх подальшого розвитку та оптимізації. Отже, структурно-функціональний аналіз апарату управління є важливим засобом вирішення проблем концептуального забезпечення адміністративної реформи.

Кожний із названих аспектів виконує власну, чітко визначену роль. Звичайно, структурний і функціональний аспекти тісно взаємопов'язані як один з одним, так і з іншими відносно самостійними аспектами і частинами системного підходу. Разом з тим не виключається і не зменшується доцільність і правомірність використання у конкретних пізнавальних ситуаціях якогось одного або деяких з усієї сукупності його аспектів.

Найголовнішою ознакою системного бачення управлінського апарату є багатозначність системних оцінок. Так, з одного боку, цей апарат входить як складова частина у більш загальне системне утворення (так звану метасистему), яким в цілому виступає держава, точніше державний апарат (механізм). Причому апарат управління є його найбільш численною й розгалуженою частиною, яка відіграє надзвичайно важливу роль у здійсненні усіх основних завдань і функцій держави.

З іншого боку, апарат управління включає в себе більш прості складові частини, які також є системами (у відношенні до апарату в цілому — підсистемами). Останні у свою чергу складаються з наступних систем, ще більш простих і ін. При цьому максимальну межу членування системи характеризує поняття елемент. Щодо апарату управління у ролі елементу виступає кожний самостійний управлінський орган. Власне завдяки цьому апарат визначається саме як система органів управління.

Однак це не означає, що при системній характеристиці апарату внутрішній зміст елементів не береться до уваги. Кожний орган управління сам є системою і складається із власних елементів — структурних підрозділів та посад. Але це — елементи двох неоднакових рівнів: апарату в цілому (як системи органів) і окремого органу (як системи підрозділів і посад). Елементи слід відрізняти від частин системи, якими виступають певні сукупності елементів (або підсистеми), що є більш простими щодо апарату в цілому.

Водночас елементи не ототожнюються з компонентами системи. У загальносоціологічному плані розрізняються компоненти людського, речового, процесуального і духовного порядків. Зрозуміло, у апараті управління як у соціальній системі головним компонентом завжди є люди, які займають певні посади і виконують відповідні повноваження.

Ще одна об'єктивно необхідна ознака системної оцінки управлінського апарату пов'язана із визначенням цілісності як необхідної якісної властивості соціальних систем. Ця властивість апарату виникає не одразу, одночасно, а поступово — від нижчого рівня до вищого — в ході його формування, функціонування та розвитку.

Переходячи до структурної характеристики управлінського апарату, доцільно спиратися на загальнопоширене тлумачення структури системи як єдності її елементного складу та взаємозв'язків, взаємовідносин між цими елементами.

Управлінські структури включають:

а) самостійні органи управління;

б) структурні підрозділи органів, які складаються із окремих посад — первісних одиниць апарату;

в) сукупність (підсистем) органів (системи міністерства чи держкомітету).

Усі перелічені суб'єкти уп­равління здійснюють конкретну управлінську функцію відповідно до суспільного розподілу праці в апараті. Збірне визначення цих суб'єктів можливо за допомогою терміну «структурні одиниці» управлінського апарату. Серед них базовою (на відміну від первісної посади) структурною одиницею є органи управління як елементи системи.

Отже, управлінські структури складаються із структурних одиниць апарату. Друга їх сторона має охоплювати, як це випливає з наведеного вище загальнопоширеного тлумачення, взаємовідносини (стосунки) керуючих суб'єктів. Адже в реальному житті складність структурної побудови апарату оцінюється пе­реважно не за кількістю його складових частин, а за множинністю їх фактичних взаємозв'язків.

У структурах фіксується взаємоположення органів, міра і характер участі кожного з них у суспільному розподілі управлінської праці, завдяки чому забезпечується належна впорядкованість фактичної взаємодії структурних одиниць апарату. Практична ж реалізація зазначених нормативних моделей відбувається у ході його функціонування, тобто завдяки численним стосункам його структурних одиниць як між собою, так і з об'єктами зовнішнього соціального середовища. Сукупність таких стосунків узагальнюється поняттям державно-управлінських відносин.

Висвітлюючи діяльність в межах функціональної характеристики апарату управління, слід бачити, що не усі дії його органів є власне управлінням (наприклад, матеріально-технічні операції). Але для цих органів управлінська діяльність є головним, профілюючим видом діяльності. Тому надалі будемо розу­міти під діяльністю апарату власне управлінську діяльність, що характеризується своїм особливим змістом і проявляється у відповідних формах.

З метою більш чіткого вирішення зазначеного питання необхідно виходити із загальних діалектико-матеріалістичних уявлена про зміст та форму (форми) явищ.

Формами управлінської діяльності слід вважати:

а) процесуальні (процедурні) форми;

б) фор­ми зовнішнього прояву — видання актів управління, здійснення інших юридичне значущих, а також суто організаційних дій;

в) морально-етичні прояви.

Стосовно ж основних елементів змісту управлінської діяльності доцільно вести мову про:

а) цілі та завдання;

б) функції;

в) методи управління.

Цілі та завдання діяльності управлінського апарату є свідомі (мисленні) уявлення про напрямки та очікувані наслідки такої діяльності. Відмінність між вказаними однопорядковими категоріями вбачається головним чином у ступені узагальненості відтворення у них напрямків та наслідків. А саме у цілях відтво­рюються більш довгочасні та значущі, ніж у завданнях, харак­теристики діяльності.

4.

1. Призначення контролю - вчасно фіксувати відхилення від норми і вносити корективи у хід робіт, виправляючи допущені помилки.

2. Мотивація - це процес спонукання працівників до діяльності для досягнення цілей організації.

Мотивація як функція державного управління - це сукупність факторів, механізмів і процесів, спонукаючи соціально-економічні об'єкти управління до діяльності для досягнення цілей, що стоять перед суб'єктами державного управління. Як відомо, у основі мотивації лежать потреби. Потреби можуть бути особисті і групові.

Предметом мотивації органів державного управління по відношенню до їх об'єктів управління є у основному потреби різних соціальних груп, котрі об'єднані у різні організації.

3. Організація як процес являє собою функцію, котра найбільш очевидно і безпосередньо пов'язана з систематичною координацією багатьох задач і, відповідно, формальних взаємовідносин людей, що їх виконують.

Організація - це процес створення структури об'єкту менеджменту, котра дає можливість людям ефективно працювати разом для досягнення їх цілей.

*Засіб, за допомогою котрого керівництво встановлює відносини між рівнями повноважень, є делегування.* Делегування, як термін, використовуваний у теорії управління, означає передачу задач і повноважень особі, котра приймає на себе відповідальність за їх виконання.

З делегуванням тісно пов'язані ще два терміни управління: відповідальність і організаційні повноваження.

Відповідальність являє собою зобов'язання виконувати задачі, що маються, і відповідати за їх задовільне рішення.

Під зобов'язанням ми розуміємо те, що від індивіда очікується виконання конкретних робочих вимог, коли він займає визначену посаду в організації.

Якщо передбачається, що якась особа візьме відповідальність за задовільне виконання задачі - організація повинна надати їй потрібні ресурси. Керівництво здійснює це шляхом делегування повноважень разом з задачами.

Повноваження уявляють собою обмежене право використати ресурси організації і направляти зусилля деяких її співпрацівників на виконання визначених задач. Повноваження делегуються посаді, а не індивідові, котрий займає її цієї миті.

Існує два види відповідальності: відповідальність за дії і відповідальність за керівництво.

Співпрацівник несе відповідальність за дії. Це означає, що саме він і тільки він, а не його начальник, несе відповідальність за свої дії і випущення. А його начальник відповідає за керівництво, тобто він несе відповідальність за виконання всіх зобов'язань по відношенню до своїх співпрацівників.

5.

У внутрішній організації органу державної влади виділяють складові :

* + - Адміністративний апарат органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування;
    - Функціональний апарат органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування;
    - Консультативний апарат органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування;
    - Особистий апарат у органах державного управління.
      * В основі побудови адміністративного апарату органів державного управління лежать лінійні і штабні (апаратні) повноваження.

Лінійні повноваження - це повноваження, котрі передаються безпосередньо від начальника до підпорядкованого і далі до другого підпорядкованого. Саме лінійні повноваження надають керівникові узаконену владу для направлення своїх прямих підпорядкованих на досягнення поставлених цілей.. Адміністративний апарат базується на штабних повноваженнях. Адміністративний апарат виконує так багато функцій у сучасних організаціях.

* Завданням функціонального апарату державного органу управління є підготовка рішень по конкретних функціях управління. Функціональний апарат організаційно створює штаб всього адміністративного апарату державного органу. До основних функціональних областей державного органу, де використовується персонал, що обслуговує, відносяться управління кадрами, зв'язків з громадськістю, фінансування, планування, юридичні проблеми і ін. Дані функціональні підрозділи надають керівництву інформацію, необхідну для прийняття ефективних рішень.
* Найбільш часто консультативний апарат використовується у галузі права, найновітнішої або спеціальної технології, навчання і підвищення кваліфікації, а також консультування по роботі з кадрами.
* Особистий апарат - це різновид апарату, що обслуговує, який формується, коли керівник наймає секретаря або помічника. В обов'язки особистого апарату входить виконання того, що вимагає керівник. В організації член цього апарату не має ніяких повноважень. Хоч особистий апарат не має формальних повноважень, його члени можуть володіти великою владою.

При організації розподілу повноважень у органах державного управління і місцевого самоврядування, які у теперішній час проходять етап становлення, необхідно керуватись директивними документами, котрі визначають загальні принципи діяльності державної служби, а також рекомендаціями сучасного менеджменту:

1. Делегування представляє собою передачу задач і повноважень утримувачеві, котрий приймає на себе відповідальність за них.

2. Відповідальність, зобов'язання виконувати задачі і відповідати перед начальником за їх успішне завершення, не можуть бути делеговані. Поки утримувач фактично не прийме відповідальності, то мається тільки намір здійснити делегування.

3. Повноваження представляють собою обмежене право використати ресурси організації для виконання делегованих задач. Передані особам, що мають право розпоряджатись, вони називаються лінійними повноваженнями.

4. Повноваження обмежені планами, процедурами, правилами і усними розпорядженнями начальників, а також факторами зовнішнього середовища, наприклад, законами і культурними цінностями, ліміти формальних повноважень часто порушуються завдяки владі і неформальним організаціям.

5. Результатом делегування лінійних повноважень є ланцюг команд.

6. Апаратні задачі можна визначити як консультативні або, що обслуговують. Вони підтримують ті види діяльності, котрі безпосередньо пов'язані з досягненням поставлених цілей. До широко розповсюдженим типам апарату відносяться консультативний, що обслуговує і особистий.

7. Апаратні (штабні) повноваження допомагають організаціям використати фахівців без порушення принципу єдиноначальності. Штабні повноваження містять рекомендаційні повноваження, обов'язкові узгодження, паралельні і функціональні повноваження. Лінійні керівники часто володіють апаратними повноваженнями у деяких областях, а глава штабного апарату володіє лінійними повноваженнями відносно самого апарату.

8. Число працівників, що підпорядковуються безпосередньо керівникові, становить його норму керованості. Якщо норма керованості не буде відповідним чином обмежена, виникнуть плутанина і перевантаження керівника. Потенційна можливість плутанини у повноваженнях може бути зменшена за допомогою принципу єдиноначальності - працівник повинен одержувати безпосередні розпорядження тільки від одного начальника і відповідати тільки перед ним.

9. Ефективна реалізація делегування ускладнена з-за протидії як керівників, так і підпорядкованих.

10. Делегування рідко буває ефективним, якщо керівництво не дотримується принципу відповідності, згідно котрому обсяг повноважень повинен відповідати делегованої відповідальності.

**ТЕМА 17: МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

**ПЛАН:**

*1. Менеджмент організації: суть та роль в державному управлінні.*

*2. Основні змінні організації державного органу.*

*3. Функції менеджменту.*

1.

**Менеджмент у державному управлінні - це керівництво, напрямок процесу формування психічних установок і діяльності окремого працівника, робочої групи, органу або організації, що беруть участь у державному управлінні.** При цьому мова йде про державних службовців або колективах не тільки «державного характеру», а й інших, тих, хто опиняється в орбіті державного управління, на яких менеджер впливає в цілях державного управління (а не в особистих цілях).

Суб'єктом державного менеджменту є державний менеджер - державний орган, державна організація або установа, державний службовець.

Об'єктом державного менеджменту, як і будь-якого управління, є те, на що він впливає. Це може бути колектив, роботу якого менеджер хоче вдосконалити, хаос, який він хоче припинити, працівник, від якого він домагається посидючості або акуратності, процес діловодства, який він хоче скоротити, і т.д. *Найбільш загальна мета менеджменту - підвищення організованості, упорядкованості, ефективності діяльності колективу.*

З точки зору теорії та практики менеджменту державна установа – це організація, тобто група людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення спільної мети або цілей.

Специфіка державних органів управління проявляється в тому, що в результаті їх діяльності ми маємо різні рішення, що відносяться до різних сфер діяльності суспільства – це політичні, економічні, соціальні, міждержавні, екологічні та т. ін., які найчастіше приймають інформаційну форму (закони, постанови, розпорядження, довідки та т. ін.).

Адміністративні системи менеджменту:

1) управлінська діяльність державних органів; організаційна діяльність в сфері управління;

2) органи виконавчої влади держави; урядовий апарат;

3) посадові особи, керівничий персонал якоїсь установи, підприємства;

4) розпорядники.

З точки зору менеджменту державна організація, як і інша організація, має внутрішнє та оточуюче її середовище. Сучасний менеджмент вважає, що керівники самих важливих для суспільства організацій - ділових, освітніх, державних - змушені зосередити увагу на зовнішньому оточенні і його впливах на внутрішню споруду організації.

Адміністративний менеджмент повинен враховувати зовнішнє оточення у цілому, оскільки державна організація є відкритою системою, залежною від взаємообміну ресурсами, що вводяться, і результатами діяльності з зовнішнім світом. Значення зовнішніх факторів міняється від організації до організації і від підрозділу до підрозділу у однієї і тієї ж організації. Фактори, що надають негайний вплив на організацію, відносяться до середовища прямого впливу; всі інші - до середовища непрямого впливу.

**Фактори прямого впливу:**

* Законодавчі та інші нормативні акти;
* Вищестоящий орган управління;
* Постачальники ресурсів;
* Споживачі;
* Неформальні організації.

**Фактори непрямого впливу:**

* **Політичні;**
* Соціально-культурні;
* Стан економіки;
* Науково-технічний прогресу;
* Міжнародні події.

Державні організації мають бути у стані ефективно реагувати і пристосовуватись до змінень зовнішнього оточення, щоб забезпечити виживання і досягнення поставлених цілей.

2.

Основні змінні державної організації:

* Цілі;
* Структура;
* Задачі;
* Технологія;
* Люди.

**Цілі** державної організації - це конкретні кінцеві стани або бажаний результат, якого хоче досягнути група, що об’єднається.

Організація може мати різні цілі, особливо це відноситься до організацій різних типів. Державні органи, а також некомерційні організації (спілки, партії та т. ін.) не прагнуть отримувати прибуток. Але їх хвилюють витрати. І це знаходить відображення в составі цілей, сформульованих як надання конкретних послуг в рамах окреслених бюджетних обмежень.

В органах державної влади, що відносяться до групи державних некомерційних організацій, цілі можуть бути встановлені вищестоящим органом управління, або формуватися адміністративним менеджментом даного державного органу. Особливістю встановлення цілей системи державного управління, зокрема, конкретних органів виконавчої влади, є безперечне використання нормативних документів. Одним з найбільш сприйнятих методів формування цілей в органах державної виконавчої влади і місцевого самоврядування є управління по цілям, звикло у скороченні МВО (management by objectives - MBO).

**Структура державної організації** - це логічні взаємовідносини рівнів управління і функціональних областей, збудовані у такій формі, котра дозволяє найбільш ефективно досягти цілей даної організації. Спеціалізоване поділення труда присутнє у державної організації також, як і у будь-якої другої організації. Під спеціалізованим поділенням труда розуміють закріплення даної роботи за фахівцями, тобто тими, хто здатний виконати її краще всіх з точки зору організації як єдиного цілого.

Вертикальне поділення труда, тобто відділення роботи по координації від безпосереднього виконання завдань, необхідно для успішної групової роботи. Вертикальне поділення труда необхідно для здійснення контролю виконання. Число осіб, підпорядкованих одному керівникові, представляє собою сферу контролю. Якщо одному керівникові підпорядковується досить велика кiлькiсть людей, то мається на увазі широка сфера контролю, котра дає у результаті плоску структуру управління. Якщо сфера контролю вузька, тобто кожному керівникові підпорядковується мало людей, можна говорити про багаторівневу структуру. У цілому великі організації з плоскою структурою мають менше рівнів управління, ніж організації такого ж розміру з багаторівневою структурою.

**Задача -** це передписана серія робіт або частина роботи, котра має бути виконана заздалегідь встановленим способом у заздалегідь обумовлені строки. З технічної точки зору, задачі передписуються не працівникові, а його посаді. На основі рішення керівництва про структуру, кожна посада містить ряд задач, котрі розглядаються як необхідний внесок у досягнення цілей організації. Особливість задач державних органів в тому, що вони характеризуються двома категоріями: людьми і інформацією. (Як відомо, звичайно задачі організації традиційно діляться на три категорії, а саме: з людьми, предметами (машинами, сировиною, інструментами), інформацією).

**Технологія -** це сполучення кваліфікованих навиків, обладнання, інфраструктури, інструментів і відповідних технічних знань, необхідних для здійснення бажаних перетворень у матеріалах, інформації або людях.

**Люди -** сама важлива змінна для державної організації. Сучасний менеджмент відноситься до людей, зайнятим у організаціях, не просто як до трудових ресурсів, робочої сили, кадрам або персоналу, а як до осіб. Люди є центральним фактором у будь-якої моделі управління, включаючи і ситуаційний підхід.

3.

Функції поділяються на дві групи: загальні та конкретні функції менеджменту.

Загальні функції не залежать від об’єкту управління і відображують характер діяльності суб’єкту управління по відношенню до об’єкту. Загальні функції:

* Планування;
* Організація;
* Контроль;
* Координація;
* Мотивація.

Загальні функції визначаються цілями управління і притаманні будь-якій управлінській діяльності. Ці функції застосовуються на будь-якому рівні управління, в діяльності будь-якого органу управління незалежно від його специфіки.

Процес управління організацією починається з постановки цілей. Тому функція **планування** відіграє ведучу роль. Вона визначає цілі управління, засоби та шляхи їх досягнення. За допомогою цієї функції формується стан об’єкту управління на майбутнє.

В залежності від часу розрізнюють планування довгострокове (понад 5 років), перспективне (середньострокове: 3 - 5 років), поточне (рок), оперативне (місяць, тиждень, доба).

Складною частиною планування як функції управління є прогнозування, метою якого є наукове передбачення майбутнього шляхом прояснення тенденцій внутрішніх зв’язків, залежностей та особливостей економічних явищ; визначення направлень та темпів динаміки економічних явищ та знаходження рішень, які забезпечували б розвиток економіки в цілому, регіонів, галузей, організації в оптимальному режимі.

**Організація** як функція управління передбачає формування окреслених співвідносин в русі спільної праці в часі та просторі. Ця функція скерована на встановлення оптимальної структури управління та найкращого співвідношення управляючої та підсистем, що управляються. По відношенню до системи, що управляється (операційної системи) вона включає чітке виявлення техніки та технології здійснення основних операцій, організації та регламентації праці, співвідношення основних фондів та оборотних засобів та т. ін. При організації управляємої системи повинен бути розроблений оптимальний режим праці, її кооперація з метою найбільш ефективного використання трудових та матеріальних ресурсів на всіх ділянках операційної системи. Організація управляючої системи (апарату управління) передбачає виявлення структури та штатів управлінських органів, порядку їх роботи, а також розробку методів, за допомогою яких функціонує система.

Велику роль в організації управління відіграє чіткий розподіл прав та обов’язків усіх працівників системи управління на всіх рівнях відповідно визначеним цілям та завданням.

Функція організації виявляє основу управління в вигляді стійких зв’язків (організаційних відносин) між учасниками діяльності, встановлює основні параметри функціонування ланок управління операціями на всіх його рівнях. Ці зв’язки закріплюються у відповідних положеннях, статутах, інструкціях.

В основі організації як функції управління закладено відомі принципи організації як функції суспільної праці в цілому, а саме: спеціалізація, пропорційність, безперервність, ритмічність та надійність.

**Облік, контроль та аналіз** – це функція управління, що віддзеркалює систематичний нагляд за процесами, що здійснюються в управляємій системі під впливом управлінських та інших дій. Основне завдання цієї функції – виявлення фактичного стану системи в порівнянні з колишнім станом, а також з запланованим з тим, щоб на цій основі надати можливість органам управління прийняти рішення з необхідних дій по забезпеченню її оптимального функціонування.

В основі ефективної реалізації функції контролю, обліку та аналізу, що забезпечують зворотний зв’язок між об’єктом управління та його органами управління, лежить достовірна, своєчасна та надійна інформація.

**Координування** (регулювання), як функція управління, встановлює гармонію поміж управляючою та управляємою системами. Вона забезпечує узгодження накреслених планів, організаційних зусиль, скерованих на досягнення поставлених цілей, з фактичним станом об’єкту, що виявився в результаті контролю, обліку та аналізу.

Координування скероване на забезпечення поточної відповідності погодженості поміж різними елементами системи управління шляхом встановлення між ними найбільш раціональних зв’язків. Координування на рівні організації виявляється в більш чіткому упорядкуванні дій основних та забезпечуючих підрозділів, в усуванні неритмічності, в узгодженні окремих процесів праці та т. ін.

Координаційні дії пов’язані з регулюванням, яке необхідно для приведення управляємого об’єкту в необхідний стан. Регулюючі дії виникають при відхиленні фактичного стану об’єкту управління від запланованого.

Функцію **мотивування** можна окреслити як певну систему заходів, що скеровані на підвищення зацікавленість працівників працювати з більшою активністю. Реалізується ця функція через сукупність економічних, соціальних, організаційних, психологічних та інших мотиваційних засобів, скерованих на створювання таких умов, при яких найбільш розкриваються можливості трудових колективів та окремих працівників та підвищується їх трудова активність.

Зміст управління тісно пов’язаний з характером конкретної організації, її цілями та завданням, конкретними видами діяльності та іншими факторами, що характеризують конкретну організацію. Тому зміст управління організацією відбивається в конкретних функціях управління цією організацією. З цього витікає, що конкретні функції визначаються об’єктом управління.

Якщо загальні функції управління показують напрямок впливу всієї управляючої системи на управляєму систему в цілому, то **конкретні функції** пов’язують загальні функції з діяльністю окремої організації або її ланок управління (відділів, бюро, лінійних та функціональних керівників та т. ін.), чітко встановлюють їх взаємозв’язки з відповідними елементами управляємої системи та оточуючого середовища.

До конкретних функцій можна **віднести маркетинг, виробництво, НДР, персонал, фінанси, менеджмент. Кожна з цих підсистем реалізує свої цілі, що логічно витікають з місії як загальної мети організації.**

Так, маркетинг скеровує свою діяльність на створення попиту, а тому його цілями є: виявлення потреб населення і виробництва в продукції та послугах підприємства, розробка і специфікація параметрів нової продукції, оволодіння ринками, розподіл та доставка продукції споживачам, контроль за змінами уподобань та потребами споживачів, збір та обробка інформації о товарі, рекламування фірми та її виробів та інше. Цілі маркетингу пов’язані з виконанням відповідних їм конкретних функцій, за якими закріплюються спеціалісти, склад та кількість яких залежить від можливостей підприємства.

Виробництво охоплює такі види діяльності організації, як отримання, збереження та розподіл засобів виробництва, перетворення вхідних ресурсів в кінцевий продукт, його ховання та розподіл, а також після продажне обслуговування.

Дослідження та розробки реалізує цілі нововведень і пов’язані з ними дії, що скеровані на пошук нових видів продукції, послуг для заміни застарілих, виявлення цілей проведення наукових досліджень та розробок, використання нововведень та модернізацію усіх сфер діяльності підприємства.

Підсистема “Персонал” скерована на роботу з трудовим колективом та формулює свої цілі та дії, що пов’язані з розстановкою, навчанням, просуненням та оплатою праці працівників підприємства.

Фінансова підсистема підприємства націлює свою діяльність на організацію фінансування, кредитування, податкових зобов’язань, складання балансу, бюджетів (по підприємству в цілому, його підрозділам, програмам).

Підсистема “Менеджмент” своєю ключовою задачею має ефективне досягнення цілей організації, що виключає нераціональні витрати часу, ресурсів, праці.

**ТЕМА 18: Стратегічне та ситуаційне управління**

**ПЛАН:**

*1. Стратегічне управління.*

*2. Ситуаційне управління.*

Поняття “стратегія” звикло пов’язують з набором правил для прийняття рішень, якими організація керується в своїй діяльності. Існує чотири різних групи.

1. Правила, що використовуються при оцінці результатів діяльності організації в сьогочасності та в перспективі. Якісний бік критеріїв оцінки звикло називають орієнтиром, а кількісний зміст – завданням.
2. Правила, за якими складаються відношення організації з зовнішнім середовищем, що визначають, які види продукції та технології вона буде розробляти, куди та кому збувати свої вироби, яким чином добиватися переваги над конкурентами. Цей набір правил називають продуктово-ринковою стратегією або стратегією бізнесу.
3. Правила, за якими встановлюються відношення та процедури всередині організації. Їх нерідко називають організаційною концепцією.
4. Правила, за якими організація провадить свою повсякденну діяльність, називають основними оперативними заходами.

**Риси стратегії:**

* Процес розробки стратегії не завершується будь-яким негайною дією. Звикло він закінчується встановленням загальних керунків, просуванням по яким забезпечить зріст та закріплення позицій організації.
* Стратегія, що сформульована, повинна бути використана для розробки стратегічних проектів методом пошуку. Роль стратегії в пошуку є в тому, щоб, по-перше, помогти зосередити увагу на окреслених ділянках та можливостях; по-друге, відкинути усі позосталі можливості як несумісні зі стратегією.
* Необхідність в стратегії відпадає, як тільки реальний хід розвитку виведе організацію на бажані події.
* В ході формулювання стратегії неможна передбачити усі можливості, які відкриються при розробці проекту конкретних заходів. Тому доводиться користуватися занадто узагальненою, неповною та недокладною інформацією о різних альтернативах.
* Як тільки в процесі пошуку відкриваються конкретні альтернативи, з’являється більш докладна інформація. Однак вона може поставити під сумнів обґрунтованість початкового стратегічного вибору. Тому успішне використання стратегії неможливо без зворотного зв’язку.
* Оскільки для відбору проектів застосовуються як стратегії, так і орієнтири, може здаватися, що це одне й теж. Але це різні речі. Орієнтир являє собою ціль, якої прагне досягти організація, а стратегія – засіб для досягнення цілі. Орієнтири – це більш вищий рівень прийняття рішень. Стратегія, що виправдана при даному наборі орієнтирів, не буде добра, якщо орієнтири організації зміняться.
* Нарешті, стратегія і орієнтири взаємопов'язані як в окремі моменти, так і на різних рівнях організації. Деякі параметри ефективності (наприклад, доля ринку) в один момент будуть служити організації орієнтирами, а в інший – стануть її стратегією. Далі, оскільки орієнтири та стратегії вироблюються усередині організації, виникає типова ієрархія; те, що на верхніх рівнях управління є елементами стратегії, на низових обертається в орієнтири.

**Стратегічне управління (strategic management) – діяльність по стратегічному управлінню, що пов’язана з постановкою цілей і завдань організації та з підтримкою ряду взаємовідношень між організацією та оточенням, що надають можливість їй досягнути своїх цілей, відповідають її внутрішнім можливостям та дозволяють залишатися сприймаючою до зовнішніх вимог.**

Процес розробки стратегії включає:

1) визначення місії організації;

2) конкретизацію бачення організації та постановку цілей;

3) формулювання та реалізацію стратегії, скерованої на їх досягнення.

Виникнення та практичне використання методології стратегічного управління зумовлено об’єктивними причинами, що виходять з характеру змін, в першу чергу в зовнішньому середовищі організації.

В розвитку цієї методології можна виділити декілька етапів.

Управління на основі контролю за виконанням, при якому реакція організації на зміни з’являється після звершення подій. Це реактивна адаптація, яка найбільш природна для організації, але вимагає багато часу на усвідомлення неминучості змін, розробку нової стратегії та адаптацію до неї системи. В умовах нарощування темпів змін це неприйнятно.

Управління на основі екстраполяції, коли темп змін прискорюється, але майбутнє ще можна передбачити шляхом екстраполяції минувших тенденцій (довгострокове планування).

Управління на основі передбачення змін, коли почали виникати несподівані явища і темп змін прискорився, однак не настільки, щоб не можна було вчасно передбачити майбутні тенденції та виявити реакцію на них шляхом розробки відповідної стратегії (стратегічне планування).

Управління на основі гнучких екстрених рішень, яке створюється в наш час, в умовах, коли багато важливих задач виникає настільки стрімливо, що їх неможливо вчасно передбачити (стратегічне управління).

Стратегічне управління народилося еволюційно з стратегічного планування, яке складає його суттєву основу.

**Стратегічне планування – це систематичний спосіб управління змінами і створення якомога кращого майбутнього. Стратегічне планування має наступні характеристики:**

* це процес, зосереджений на добірних питаннях;
* він в подробицях розглядає наявність ресурсів;
* він оцінює сильні та слабкі сторони;
* він враховує основні події та зміни поза межами організації та громади;
* він зорієнтований на дії з акцентом на практичних результатах.

2.

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

Ключові ідеї ситуаційного підходу:

* ситуаційні вірогідні фактори враховуються у стратегіях, структурах та процесах, в результаті чого досягається якісне виконання;
* існує більш ніж один шлях досягнення мети;
* керівники мають можливість пристосовувати свої організації до ситуації або ситуацію змінювати відповідно до вимог організації.

Дії менеджерів в умовах ситуаційного управління:

* 1. виконати аналіз створеної в організації ситуації з метою визначення необхідних умов до управління;
  2. вибрати відповідний підхід до управління, який би найбільш і найкраще відповідав вимогам до організації в даній ситуації;
  3. управління повинно створювати потенціал в організації та необхідну гнучкість для того, щоб перейти до нового стилю управління, що відповідає ситуації;
  4. провести відповідні зміни, що створюють можливість пристосування до ситуації.

Концепція ситуаційного управління використовується в рамках стратегічного управління.

**ТЕМА 19: ІНФОРМАЦІЙНЕ ТА КОМУНІКАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ПЛАН:**

1. *Інформація в державному управлінні: поняття, види. Інформаційний процес.*
2. *Комунікаційний процес.*

1.

В Законі України “Про інформацію ” від 2.10.1992 р. (із змінами і доповненнями) надається таке визначення інформації: “Під інформацією цей Закон розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі ”.

Основними напрямами державної інформаційної політики є:

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

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

Статтею 10 Закону «Про інформацію» визначені основні види інформації.

За змістом інформація поділяється на такі види:

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

**Інформація про фізичну особу** (персональні дані) - відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

**Інформація довідково-енциклопедичного характеру** - систематизовані, документовані, публічно оголошені або іншим чином поширені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище. Основними джерелами інформації довідково-енциклопедичного характеру є: енциклопедії,словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівники, картографічні матеріали, електронні бази та банки даних, архіви різноманітних довідкових інформаційних служб, мереж та систем, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, організаціями, їх працівниками та автоматизованими інформаційно-телекомунікаційними системами.

**Інформація про стан довкілля** (екологічна інформація) - відомості та/або дані про: стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими;- фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство,плани і програми); - стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля;  інші відомості та/або дані.

**Інформація про товар (**роботу, послугу) - відомості та/або дані, які розкривають кількісні, якісні та інші характеристики товару (роботи, послуги). Інформація про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом.

**Науково-технічна інформація** - будь-які відомості та/або дані про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

**Податкова інформація -** сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України

**Правова інформація** - будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо.

**Статистична інформація** - документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства.

**Соціологічна інформація** - будь-які документовані відомості про ставлення до окремих осіб, подій, явищ, процесів, фактів тощо

Залежно від методів вивчення інформаційних потреб спеціалістів (державних службовців) можна вести мову про дві групи методів виявлення інформації:

* **засновані на аналізі проблемних ситуацій;**
* **засновані на аналізі функціонально-посадових обов'язків державних службовців**.

Нині є два підходи до обробки інформації: **кількісна обробка; якісний аналіз.**

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

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

Для ефективнішого управління необхідно створення інформаційних систем, які в змозі забезпечити потреби державного управління.

**Загальні характеристики інформаційних систем:**

1.Будь-яка інформаційна система й організація є системою, яка може бути піддана аналізу, побудована і керована на підставі загальних принципів побудови систем.

2.Подібні системи більш динамічні, ніж статичні, у зв'язку з чим треба враховувати їх динамічну природу.

3.Елементи кожної системи з'єднані функціонально. Будь-яка організація або інформаційна система видає вихідну продукцію, яка є ціллю системи. Вихідною продукцією інформаційної системи є інформація, на підставі якої приймається певне рішення. Основна частка зусиль, що скеровані на побудову інформаційної системи, присвячена програмуванню цих рішень.

Таким чином, **під інформаційною системою розуміють сукупність видів діяльності, що забезпечують збір, переказ, зберігання, відбір, обробку, видачу та подання інформації на запит управління. Завданням інформаційної системи є забезпечення достатньої кількості правильних та докладних даних у потрібний час для підготовки рішення.**

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

* збір даних, реєстрація — метою є одержання точного, своєчасного,достовірного і повного відображення всієї інформації про діяльність необхідних об'єктів;
* передача даних — здійснюється доставка необхідної інформації з різних носіїв інформації, наприклад, пошти, можливо кур'єром чи ін.;
* збереження інформації — ця процедура пов'язана з багаторазовістю, тривалістю використання умовно-постійної інформації в обробці, необхідністю накопичення інформації у зв'язку з розривом у часі її збору й обробки;
* обробка інформації — послідовність арифметичних і логічних операцій з одержання результативної інформації, наприклад, розрахунок відносних показників фінансової діяльності підприємства, установи, організації на основі первинних даних;

• передача результатної інформації — здійснюється передача інформації переважно у вигляді файлів;

• споживання результатної інформації — використання результатів обробки інформації для діяльності безпосередньо органів державного управління.

При побудові управлінської інформаційної системи важливим є питання про джерела інформації. Законом передбачено або встановлено **носіїв інформації**:

* документи та інші носії, які є матеріальними об'єктами, що зберігають інформацію;
* повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи.

**Документ — це встановлена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носієві.** Первинний документ — це документ, що містить у собі вихідну інформацію. Вторинний документ — це документ, що є результатом аналітико-синтетичної та іншої переробки одного чи кількох документів.

Важливу роль в державному управлінні відіграє можливість реалізації громадянами України свого права на інформацію. Відповідно до Закону України від 13.01.2011 № 2939-VІ «Про доступ до публічної інформації» доступ до інформації забезпечується шляхом:

1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації:

* в офіційних друкованих виданнях;
* на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;
* на інформаційних стендах;
* будь-яким іншим способом;

2) надання інформації за запитами на інформацію.

Інформацією з обмеженим доступом є:

**1) конфіденційна інформація;**

**2) таємна інформація;**

**3) службова інформація.**

Конфіденційна інформація - інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядкуза їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Таємна інформація - інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну,банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Відповідно до вимог частини другої статті 6 цього Закону до службової таємниці може належати така інформація:

1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф "для службового користування". Доступ до таких документів надається відповідно до частини другої статті 6 цього Закону. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі.

Посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю.

2.

Процес управління вимагає ефективного обміну інформацією між працівниками і менеджерами для досягнення мети організації. Такий обмін інформацією між людьми у процесі управління здобув назву комунікації**. Комунікації — це акт спілкування, зв'язок між двома або більше індивідуумами, заснований на взаєморозумінні; повідомлення інформації однією особою іншої або ряду осіб.**

Якісний обмін інформацією — невід'ємна частина всіх основних видів управлінської діяльності. Зважаючи на це, здійснення комунікації називають сполучним процесом. У ході обміну сторони відіграють активну роль: одна — пропонує інформацію, інша — її сприймає. В органах державної влади та місцевого самоврядування сполучні процеси особливо важливі, тому що для здійснення основних функцій та формування цілей державного органу, а також для забезпечення процесу їх досягнення необхідні ефективні комунікації.

*Комунікації здійснюються між установою і зовнішнім середовищем, між рівнями і підрозділами всередині організації (вертикальні висхідні та низхідні, горизонтальні), між керівником і робочою групою, між окремими державними службовцями всередині робочої групи.*

Комунікації можуть бути формальними та неформальними. Комунікації — це процес обміну інформацією, де обидві сторони відіграють активну роль.

У процесі обміну інформацією розрізняють чотири елементи:

* відправник — особа, що генерує ідеї або збирає їх;
* відомості, тобто інформація, закодована за допомогою символів;
* канал — засіб переказу інформації;
* отримувач, тобто особа, якій ця інформація призначена і яка інтерпретує її.

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

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

**Другим етапом** комунікаційного процесу є кодування і вибір каналу для передачі інформації. Вибір засобів повідомлення не обов'язково обмежувати одним каналом, часто є сенс поєднувати застосування двох чи більше засобів комунікації.

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

**Кінцевим етапом** комунікаційного процесу є розшифрування інформації (розкодування). Воно полягає у трансформації вольового рішення в повідомлення, яке має отримати одержувач.

Необхідною умовою ефективного обміну інформацією є його двосторонній характер (зворотний зв'язок).

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

**Перешкоди в обміні інформацією в державній установі:**

* недостатня фільтрація державним службовцем інформації, що до нього надходить;
* перевантаження інформаційної мережі;
* нераціональна структура установи.

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

**Рекомендовані джерела:**

1. [Закон України від 13.01.2011 № 2939-VІ «Про доступ до публічної інформації»;](http://www.minjust.gov.ua/0/35409)
2. [Указ Президента України від 05.05.2011 № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації»;](http://www.minjust.gov.ua/0/35408)
3. [Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади»;](http://www.minjust.gov.ua/0/35689)
4. [Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію»;](http://www.minjust.gov.ua/0/37296)
5. [Наказ Міністерства юстиції України від 26.05.2011 № 1434/5 «Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації»;](http://www.minjust.gov.ua/0/35448)
6. [Наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2011 № 1521/5 «Про затвердження Порядку складення та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України»;](http://www.minjust.gov.ua/0/35597)
7. [Наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2011 № 1522/5 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Міністерстві юстиції»;](http://www.minjust.gov.ua/0/35584)
8. [Наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2011 № 1536/5 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію у Міністерстві юстиції України»;](http://www.minjust.gov.ua/0/35690)
9. [Наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2011 № 1537/5 «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві юстиції України».](http://www.minjust.gov.ua/0/35691)
10. [Наказ Міністерства юстиції від 4 жовтня 2011 року № 3116/5 «Про затвердження Переліку видів публічної інформації, розпорядником якої є Міністерство юстиції України»](http://www.minjust.gov.ua/0/37146)
11. [Наказ Міністерства юстиції від 30 листопада 2011 року № 3430/5 «Про затвердження Розміру фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України, та Порядку відшкодування цих витрат»](http://www.minjust.gov.ua/0/38168)

**ТЕМА 20: ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТА КОНТРОЛІНГ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

**ПЛАН:**

*1.Функціональне обстеження органів виконавчої влади.*

*2. Сутність і завдання контролінгу.*

1.

**Функціональне обстеження апаратів органів виконавчої влади проводиться з метою удосконалення їхньої структури та підвищення ефективності роботи.**

Завдання функціонального обстеження апарату конкретного органу полягають у тому, щоб визначити:

* які конституційно та законодавчо визначені цілі поставлено перед конкретним органом виконавчої влади і чи охоплюють їх завдання, передбачені у положенні про цей орган;
* які функції закріплені у положенні про цей орган і наскільки вони відповідають завданням, визначеним в інших актах законодавства;
* якою мірою положення про структурні підрозділи органу виконавчої влади відповідають положенню про цей орган, чи повністю повноваження цих органів забезпечують виконання функцій, покладених на орган;
* якою мірою посадові інструкції відповідають положенням про орган та його структурні підрозділи, професійно-кваліфікаційним характеристикам посад державних службовців, а також реально виконуваній роботі;
* чи потребують уточнення перелік завдань і функцій даного органу, а також структура його апарату та кадровий склад.

Для проведення функціонального обстеження наказом керівника органу створюється робоча група на чолі з його заступником, відповідальним за роботу апарату, у складі керівників кадрової та юридичної служб, фахівців структурних підрозділів.

Робоча група:

* складає графік функціонального обстеження, який затверджує керівник центрального органу виконавчої влади;
* аналізує законодавчі та інші нормативно-правові акти, що визначають сферу діяльності органу, його організаційно-правовий статус, цілі, завдання та функції, порівнює їх з документами, які передбачають розподіл повноважень між структурними підрозділами і посадовими особами;
* аналізує розподіл обов'язків між керівником та заступниками керівника органу виконавчої влади;

- готує звіт про підсумки функціонального обстеження апарату та пропозиції щодо можливих змін в його організаційних структурах, удосконалення відповідних нормативно-правових актів;

- готує проект інформації про результати функціонального обстеження.

При розподілі обов'язків визначаються відповідальні за координацію роботи певних підрозділів апарату державного органу, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів , консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених керівником для сприяння здійсненню повноважень.

Визначаються також відповідальні за взаємодію з центральними органами виконавчої влади, їх територіальними підрозділами, підприємствами і установами, які функціонують в регіоні.

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

Голові держадміністрації можуть бути внесені пропозиції про удосконалення розподілу обов'язків: перерозподіл, включення до розподілу передбачених законодавством, але не включених завдань, вилучення з переліку дрібних, не передбачених законодавством завдань та інше.

2.

**Контролінг - управлінська концепція, що виходить за межі функцій і підтримує процеси прийняття рішень і управління за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності.**

Контролінг не можна ототожнювати з контролем. Контролінг являє собою спосіб мислення, орієнтований в майбутнє та пов'язаний з процесами. Контролінг відрізняється саме цим від контролю, який спрямований в минуле, направлений в минуле, на виявлення помилок, відхилень, прорахунків і проблем "розподіляє" провину та орієнтується на поодинокі випадки.

Контролінг- це міжфункціональний інструмент керування, покликаний допомогти вищому керівництву і керівній ланці приймати рішення.

**Контролінг - це така організація управління, при якої не констатується факт, а роз'яснюється та проводяться консультації з метою досягнення постав­лених цілей та запобігання помилок.**

У задачі контролінгу входить збір, систематизація, опрацювання, і уяв­лення даних про діяльність установи і зовнішньому оточенні для виробітки рі­шень. Таким чином, керівник служби контролінгу повинний зводити воєдино й аналізувати інформацію, що надходить до нього. Він повинний упроваджувати систему керування і контролю, орієнтовану на результат.

Сфери задач контролінгу:

* Планування. Визначення цілей установи.
* Контроль. Порівняння "план-факт» /аналіз відхилень
* Керування. Здійснення зустрічних мір.

Основне завдання контролінгу - дати в руки керівництву інформацію якими новими якісними методами можна досягти поставлених цілей. Контролінг має своїм завданням координацію системи планування, контролю та інформаційного забезпечення адміністративного менеджменту. Завдання контролінгу полягає в тому, щоб створювати системи автоматичного регулювання, які вможливлюють процеси керування та навчання.

В якості субсистеми адміністративного управління контролінг має своїм завданням координацію системи планування, контролю та інформаційного за­безпечення адміністративного менеджменту. Таким чином адміністративні конт­ролери надають адміністративному менеджменту сервісні послуги щодо еконо­міки, організації та управління виробництвом.

Функції контролінгу:

* Сервісна;
* Прийняття рішень;
* Інформаційного обслуговування;
* Керуюча;
* Координації цілей різних рівнів;
* Внутрішнього контролю.

**Умови впровадження контролінгової системи:**

* + Завдання та цілі повинні плануватись стратегічно.
  + Цілі щодо результатів визначаються як цілі щодо видатків, часу та якості.
  + Продуктивність планується з орієнтацією на результат.
  + Для створення результату задається певний бюджет.
  + Керівники безперервно забезпечуються інформацією стосовно ступеню досягнення цілей.

**Шляхи впровадження контролінгу:**

1. Визначення цілей щодо продуктивності управління.
2. Надання послуг в системі управління в умовах ринкової економіки (за принципом конкуренції у виробництві, створення ринку управлінської праці, вивчення попиту у клієнтів).
3. Вибір ефективних шляхів досягнення цілей.
4. Визначення кінцевого продукту управлінської діяльності.
5. Впровадження пов'язаної з розрахунком витрат на ці продукти калькуляції видатків та надходжень, або калькуляції витрат і результатів.
6. Упорядкування бюджету.
7. Сучасний кадровий менеджмент. Мотивація працівників. Робота з персоналом ( кадри - самий важливий ресурс держави).
8. Створення команд з співпрацівників, які пройшли підвищення кваліфікації.
9. Деталізація завдань.

10) Делегування відповідальності.

11) Розподіл зобов'язань та повноважень.

**ТЕМА 21: ЗВ’ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ПЛАН:**

*1. Громадянин у системі державного управління.*

*2. Public Relations як управлінська діяльність державного управління.*

*1.*

Практика зв'язків органів виконавчої влади з тими, на кого вони здійснюють свій вплив, передбачає насамперед інформування громадськості з метою надання їй загального уявлення про діяльність, реалізацію планів та проблеми, які доводиться їм розв'язувати. Для досягнення цієї мети органи виконавчої влади використовують такі основні види комунікативних каналів:

1. безпосереднє спілкування - особисті контакти між громадянами (об'єднаннями громадян), з одного боку, і посадовими особами органу влади - з іншого;
2. спілкування за допомогою засобів зв'язку (телефон, різноманітні форми особистого листування).

Незважаючи на складність соціально-класової системи, громадськість можна розділити на десять основних категорій, які притаманні будь-якій цільовій аудиторії:

1. суспільство;
2. потенційні співробітники;
3. співробітники;
4. постачальники матеріалів та послуг;
5. інвестори, фінансовий ринок;
6. дистриб’ютори;
7. споживачі, користувачі;
8. лідери громадської думки;
9. громадські організації;
10. ЗМІ [47, c. 56].

Коротко проаналізуємо кожну з основних категорій громадськості через завдання, що ставляться перед органами державної влади.

1. Суспільство (*community*). У цьому випадку комунікаційними проблемами, що повинні обговорювати та вирішувати органи влади (в залежності від місцезнаходження та рівня) може бути цілий спектр проблем: безпека, забруднення, охорона здоров’я, ситуація на дорогах тощо.
2. Потенційні співробітники (*potential employees*) можуть знаходитися в інших організаціях або, навіть, навчатися у школах або вузах. Вони не будуть намагатися влаштуватися на роботу в організацію або відповісти на оголошення про вакансії, поки не зрозуміють, чим цей орган державної влади займається. Потенційні співробітники почнуть розглядати організацію як потенційно доброго для себе роботодавця, якщо будуть впевнені, наприклад, у достатньо високому рівні заробітної плати, пільгах, загальному престижі роботи тощо.
3. Співробітники (*employees*) можуть бути різних типів: перші керівники, їх заступники, керівники підрозділів, спеціалісти, проте всі вони – державні службовці. Усі вони можуть бути зосереджені в одному приміщенні, а можуть діяти автономно. Вони мають різний стаж, зарплати, проте за допомогою конкретних PR-акцій необхідно до кожного донести дух корпоративізму, об’єднати в один колектив. Окремою групою стоїть технічний персонал: охоронці, прибиральниці, водії, монтери, електрики тощо, однак саме вони забезпечують нормальні умови роботи для державних службовців. І тому не можна виключати їх з загальної схеми корпоративної комунікації.
4. Постачальники (*suppliers*) можуть бути двох видів: ті, що надають послуги з водо-, тепло-, електрозабезпечення, та ті, що надають професійні послуги (експерти, консалтингові фірми тощо).
5. Інвестори, фінансовий ринок (*financial publics*) у державному управлінні, де органи державної влади фінансуються з державного бюджету. Якщо робота конкретного державного органу буде неефективна, бюджетне фінансування можуть скоротити або, навіть, припинити, а орган ліквідувати.
6. Дистриб’ютори (*distributors*) – це структурні підрозділи та підпорядковані організації, що передають (транслюють) управлінські послуги від держоргану вищого рівня до нижчого або безпосередньо до споживача або користувача – громадянина.
7. Споживачі (*consumers*), користувачі (*users*) – це громадяни або жителі конкретної території, потреби яких задовольняються за допомогою конкретних управлінських послуг.
8. Лідери громадської думки (*opinion leaders or formers*) – це люди, висловлювання яких можуть спричинити шкоду або, навпаки, допомогти конкретному державному органу в конкретній ситуації. До них можуть відноситися лідери релігійних та громадських організацій, політичних партій, експерти, телеведучі, спортсмени, ін. Вони можуть представляти дуже потужну категорію цільових груп, нерідко несвідому або необізнану, для завоювання прихильності якої необхідні цілеспрямовані PR – дії.
9. Громадські організації – це об’єднання громадян або жителів певної території, які мають чітку мету і проводять послідовну роботу для її досягнення. Мають у своєму розпорядженні і людські, й фінансові ресурси, можуть виступати активними суб’єктами у PR – просторі. Їх підтримка або не підтримка дій уряду може серйозно вплинути на вектор державної політики. До цієї ж категорії громадськості також слід відносити і політичні партії.
10. ЗМІ (*media*) на відміну від інших категорій вимагають принципово іншого ставлення. По-перше, через те, що саме ЗМІ – це інструмент зв’язків з конкретною цільовою групою громадськості. І, по-друге, – видавці, продюсери, редактори та журналісти повністю контролюють те, що конкретна цільова група бачить, чує або читає. Тому з ними необхідно підтримувати постійний зв’язок, давати їм цікаві теми для обговорення.

**Форми роботи з громадянами:**

* Особисте спілкування з відвідувачем. Велике значення у контактах з відвідувачами державного органу має здатність службовців справити приємне враження своєю привітністю. Протягом робочого дня державні службовці спілкуються з відвідувачами, які звертаються до них за допомогою при вирішенні тих чи інших проблем. При цьому можливі такі варіанти, службовець:

а) бере на себе вирішення певної проблеми;

б) інформує громадянина про те, у компетенції якої посадової особи чи органу є можливість вирішити його проблеми.

* Безпосереднє спілкування посадових та службових осіб з громадянами в установах чи телефоном. Із цією метою практикуються «гарячі лінії» для прийому найзлободенніших запитів населення, публікуються телефонні номери керівників та служб, за якими громадяни можуть отримати необ­хідну інформацію. Деякі органи влади та керівники практикують безпосе­реднє телефонне спілкування з широкими верствами населення в напе­ред визначений час.
* Прийом громадян відповідними посадовими особа­ми, а також робота із зверненнями громадян. Це положення закріплене у статті 40 Конституції України: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». Для забезпечення практичної реалізації цього конституційного права 2 жовтня 1996 року вступив у дію Закон України «Про звернення громадян».

2.

**Паблік Рилейшенз (PR)** – це самостійна функція менеджменту по встановленню та підтримці комунікацій між організацією та громадськістю. (Врагг Д., Роннерберг Ф. та ін.). Всього існує 472 визначення ПР.

**Види PR:**

* Прес-посередництво;
* Робота відділів по справах громадськості;
* Пабліситі;
* Реклама.

**Загальні напрямки діяльності служб «PR» в державних органах:**

- інформування громадськості про діяльність держоргану, сутність рішень, що ним приймаються;

- моніторинг громадської думки;

- взаємодія з територіями;

- аналіз та прогнозування суспільно-політичного процесу;

- громадянське просвітництво та розвиток громадянської позиції;

- формування позитивного образу державного органу та виду держслужби, піклування про пабліситі керівників та інших посадових осіб.

**Моделі державних органів по роботі з громадськістю:**

**1. Маніпуляція, пропаганда, пабліситі** (більшою мірою характерні для тоталітарних та авторитарних режимів, проте деякі їх елементи широко використовуються і в демократичних країнах).

Характерні особливості:

– для привернення уваги громадськості використовуються всі доступні засоби, в т.ч. і прямий тиск;

– споживач сприймається як жертва, що не має вибору;

– правдивість та об’єктивність інформації не обов’язкові умови, іноді ігноруються етичні аспекти;

– головний провідник – засоби масової інформації, які знаходяться у прямому або опосередкованому підпорядкуванні державі. Відсутні альтернативні джерела інформації.

**2. Інформування громадськості, громадська обізнаність**. Ця модель може бути прирівняна до специфічних форм журналістики, основне завдання яких – створення та публікація іміджевих матеріалів.

Характерні особливості:

– регулярна робота із ЗМІ з метою розповсюдження інформації;

– інформація зазвичай правдива, проте увага громадськості акцентується на позитивній стороні (негативні факти та події замовчуються);

– технологія «*journalists-in-residence*» (журналіст у фірмі), коли матеріали створює та розміщує спеціальний штатний журналіст організації.

1. **Двостороння асиметрична комунікація** (засновники А. Лі, Е. Бернейз, А. Пейдж).

Характерні риси:

– використання дослідницьких методів для визначення, яка інформація викликає позитивну реакцію громадськості, а потім і позитивний діалог;

– результат асиметричний (виграє організація, на це і спрямовуються всі зусилля);

– зв’язки з громадськістю носять прагматичний характер, організація (органи державної влади) переслідують одну мету – отримання вигоди (кредиту довіри, рейтингу підтримки).

**4. Двостороння симетрична комунікація** (більше притаманна для країн з розвинутим громадянським суспільством).

Характерні риси:

– повне усвідомлення суб’єктом PR того, що необхідне взаємопорозуміння громадськості та влади, врахування впливів один на одного;

– PR – діяльність спрямована на досягнення обопільної користі державної влади та громадськості (симетричність);

– проведення переговорів, укладання договорів, вирішення конфліктів, що призводить до зміни у поглядах, судженнях та поведінці громадськості та органів державної влади, відмова від вирішення конфліктних ситуацій силовими або авторитарними засобами;

– перехід від журналістських функцій PR – спеціалістів до дослідницьких та консультативних;

– прямий вплив PR – технологій на економічні показники та соціальні аспекти, створення «нематеріальних активів»;

– ідеологічність (в ідеальному варіанті):

а) механізм взаємодії громадськості та органів державної влади – партнерство,

б) громадськість – повноправний партнер влади у формуванні та здійсненні політики.

**Основними функціями відділу PR** при органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування є:

* + 1. зв’язки з засобами масової інформації;
    2. зв’язки з місцевим населенням;
    3. взаємозв’язки з інформаційними центрами;
    4. створення та підтримка узагальненого іміджу органу державного управління;
    5. організація виставок;
    6. організація зборів і лекцій;
    7. добиватися підвищення ролі і авторитету органу державного управління.

***Методи PR*** *- це сукупність прийомів, засобів і інструментів, за допомогою яких суб’єкт управління взаємодіє з громад кістю .*

До загальноприйнятих методів ПР можна віднести:

* засоби масової інформації, друковане слово;
* фотографії;
* виставки та ярмарки;
* кіно;
* аудіовізуальні засоби;
* використання усної мови;
* реклама "престижу";
* вивчення громадської думки;
* конференції;
* гостинність.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Конституція України, (За редакцією від 2010 р.) –Х.: Веста: Вид-во «Ранок».-2010.
2. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» // Відомості Верховної Ради України. Вид 2.12.2010 р.- 2011.- № 9.
3. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Віче. - 1997.
4. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. - 1999.- № 20-21.
5. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»//Відомості Верховної Ради України. - 1998.- № 35.
6. Закон України «Про представництво Президента в Автономній республіці Крим»//Відомості Верховної Ради України. – 2000.- № 21.
7. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р.// Голос України - №65.- 09.04.2011.
8. [Закон України від 13.01.2011 № 2939-VІ «Про доступ до публічної інформації»](http://www.minjust.gov.ua/0/35409).
9. [Указ Президента України від 05.05.2011 № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації»](http://www.minjust.gov.ua/0/35408).
10. Указ Президента України «Про положення про Адміністрацію Президента України» від 02.04.2010 р. (із змінами).
11. Указ Президента України від 5 квітня 2011 року N 352 ( [352/2011](javascript:OpenDoc('352/2011');) )(в редакції Указу від 29 листопада 2011 року N 1081/2011) «Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року N 504 та від 5 квітня 2011 року N 352».
12. Постанова Кабінету міністрів України від 25.05.2011 № 563 «Про затвердження «Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» // Офіційний вісник України.- 2011.- № 41.
13. [Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади»;](http://www.minjust.gov.ua/0/35689)
14. [Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію»;](http://www.minjust.gov.ua/0/37296)
15. [Наказ Міністерства юстиції України від 26.05.2011 № 1434/5 «Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації»;](http://www.minjust.gov.ua/0/35448)
16. [Наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2011 № 1521/5 «Про затвердження Порядку складення та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України»;](http://www.minjust.gov.ua/0/35597)
17. [Наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2011 № 1522/5 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Міністерстві юстиції»;](http://www.minjust.gov.ua/0/35584)
18. [Наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2011 № 1536/5 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію у Міністерстві юстиції України»;](http://www.minjust.gov.ua/0/35690)
19. [Наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2011 № 1537/5 «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві юстиції України».](http://www.minjust.gov.ua/0/35691)
20. [Наказ Міністерства юстиції від 4 жовтня 2011 року № 3116/5 «Про затвердження Переліку видів публічної інформації, розпорядником якої є Міністерство юстиції України»](http://www.minjust.gov.ua/0/37146)
21. [Наказ Міністерства юстиції від 30 листопада 2011 року № 3430/5 «Про затвердження Розміру фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України, та Порядку відшкодування цих витрат».](http://www.minjust.gov.ua/0/38168)
22. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні, -К.: Ін Юре- 1997.-48 с.
23. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа. Науково-правове забезпечення// Віче.- 2002.- № 3.- С.19-23.
24. Андрушків Б.М., Кузьмін О.Е. Основи менеджменту: методологічні положення та прикладні механізми (підручник). - Тернопіль: Лілея, 1997.- 563 с.
25. Ансофф Й. Стратегическое управление. Перевод с английского.- М.:1989.-230 с.
26. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. -М.: Издательство" Юридическая летература.". 1997. - 400 с.
27. Авсєєвич В.П. Декларація про державний суверенітет як перший етап конституційного процесу в Україні // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. – № 4. – С. 54-62.
28. Адельсеітова А.Б. Конституційні основи компетенції Верховної Ради АРК. // Правове регулювання економіки : Збірник наукових праць. – К. : КНЕУ. – 2003. – Вип. 4. – С. 115-122.
29. , 2007.
30. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні : конституційно-правовий аспект / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. –Х. : Легас, 2004–191 с.
31. Бульба О. Деякі аспекти реалізації принципу поділу влади в державах Центральної та Східної Європи // Право України. – 2008. – № 4. – С. 151-155.
32. Бакуменко В. Теоретичні засади державно-управлінських рішень (базові підходи, концепції, теорії, ідеї) // Командор.- 2000.- № 1.- С.8-12.
33. Біленчук П.Д . Кравченко В.В.. Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні.-К.: Атіка. 2000.-450 с.
34. Граждан В.Д. Теория управления. учебное пособие.- М.:Гардарики, 2004.- 416 с.
35. Гурне Б. Державне управління. - К.: Основи, 1993.- 165 с.
36. Георгіца А.З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн. – Чернівці : Рута, 1994. – 138 с.
37. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм : проблеми теорії та практики. – Чернівці : Рута, 1998. – 484 с.
38. Георгіца А.З. Доктрина розподілу влад : від Конфуція до сучасності (історико-правовий аспект) // Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство». Випуск 24. – Чернівці, 1998. – С. 33-44.
39. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: наук. пр. / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 216 с.
40. [Державна служба в Україні: Ківалов С. В., Біла Л. P. Підручник. — Одеса: Юридична література, 2003. — 323 с.](http://www.lib.ua-ru.net/content/1266.html)
41. Державне управління: теорія і практика. За ред. Авер'янова В.Б. - К.: Юрінком Інтер. 1998.- 225 с.
42. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Монографія / Кол. авт.; Відпов. ред. - проф. Н.Р. Нижник. - К.: УАДУ при Президентові України. 1997.- 448 с.
43. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади. Навч.посібник/ За ред. Д.ю.н., проф. Нижник Н.Р., Олуйка В.М.- Львів, 2002.-352 с.
44. *Джефкинс Ф., Ядин Д.* Паблик рилейшнз. Уч. пособие для вузов / Пер. с англ. под редакцией Б.Л. Еремина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 416 с.
45. Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : Монографія. / Кол. авт.; За ред. д-ра філос. наук, проф. В.М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
46. Державне управління : Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
47. Державне управління : основи теорії історія і практика : Навчальний посібник / За заг. ред. П.І. Надолішнього, В.Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ Магістр, 2009. – 394 с.
48. *Дєгтяр А.О.* Державно-управлінські рішення : інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : Моногр. – X. : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2004. 224 с.
49. Дроньє Анн. Основні принципи успішного керівництва установою: Метод рекомендації. - К.: Вид-во УАДУ. 1995.
50. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М.С.Демкова, М.В.Фігель. - К.: Факт, 2004. - 336с.
51. Дубов Д. Інформаційна безпека в умовах впровадження електронного урядування // Вісник книжкової палати. - 2006. - № 7. - С. 34 - 38.
52. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / [Баранов О.А., Жиляєв І.Б., Демкова М.С., Малюкова І.Г.]/ За ред. І.Г.Малюкової. - К. : ООО “Поліграф-Плюс", 2007. - 254 с.
53. Електронний уряд: Наук.-практ.довід. /Уклад. С.А.Чукут, І.В.Клименко, К.О.Линьов; За заг. ред. С.А.Чукут. - К. : Вид−во НАДУ, 2007. - 76 с.
54. Клименко І.В. Основні підходи до визначення понять “електронний уряд” та “електронне урядування” /Економіка і держава. - 2009. - № 6. - С. 93 - 96.
55. Клімушин П. С. Засоби обміну конфіденційною інформацією в системі електронного уряду / П. С. Клімушин, А. О. Серенок // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. - Вип. 4 (23). - С. 186–192.
56. Крилов І. В. Інформаційні технології: теорія і практика, М., Центр, 2006. - 415с.
57. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 2 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. - М: «Статут», 2002. - 583 с.
58. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі : теоретико-правовий аспект : Монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
59. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К. : УПФ, Право, 1996. – 544 с.
60. Колпаков В.К. Теория и практика принятия управленческих решений: Учебное пособие.- К.: МАУП, 2000.- 256 с.
61. Корольова Н.В. Вибори Верховної Ради Автономної Республіки Крим : проблеми та реалії // Вісник Київського ун-ту. Юрид. науки. – К., 2003. – Вип. 52. – С. 17-20.
62. Мадіссон В., Шахов В. Система стримувань і противаг як гарантія демократії // Збірник наукових праць НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 235-246.
63. Малиновський В.Я. Державне управління.- К.,2003.- 576 с.
64. Марущак А. Правові основи захисту інформації з обмеженим доступом. Курс лекцій.-К.: КНТ.-2007.- 208 с.
65. Менеджмент организации. Учебное пособие./ Румянцева З.П., Соломатин Н.А.. Акбердин Р.З. й др. - М.: Инфра-М. 1995.- 429 с.
66. Мескон М.Х.. Альберт М.. Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. - М.:Дело.1992.- 800 с.
67. Нижник Н.Р. Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : Навч.посібн, / За заг. ред. Н.Р.Нижник. - К.: Вид-во УАДУ. 1998.- 160 с.
68. Общая теория управления.- М.: Юристъ, 1994.- 456 с.
69. Райт Г. Державне управління. - К.: Основи. 1994.-191 с.
70. Цвєтков В В. Державне управління: основні фактори ефективності - Харків, Видавництво "Право". 1996. -164 с.
71. Цвєтков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія.- К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003.- 496 с.
72. Оболонский А.В. Человек и государственное управление. -М.: 1987. -234 с.
73. Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування// Право України.-2001.- № 6.- С.28-31Чернявский А.Д. Организация управлення: Учебное пособие. - К.: МАУП. 1998.
74. Чиркин В.Е. Государственное управление : Элементарный курс. – М. : Юристъ, 2010. – 320 с.
75. Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. - М.. 1975.

**Додаток 1**

**Класифікація організаційних структур**

|  |
| --- |
| організаційні структури управління |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| лінійні |  | функціональні |  | комбіновані |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| лінійно-штабні |  | лінійно-функціональні |  | бюрократичні |

|  |
| --- |
| конгломератні |

|  |
| --- |
| рацІональної бюрократії |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| адаптивні |  | дивізійні |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| проектні |  | продуктові |

Споживчі

|  |  |
| --- | --- |
| матричні |  |

|  |
| --- |
| координаційні |

|  |
| --- |
| територіальні |

|  |
| --- |
| програмно-цільові |

**Додаток 2**

**СТРАТЕГІЯ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ**

|  |
| --- |
| **діагноз проблеми** |

**Накопичення інформації з проблеми**

**Реалізація рішення**

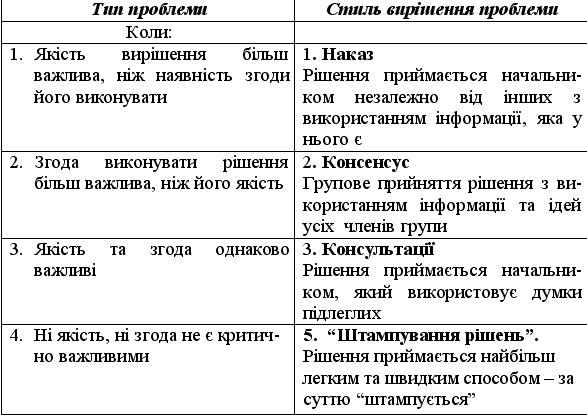
**Прийняття рішення**

**Оцінка альтернативних варіантів**

**Розробка альтернативних варіантів**

**Додаток 3**

**ВПЛИВ ТИПУ ПРОБЛЕМИ НА ВИБІР СТИЛЮ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ**



**Додаток 4**

**ЕТАПИ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ**

**Етапи процесу**

Оцінка результатів виконання

Прийняття управлінського рішення

Контроль і перевірка виконання

ВИЯВЛЯЄ

НАДАЄ

Оперативну інформацію, яка відтворює стан справ

Якість управлінського рішення

Оперативну інформацію про недоліки в прийнятті управлінських рішень

Ефективність заходів, вжитих для виконання управлінського рішення

Оперативну інформацію про недоліки в організації виконання

Відповідність організації об’єкта контролю цілям успішного виконання

Інформацію про ділові якості працівників

Ефективність розстановки кадрів

**Додаток 5 ВИДИ КОНТРОЛЮ**

Попередній

За часом здійснення

Поточний

Підсумковий

Систематичний

По тривалості контролю

Періодичний

Суцільний

За охопленням об’єктів контролю

Вибірковий

За джерелами контрольних даних

Документальний

Фактичний

Зовнішній

За спрямованістю контрольних дій

Внутрішній

Ревізія

За способами здійснення

Перевірка

**ДОДАТОК 6**

**СКЛАДОВІ МЕНЕДЖМЕНТУ ДЕРЖАВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ**

**діяльність:** розробка та прийняття управлінських рішень

**функції:** планування, організація, контроль, регулювання,мотивація

**ресурси:**

матеріальні

люди

фінанси

**організація**

**Прийняття трансформація рішень**

**рішень**

**ДОДАТОК 7**

**ПРОЦЕС СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Визначення місії

Визначення цілей

Оцінка і контроль виконання стратегії

Аналіз зовнішнього середовища

Реалізація стратегії

Аналіз внутрішнього середовища

Вибір стратегії

Оцінка стратегічних альтернатив

**ДОДАТОК 8**

Додаток 1

до наказу Міністерства юстиції

від 26.05.2011 № 1434/5

(додаток 1 із змінами, внесеними згідно з наказом  
 Міністерства юстиції України від 08.06.2011 № 1521/5)

Форма для подання запиту на отримання публічної інформації від фізичної особи в письмовому вигляді

|  |  |
| --- | --- |
| **Розпорядник інформації** Міністерство юстиції України  вул. Городецького, 13  м. Київ, 01001  **ЗАПИТ**  **на отримання публічної інформації** | |
| **Прізвище, ім’я та по батькові, поштова адреса, адреса електронної пошти, номер телефону запитувача** |  |
| **Вид, назва, реквізити, зміст документа, що запитується** |  |
| **або** |  |
| **Загальний опис інформації, що запитується** | *(Загальний опис необхідної інформації)* |
|  | |
| **Прошу надати відповідь у визначений законом термін. Відповідь надати:** | |
| **Поштою** | *(Вказати поштову адресу)* |
| **Факсом** | *(Вказати номер факсу)* |
| **Електронною поштою** | *(Вказати e-mail)* |
| *Необхідне підкреслити* | |
| **Контактний телефон запитувача** |  |
| **Дата запиту, підпис** |  |
| **Зареєстровано в Міністерстві юстиції України** | |

**Примітки:**

1. Система обліку, що містить інформацію про документи, які перебувають у володінні Міністерства юстиції України, розміщується на веб-сайті Міністерства юстиції України **minjust.gov.ua**.

2. Запитможе бути поданий:

на поштову адресу:01001, м. Київ, вул. Городецького, 13 (на конверті вказувати "Публічна інформація");

на електронні адреси: civil@minjust.gov.ua; public\_info@minjust.gov.ua;

телефаксом: (44) 486-71-76; (44) 279-17-35.

3. Запит на інформацію може бути подано запитувачем особисто до спеціального структурного підрозділу, який організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації, розпорядником якої є Міністерство юстиції України, за адресою: 01001, м. Київ, вул. Городецького, 13, кімната N 102.

4. Форми запитів можна отримати в Міністерстві юстиції України за адресами: вул.Городецького, 13, кімната N 102; вул. Артема, 73, кімната N 126.

5. У запиті необхідно зазначити спосіб отримання інформації.

6. Відповідь на запит на інформацію надається у спосіб, обраний запитувачем, протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту.

7. У разі коли запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, інформації щодо стану навколишнього природного середовища, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних ситуацій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, відповідь надається протягом 48 годин з дня отримання запиту.

8. У разі коли запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк розгляду запиту може бути продовжено до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку запитувачу повідомляється в письмовій формі не пізніше ніж протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту.

9. Інформація на запит надається безоплатно.

10. У разі коли запитувана інформація містить документи обсягом понад 10 сторінок, про це протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту повідомляється запитувачу із зазначенням обсягу фактичних витрат, пов'язаних із копіюванням або друком документів, та реквізитів і порядку відшкодування таких витрат. Надання інформації здійснюється протягом трьох робочих днів після підтвердження оплати вартості фактичних витрат.

11. У задоволенні запиту може бути відмовлено у таких випадках:

11.1 Міністерство юстиції України не володіє і не зобов'язано відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

11.2 інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом;

11.3 запитувач не оплатив фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком документів, відповідно до пункту 10 цих приміток;

11.4 не дотримано вимог до складення та подання запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 Закону України "Про доступ до публічної інформації", а саме не зазначено:

прізвище, ім'я, по батькові (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку (якщо такий є);

загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит (якщо запитувачу це відомо);

підпис і дату (за умови подання письмового запиту).