

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній

Теоретичні та організаційні засади державного управління

(опорний конспект дистанційного курсу)



КИЇВ – 2003

УДК 35.077.6:65.012.12

Б 19

Рекомендовано до друку Вченою радою Української Академії державного управління при Президентіві України (протокол № 87/7 від 2 липня 2003 року).

ISBN

Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління (опорний конспект дистанційного курсу навчальної дисципліни): Навч. посібник. – К.: Міленіум, 2003. – 162 с.

Рецензенти:

Топчієв О. Г. – д.г.н., професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

Власюк В. Є. – к.е.н., доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

Запропоноване видання входить до комплексу навчально-методичних матеріалів дистанційного курсу “Теоретичні та організаційні засади державного управління”. У ньому стисло викладено структурно-логічну схему теоретичного матеріалу курсу, базові поняття, які розкривають сутність теоретичних і організаційних засад державного управління, принципи та основні напрями завершення структурної перебудови системи державного управління в Україні.

Слугує одночасно робочим зошитом, надає можливість фіксувати результати самостійного опанування навчального матеріалу та наукового аналізу практики державного управління, проблем, що виникають при проведенні адміністративної реформи.

УДК 35.077.6:65.012.12

Б 19

ISBN

© Бакуменко В.Д., Надолішній П. І., 2003

© Національна академія державного управління при Президентіві України, 2003

ЗМІСТ

1. Державне управління як соціальний феномен	4
2. Теоретико-методологічні основи організації державного управління	24
3. Суспільні процеси як об'єкти державного управління	43
4. Організаційно-функціональна структура державного управління	54
5. Державно-управлінська діяльність і стиль державного управління	69
6. Державно-управлінські рішення: розробка, прийняття і організація виконання	78
7. Контроль у сфері державного управління	92
8. Адміністративна реформа в Україні	103
9. Концептуальні засади формування нової системи органів виконавчої влади в Україні	139

РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СОЦІАЛЬНИЙ ФЕНОМЕН

Тема 1.1. *Поняття державного управління. Державне управління як галузь наукового знання і освіти галузь*

1.1.1. *Природа управління як соціального явища. Поняття соціального управління і державного управління*

Природа управління як соціального явища:

Управління – це дія, спрямована на певний процес (об'єкт) з метою забезпечення бажаного перебігу (зміни), і універсальне явище, що притаманне всім системам матеріального світу: технічним, біологічним і соціальним.

Генезис управління в соціальних спільнотах належить розуміти як вид праці, історично виділений з групової спільної діяльності.

Соціальне управління є особливою функцією, обумовленою самою природою, об'єктивними потребами спільної комбінованої праці людей і спрямованою на встановлення узгодженості між окремими видами робіт та виконання загальних завдань.

Державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу.
(Г. В. Атаманчук)

Необхідність державного управління випливає з потреби практичної реалізації цілей і завдань держави, державної політики, спрямованої на:

- **забезпечення** конституційних прав і законних інтересів громадян;
- **ефективне використання** природних, трудових, матеріальних та інформаційних ресурсів;
- **справедливий перерозподіл** основних соціальних благ;
- **підтримку** громадського порядку;
- **гарантування** безпеки людини, суспільства, країни.

1.1.4. Державне управління в Україні як самостійна галузь науки, її об'єктно-предметне поле і функції

Об'єкт і предмет науки державного управління

Діяльнісний підхід.

Об'єктом науки державного управління є управлінська діяльність усіх органів державної влади.

Предметом науки державного управління є закономірності і принципи управлінської діяльності органів державної влади.

Системний підхід.

Об'єктом науки державного управління є система державного управління у сукупності всіх її елементів, а також суспільні процеси як об'єкти державного впливу.

Предметом науки державного управління є закономірності і принципи функціонування системи державно-управлінського впливу на суспільні процеси – як універсальні, так і ті, що виявляються в умовах тієї або іншої країни.

Функції науки державного управління

- ⇒ **Гносеологічна**, тобто пізнання і пояснення сутності, змісту, форм і методів державного управління.
- ⇒ **Методологічна** – система методів пізнання, що розробляється в теорії державного управління, є водночас складовою частиною методології науки в цілому.
- ⇒ **Соціальна (прикладна)** – знання, отримані теорією державного управління, її методологія використовуються для аналізу і оцінки стану державно-управлінської системи, прогнозів її розвитку і визначення шляхів удосконалення державного управління.
- ⇒ **Ідеологічна** – відображення і обґрунтування ціннісних орієнтацій державного управління; формування в суспільній свідомості настанов щодо позитивного сприйняття державних програм соціально-економічного розвитку, адміністративної реформи, ін.

1.1.5. Понятійно-категоріальний апарат і методологія науки державного управління

Базові категорії науки державного управління

- Державне управління.
- Суб'єкт державного управління.
- Об'єкт державного управління.
- Державно-управлінські відносини.
- Принципи державного управління.
- Цілі державного управління.
- Функції державного управління.
- Форми державного управління.
- Методи державного управління
- Засоби державного управління.

Якщо знання предмета теорії державного управління, її категорій надає можливість чітко відповісти на запитання, що вивчає ця наука, то знання методології дозволяє дати відповідь: як наука це робить, за допомогою яких методів і прийомів.

Методологія – це система методів, набір способів і прийомів дослідницької діяльності, знання про них. Об'єктивно ця система, цей набір задаються природою явищ і процесів, які вивчаються, і впливають із загального методологічного стану наукового знання, наукових інтересів.

Становлення методології науки державного управління.

Наразі відбувається активний процес формування системи методів, форм, засобів та видів пізнання науки державного управління. Її методологічна база включає загальнонаукові методи, характерні як для емпіричного, так і теоретичного рівнів дослідження, а також для обох цих рівнів разом.

Методологія науки з державного управління – це питання не тільки нових методів, що складаються, а й відповідної змістовної єдності і пріоритетного використання відомих методів, як форм наукового пізнання.

Особливе місце в методологічному арсеналі теорії державного управління посідає системний підхід.

Вплив синергетичної парадигми на розвиток теорії державного управління.

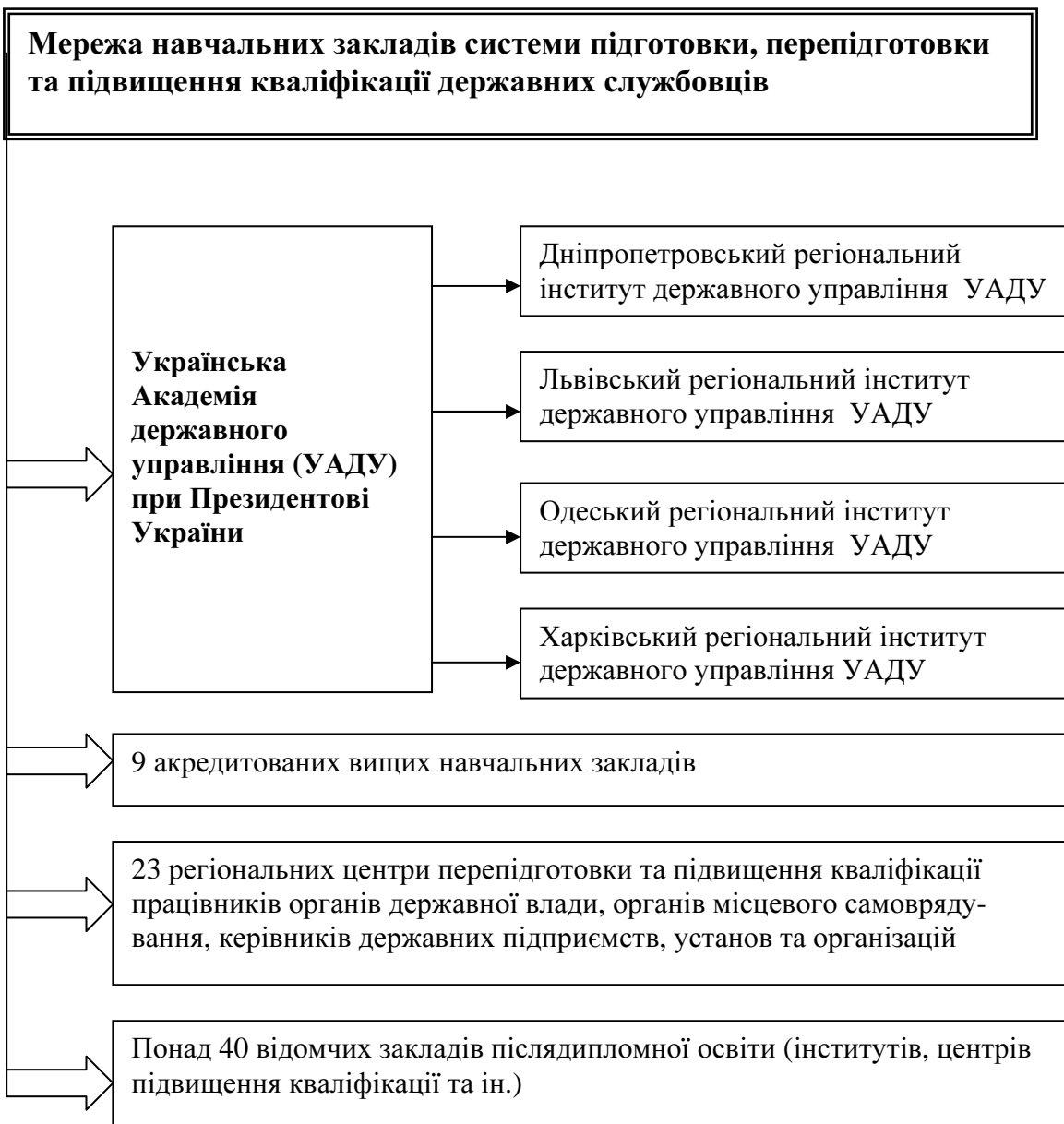
Справжнім проривом у методології пізнання соціальних процесів може стати застосування системного підходу з використанням інструментально-методичного апарату синергетики.

Синергетика розширює можливості системного аналізу і теоретичного моделювання самоврядних соціальних систем, з'ясування сутності нелінійного розвитку об'єктів державного управління, змісту і структури інформаційних потоків, виявлення джерел суспільної самоорганізаційної динаміки, зв'язків підсистеми державного управління з зовнішнім середовищем, визначення топології державно-управлінського впливу з урахуванням наддивидкого розвитку процесів у соціальних системах, вимог “еволюційних заборон” і законів коеволюції.

1.1.6. Освітня галузь “Державне управління” та її роль у формуванні національних управлінських кадрів

Основне завдання освітньої галузі “Державне управління” – це формування у державних службовців:

- професіоналізму, що означає здатність ефективно діяти в нових умовах, володіння аналітичним та інноваційним мисленням, технологією адміністративної роботи, уміння продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології;**
- державницької позиції, патріотизму, готовності відстоювати національні інтереси України;**
- демократизму, високих моральних якостей.**



Нотатки до теми 1.1

1.2.2. Суспільні функції держави і види державного управління

Функції держави – це основні змістовні напрями її діяльності, які відображають сутність і призначення державного управління суспільними справами.

Основні види функцій держави.

Внутрішні функції – це основні напрями діяльності щодо управління внутрішнім життям суспільства (економічна, політична, соціальна, правоохоронна).

Зовнішні функції – це основні напрями діяльності держави на міжнародній арені (оборонна, дипломатична, зовнішньоекономічна, зовнішньополітична, культурно-інформаційна, глобального співробітництва).

Види (моделі) державного управління обумовлюються:

- конкретними формами держави – державного правління, державного устрою, політичного режиму;
- вектором історичної еволюції держави;
- соціальною сутністю держави.

З точки зору історичної типології, що прямо зв’язана з еволюцією держави, виділяють традиційну, раціональну і маркетингову моделі (види) державного управління.

Типи держави	Види (моделі) державного управління
Традиційна держава	Традиційна модель державного управління
Конституційна демократична держава	Відбувається становлення раціональної моделі державного управління
Трансформація держави відповідно до концепції “маркетингової держави”	На основі раціональної моделі державного управління формується її “маркетингова модель”

Основні характеристики традиційної моделі державного управління

- **Традиційний** (такий, що склався історично) порядок управління і розподілу функцій в апараті управління.
- **Змішаний характер** і неструктурованість ієрархії посад і установ.
- **Відсутність** професійної бюрократії.
- **Ідеологічне** (зокрема релігійне) освячення владних повноважень.
- **Відсутність** чіткої регламентації обов'язків і спеціалізації канцелярської праці.

Основні характеристики раціональної моделі державного управління

- **Раціоналізація** усієї системи державного управління.
- **Чітка система** правових норм, інструкцій і адміністративних правил, які регламентують діяльність інститутів управління.
- **Формальна ієрархія** рівнів управління, установ і чиновників.
- **Високий ступінь** функціональної диференціації адміністративного апарату, функціональна модель управління.
- **Наявність сукупності принципів**, які регулюють статус, матеріальний стан і просування по службі різних груп бюрократії.
- **Формування** професійної бюрократії як особливої верстви чиновників зі своєю корпоративною психологією.
- **Чітка регламентація** обов'язків чиновників і спеціалізація канцелярської праці.

“Маркетингова модель” державного управління

- *Орієнтація на клієнта* – вивчення попиту з наступним визначенням змісту, розміру і характеру державно-управлінських послуг.
- *Прихильність до активного стилю дій.*
- *Підприємливість і новаторство персоналу.*
- *Простота структур апарату і професіоналізм кадрів.*
- *Чутливість до запитів населення.*
- *Самостійність і спроможність інституцій, які заміщують державу на ринку послуг.*
- *Успішна конкуренція з приватним сектором на ринку послуг.*

1.2.3. Основні риси Української держави і обумовлювана ними модель державного управління

Основні риси Української держави

- За формою державного правління* Україна – змішана, президентсько-парламентська, республіка (згідно з Конституцією України 1996 р.).
- За формою державного устрою* Україна – унітарна держава (можна віднести до унітарно-децентралізованого типу).
- За формою державного режиму* Україна – демократична держава.
- За соціальною сутністю* Україна – соціальна держава. Проте окремі ознаки соціальної, правової держави поки що тільки проголошені.

Сучасна Українська держава утверджується як:

- демократична;
- соціальна за цілями;
- правова за формою.

Її управлінський механізм має бути:

- раціональним, прозорим і підконтрольним суспільству, здатним до визначення запитів громадян і надання державних послуг;
- орієнтованим на соціальне партнерство і міжсекторне співробітництво.

1.2.4. Конституційна модель поділу влади в Україні

Влада – форма соціальних відносин, що характеризується правом та здатністю (можливістю) впливати на характер та напрямок діяльності окремих людей, соціальних груп та класів за допомогою економічних, ідеологічних та організаційно-правових механізмів, а також авторитету, традиції, примусу, інших засобів.

Визначальні риси державної влади:

- інституціональний характер;
- всезагальність;
- універсальність;
- загальнообов'язковість;
- легітимність

Принцип поділу державної влади і його конституційна модель.

- Доктрина поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки визнана у цивілізованих державах світу як найбільш демократична.
- Принцип поділу державної влади вперше був реалізований згідно з Конституцією США 1787 року. Тоталітарними політичними режимами він ніколи не визнавався.

Принцип поділу державної влади і його конституційна модель (продовження)

Принцип поділу державної влади проголошений в Україні в Декларації про державний суверенітет (1990 р.). Реальне втілення він знайшов у Конституції України (1996 р.).

Державна влада як здатність держави приймати обов'язкові рішення і добиватися їх виконання – явище **цілісне**. Поділяється не сама влада, а механізм її здійснення.

Механізм поділу державної влади: наділення гілок влади самостійними повноваженнями та створення системи стримувань і противаг між суб'єктами владних відносин.

Інститут Президента – система політико-адміністративних відносин, обумовлених наявністю одноосібного глави держави, що отримує свої повноваження шляхом виборів. Властивий країнам з республіканською формою державного правління.

Обсяг конституційних повноважень президента залежить головним чином від форми республіканського правління: президентської, парламентської чи змішаної. У межах кожної з названих форм також можливі певні модифікації.

➤ **Президент України** як Глава держави відіграє інтегруючу функцію щодо гілок влади.

➤ **Статус Президента України** не уособлюється жодною гілкою влади, а виступає статусом Глави держави зі значними компетенційними преференціями щодо її виконавчої гілки.

Компетенційні преференції Президента України щодо виконавчої гілки влади (згідно з Конституцією України 1996р.)

Установча функція:

- утворює, реорганізує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ);
- утворює в структурі ЦОВВ зі спеціальним статусом відповідні департаменти (служби).

Контрольна функція:

- здійснює нагляд за законністю та доцільністю діяльності органів виконавчої влади (насамперед, через повноваження по скасуванню актів Кабінету Міністрів та голів МДА).

Регулятивна функція:

- первинне регулювання указами державно-управлінських відносин.

Кадрова функція :

- призначає за згодою Верховної ради Прем'єр-міністра України;
- припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;
- призначає за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів, керівників інших ЦОВВ, а також голів МДА та припиняє їх повноваження на цих посадах;
- призначає половину складу Ради Національної безпеки України і Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету, Голову фонду державного майна;
- призначає Голову державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Державна влада і місцеве самоврядування в Україні – це два види публічної (суспільної) влади: державної та самоврядної.

- “Народ здійснює владу... через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” (ст. 5 Конституції України).**
- Органи місцевого самоврядування реалізують інтереси територіальних громад або їх об'єднань.**
- Принциповим є оптимальне поєднання загальнонародних інтересів та інтересів територіальних громад.**

Проблеми реалізації принципу поділу державної влади

Створення більш ефективного механізму стримувань і противаг для недопущення узурпації влади чи зловживання нею;

Трансформація змішаної, президентсько-парламентської, форми правління в парламентсько-президентську;

Формування механізму співробітництва і взаємодії вищих органів влади на основі принципів їх взаємозв'язку та спеціалізації;

Обмеження (лімітування) державної влади як такої для розвитку системи інститутів громадянського суспільства;

Реальне відокремлення місцевого самоврядування від державних органів, сприяння його становленню та розвитку.

1.2.5. Державний механізм: державний апарат і державні установи та організації

Державний механізм – це система державних органів, які здійснюють державну владу, установи і підприємства, а також організаційні і фінансові ресурси.

Державний апарат – це сукупність державних органів, що наділені владними повноваженнями. Структурними елементами державного апарату є апарат управління, що складається з чиновників-державних службовців, апарат примусу, тобто армія, правоохоронні органи, розвідка, служба безпеки, тюрми, виправні установи.

Ознаки державного органу.

- **Формується** державою чи безпосередньо народом.
- **Має** передбачені Конституцією чи іншими законами спеціальні функції, які він здійснює від імені держави.
- **Наділений** державно-владними повноваженнями, які дають йому можливість здійснювати такі юридично обов'язкові дії: видання нормативних актів; здійснення контролю за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, державного примусу з метою недопущення порушення цих вимог.
- **Функціонально взаємодіє** з іншими органами.
- **Складається** із службовців, які знаходяться в особливих правовідносинах один з одним і з самим органом влади.
- **Має** необхідну матеріальну базу, яка знаходиться в його оперативному віданні, свій рахунок в банку. Фінансується з державного бюджету.
- **Має** організаційну структуру, територіальний (або галузевий) масштаб діяльності, систему службової підзвітності та службову дисципліну.

Державні органи поділяються за:

- Принципом** “поділу влади” (законодавчі, виконавчі, судові);
- Способом** утворення (виборні й такі, що призначаються);
- Терміном** функціонування;
- Територіями** діяльності;
- Характером** компетенції (загальної і спеціальної);
- Порядком** здійснення компетенції;
- Правовими** формами діяльності;
- Характером** і змістом діяльності.

Державні установи і державні організації:

- не є носіями державної влади;
- безпосередньо створюють матеріальні і духовні цінності.

Вимоги щодо організації і функціонування державного апарату

- **Розподіл** функцій і повноважень між державними органами здійснюється у відповідності до вимог розподілу праці.
- **Закріплення певної самостійності** кожного органу влади при здійсненні своїх повноважень, **неприпустимість** втручання у прерогативи один одного.
- **Надання** кожному органу влади можливості протиставляти свою думку рішенням іншого органу.
- **Наявність** в органів влади можливості взаємно контролювати дії один одного і неможливість зміни їх компетенції неконституційним шляхом.

1.2.6. Державне управління і виконавча влада: співвідношення і взаємозв'язок

Виконавча влада – одна з трьох гілок єдиної державної влади

Цілі: забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави; створення умов для реалізації громадянами й організаціями їх прав і свобод для вільного політичного, економічного, соціального, духовного життя; створення умов для добробуту громадян.

Основі принципи функціонування: пріоритет прав і свобод людини; єдність і розподіл влади; демократизм; верховенство права; законність; ієрархічність – підпорядкування по вертикалі; професійна компетентність; прозорість і врахування громадської думки.

Взаємозв’язок виконавчої влади та державного управління.

Державна влада – державне управління.
Державна влада в цілому здійснює практичний вплив на суспільство у формі державного управління. Державне управління є матеріалізованим виявленням державної влади, практичною реалізацією визначених нею цілей і завдань.

Відповідно до принципу розподілу влади
державна здійснює цей вплив головним чином через посередництво виконавчої гілки влади. Органи виконавчої влади одночасно є органами державного управління.

Виконавча влада – державне управління.
Вони є своєрідними сторонами – “статикою” і “динамікою” – єдиного явища, яке прийнято визначати як управлінську (адміністративну) сферу діяльності держави.

“Виконавча влада – це здебільшого категорія політико-правова, тоді як державне управління – організаційно-правова” (Н.Р. Нижник).

Нотатки до теми 1.2.

Висновки до розділу 1.

Державне управління – це один з видів професійної діяльності, самостійна галузь наукового знання, а також освітня галузь. У такій якості державне управління протягом 90-х років минулого століття отримало в Україні відповідні офіційні статуси.

Стратегія прискороного виведення економіки на траєкторію сталого зростання через посилення дієздатності держави, дальшого поглиблення ринкових реформ, утвердження соціально орієнтованої структурно-інноваційної моделі розвитку, змін в політичній системі не лише висуває перед наукою з державного управління і освітньою галуззю “Державне управління” нові серйозні завдання, а й детермінує строки їх виконання.

З’ясування сутності сучасної Української держави і визначення вектора її розвитку, зіставлення зі світовими тенденціями еволюції державно організованих суспільств надають можливість з наукових позицій підійти до розв’язання таких важливих проблем, як розбудова ефективної системи державного управління на усіх рівнях, становлення місцевого самоврядування, налагодження ефективної взаємодії двох видів публічної влади.

У разі запровадження змішаної парламентсько-президентської форми управління система політико-адміністративних відносин в країні може зазнати суттєвих змін у цілому.

РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Тема 2.1. Основні закономірності і принципи державного управління

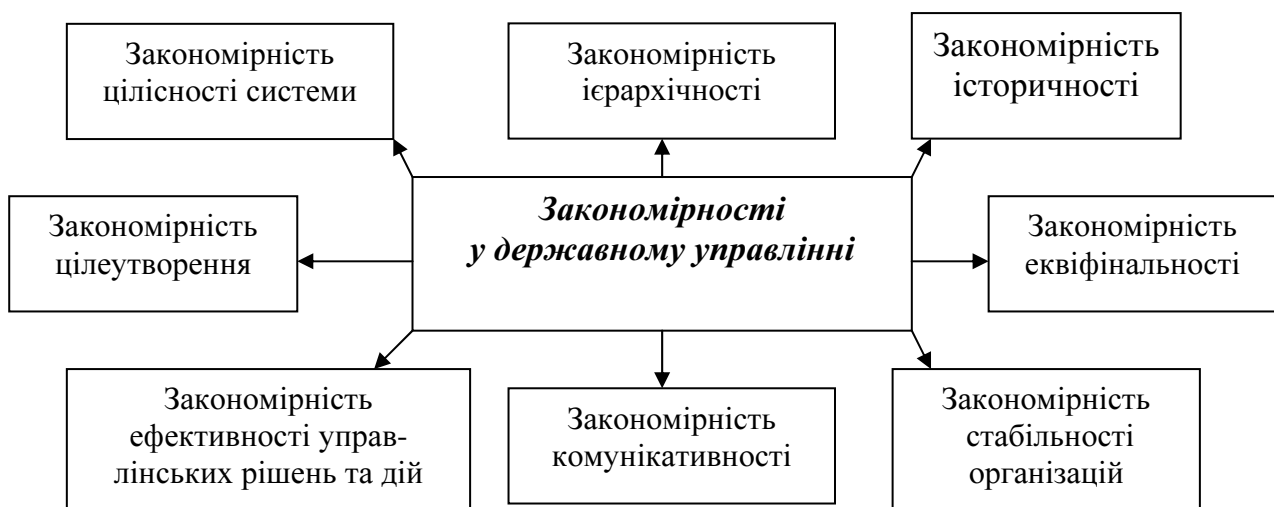
2.1.1. Необхідність знання загальних закономірностей, факторів вибору та принципів



Знання загальних закономірностей, факторів вибору та принципів:

- ▶ *створює в будь-якій певній ситуації вихідні умови наукового пізнання;*
- ▶ *є засобом обґрунтування та розвитку знань, зокрема, виявлення нових закономірностей та формування принципів;*
- ▶ *надає управлінню характер науково обґрунтованого процесу та забезпечує його ефективність;*
- ▶ *є ознакою кваліфікації фахівця у відповідній сфері діяльності.*

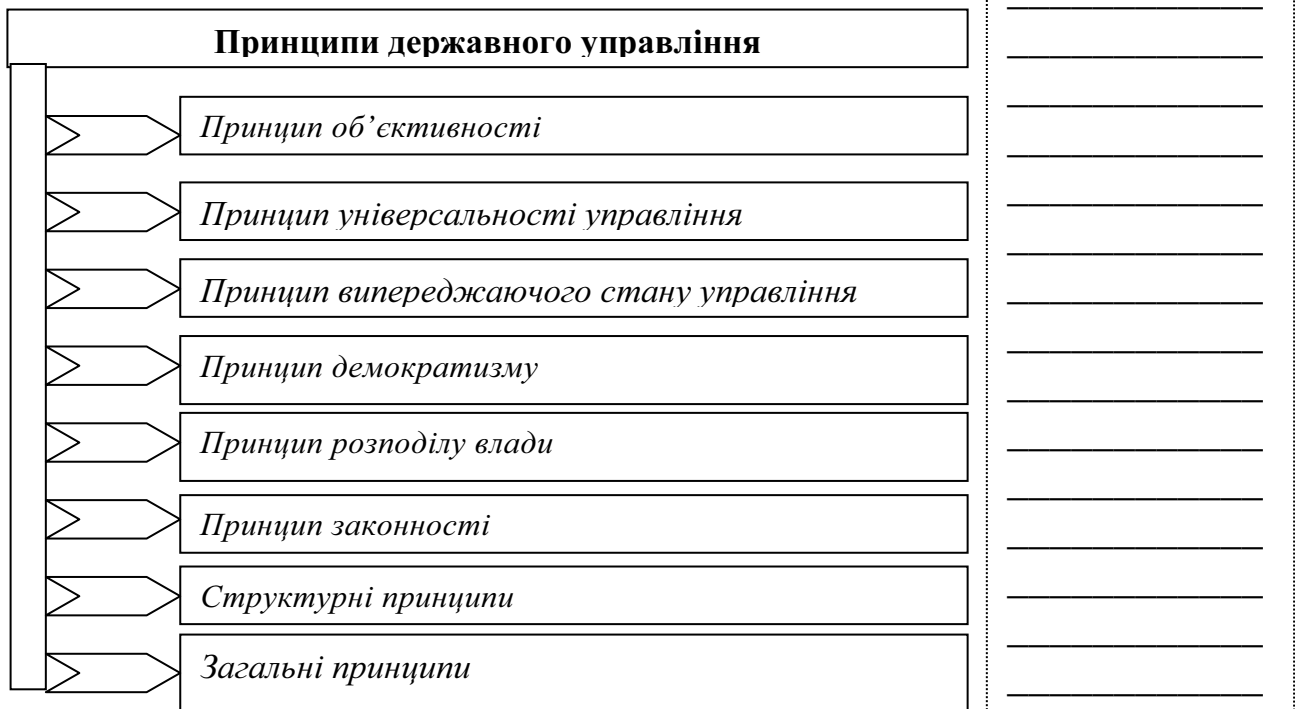
2.1.2. Закономірності, що проявляються у державному управлінні



2.1.4. Визначення поняття та підходи до дослідження принципів

- ▶ *Будь-яке правило, що сприяє удосконаленню здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень, може займати місце серед принципів, поки досвід не спростує його.*
- ▶ *Не існує загальноприйнятих підходів та правил стосовно систематизації принципів управління соціальними системами, зокрема державного управління.*
- ▶ *Не приумножуй принципи без необхідності (за принципом “бритви Оккама”).*

2.1.5. Приклади принципів державного управління



2.1.6. Універсальні принципи управління

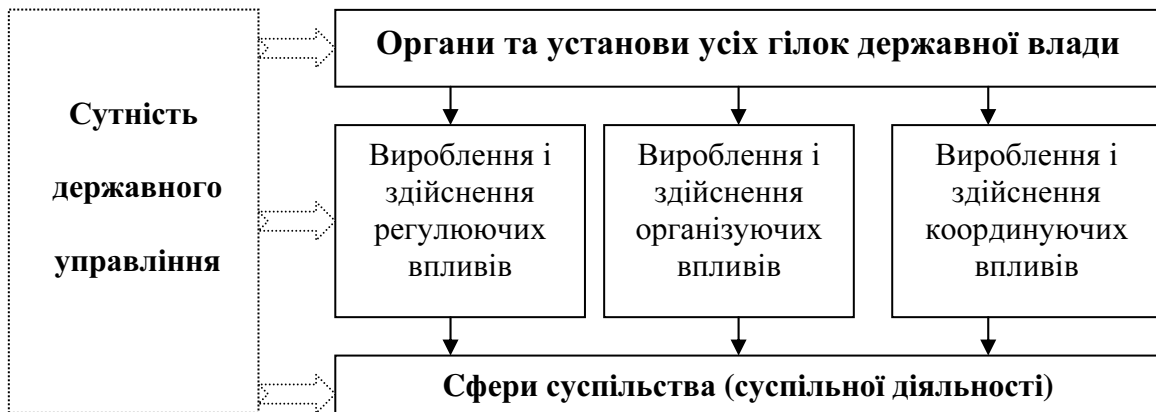
Універсальні принципи управління стосуються раціоналізації системи управління персоналом, організацією та її побудови. Їх сформулювали відомі представники адміністративної школи в управлінні: Ф.Тейлор, А.Файоль, Г.Емерсон, Л.Г'юлік, Л.Урвік, Р.Фелк, М.Вебер. Узагальнення та розвиток цих принципів наведено в роботах С.О'Доннела, В.Кнорринга, Г.Кунца, Н.Нижник, О.Машкова, Ю.Палеха, В.Кудіна.



Нотатки до теми 2.1.

Тема 2.2. Сучасні концепції організаційного розвитку соціальних систем

2.2.1. Держава як організація



▪ *Держава, виходячи із свого призначення та впливу на життя й діяльність людей та інших організацій, є особливою формою організації.*

▪ *Базові характеристики організацій: призначення, місце і роль у певній соціальній системі, цілі, технології, позиція, культура, концепція розвитку, імідж.*

Поняття “організація” використовується у двох контекстах:

▶ *для позначення об’єкта, тобто об’єднання людей, діяльність яких координується для досягнення загальної мети;*

▶ *для позначення управлінської функції, яка охоплює процеси створення організаційних структур, координацію дій підрозділів та управління персоналом.*

▪ *Перетворення призначень (цілей) держави у дії забезпечується шляхом створення певних органів влади для виконання визначених функцій держави .*

▪ *Нерозривно взаємопов’язаними та взаємообумовленими сторонами системи державного управління є функції та організаційна структура управління, що виступають відповідно як її зміст і форма.*

2.2.2. Організаційні структури

Організаційна структура управління – це форма організації системи управління, що визначає сукупність її стійких зв'язків, цілісність і стабільність, збереження основних властивостей при різних внутрішніх та зовнішніх зв'язках.

Загальна характеристика організаційної структури:

- ▶ є елементом управління організацією, який характеризується розподілом цілей і завдань управління між підрозділами і службовцями;
- ▶ охоплює склад, співвідношення, розміщення і взаємозв'язок підсистем організації.

Основні елементи структур управління організації:

□ **Ланка управління** – це структурні підрозділи, а також окремі службовці, що виконують відповідні функції управління або їх частину.

□ **Рівень управління** – це сукупність ланок управління, що займають певний ступінь в системі управління організацією.

□ **Організаційні зв'язки** – горизонтальні й вертикальні, що поєднують рівні й ланки управління.

Принципи ідеальної бюрократичної організації (за М. Вебером):

- діяльність організації поділяється на елементарні операції; формалізуються завдання та обов'язки кожної ланки;
- залучаються фахівці-експерти на умовах повної відповідальності за ефективне виконання завдань;
- організація будується за принципом ієрархії;
- діяльність організації регулюється системою правил та стандартів, які забезпечують одноманітність виконання кожного завдання;
- функціонування організації відповідно до раціональних стандартів без впливу особистих міркувань та емоцій;
- служба базується на відповідності кваліфікації обійманій посаді;
- службовці захищені від невмотивованого звільнення;
- існує система просування по службі за умов певної вислуги років та успішної діяльності.

2.2.3. Базові постулати і властивості ієрархічного відображення систем

Ієрархія спрощує завдання прийняття рішень (Г. Саймон)!

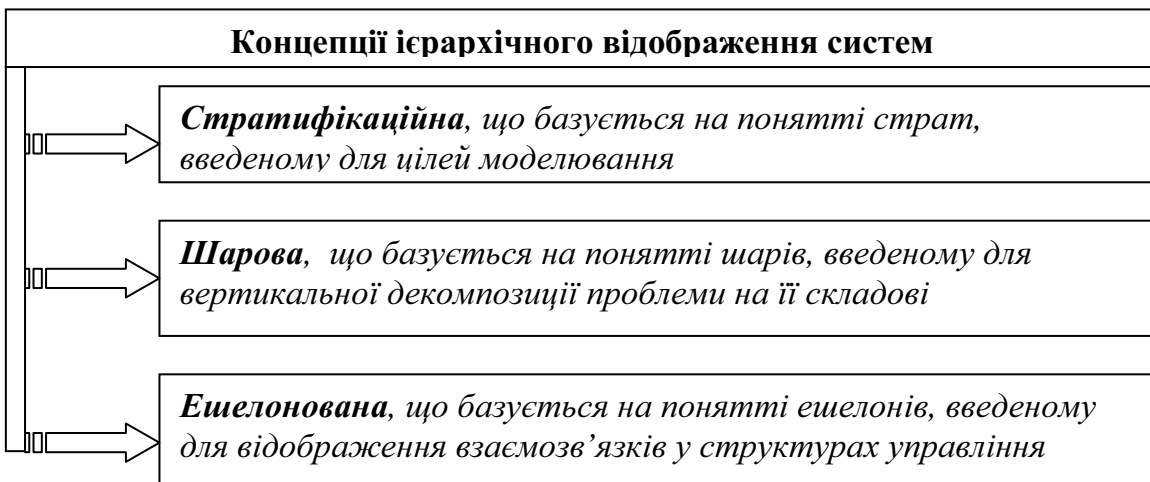
Базові постулати теорії ієрархічних систем:

- *Елементи вищого рівня належать до великих підсистем, більш масштабних і повільних процесів системи.*
- *Проблеми на верхніх рівнях менш структуровані, містять більше невизначеностей.*
- *Прийняття рішень для підсистем вищого рівня більш тривале.*
- *Уповільнення взаємозв'язків між рівнями та елементами пов'язане з обмеженою продуктивністю центрів прийняття рішень у вузлах системи.*

Основні властивості ієрархічної структури управління організацією:

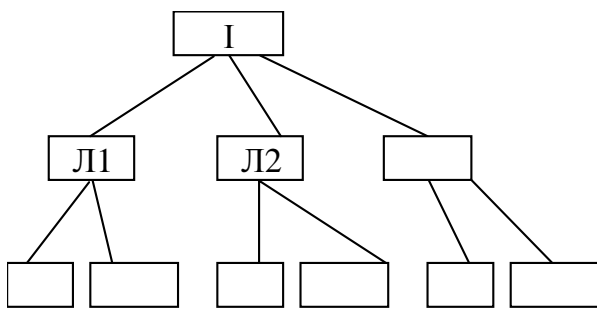
- *Верхні ланки впливають на нижню ланку за допомогою виділення ресурсів.*
- *Цілі й реакція ланок ієрархії системи управління як правило відомі.*
- *Ефективність структури управління забезпечується оптимальним співвідношенням централізації та децентралізації.*
- *Існують різні ступені делегування повноважень.*

2.2.4. Основні концепції ієрархічного відображення

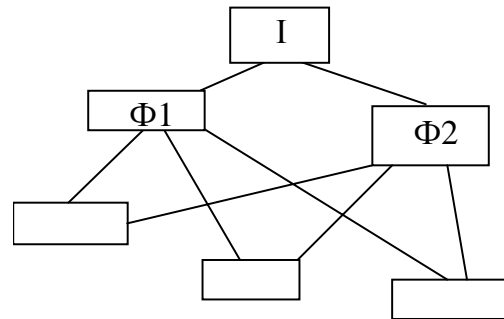


2.2.5. Типи сучасних організаційних структур

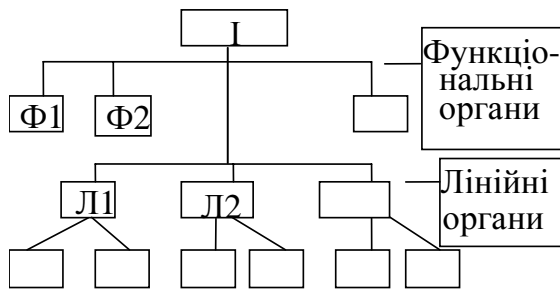
- **Лінійна структура**, в якій переважає вертикальна, односпрямована підлеглість органів.
- **Функціональна структура** передбачає формування державних органів, спеціально пристосованих до ведення конкретних функцій управління.
- **Лінійно-функціональна** (як варіант – лінійно-штабна) структура забезпечує поєднання переваг лінійної і функціональної структур (одні органи проводять рішення в життя, а інші забезпечують їх різною інформацією).
- **Дивізійна структура** характерна для великих організацій і поєднує централизовану координацію з децентралізованою.
- **Проектна (програмно-цільова) структура** як тимчасова організація для вирішення конкретних комплексних завдань.
- **Матрична структура** поєднує лінійне і проектне управління та надає можливість здійснювати гнучке управління динамічними об'єктами.



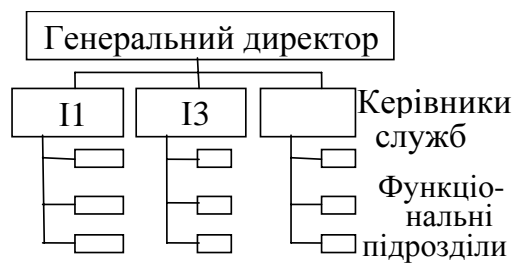
Лінійна структура



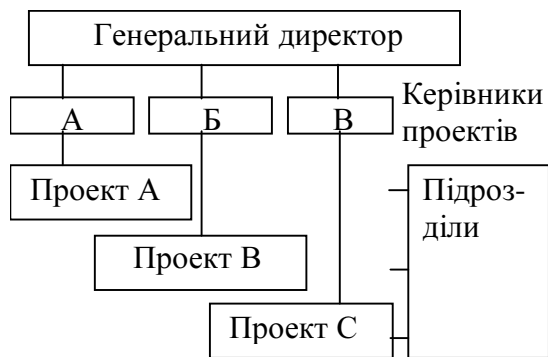
Функціональна структура



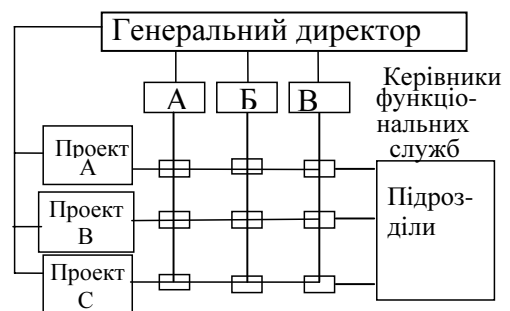
Лінійно-функціональна структура



Дивізійна структура



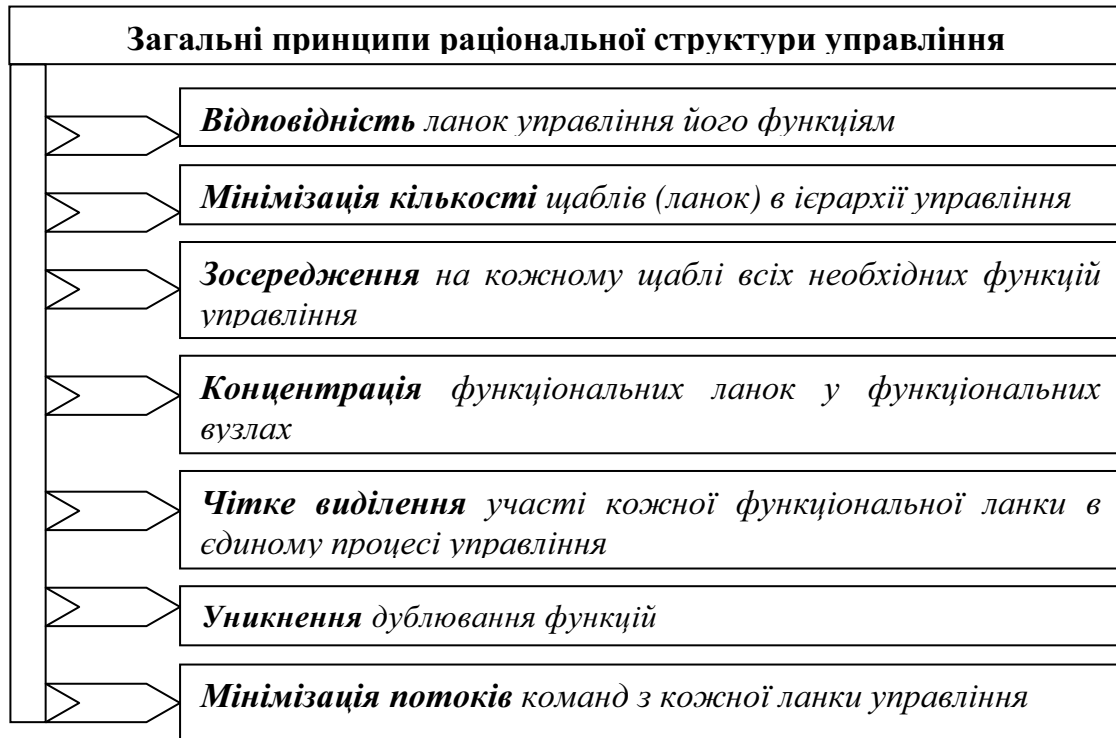
Проектна структура



Матрична структура

2.2.6. Організаційні відносини

- **Організаційні відносини** – це відносини координації і субординації, які мають забезпечувати ефективність структурних зв'язків, бути динамічними, відслідковувати процес розвитку та змін об'єкта управління.
- **Відносини координації** – це відносини управлінських ланок по горизонталі.
- **Відносини субординації** – це відносини між вищими і нижчими рівнями системи управління організацією.



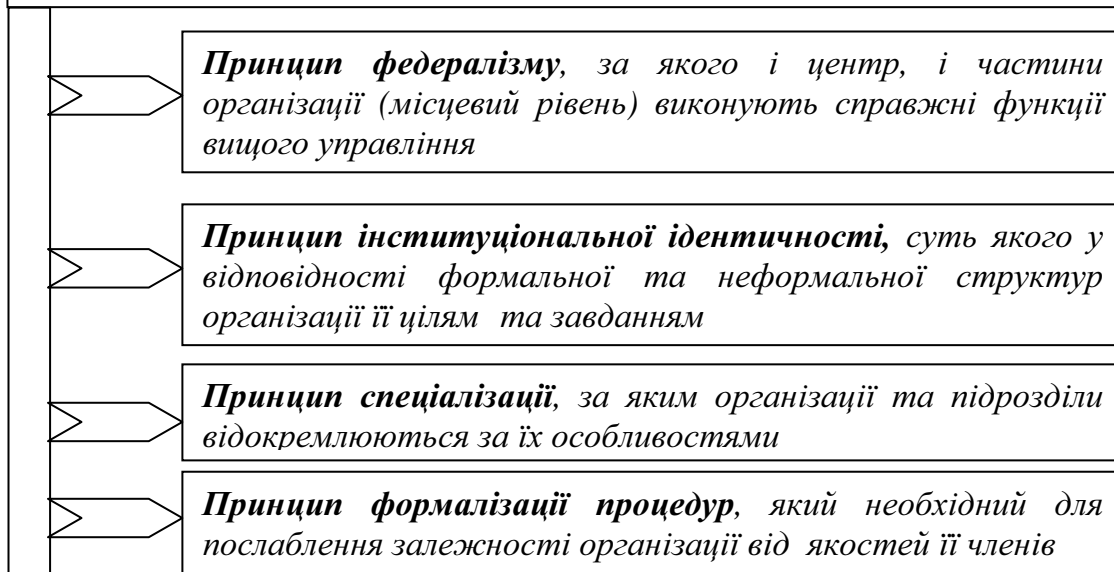
Організаційні передумови для повного використання потенціалу організації:

- **Повнота** відповідальності кожного управлінського органу (підрозділу).
- **Збалансованість** цілей всіх ланок на кожному рівні управління.
- **Комплексність** виконання всіх функцій управління.
- **Раціональний розподіл** і кооперація зусиль між ланками і рівнями.
- **Концентрація** повноважень і відповідальності.
- **Відповідність** механізму контролю.

Чинники потенційної норми керованості:

- ▶ **визначаються** завданнями;
- ▶ **залежать** від особистості керівника;
- ▶ **залежать** від персоналу;
- ▶ **мають** технологічний аспект (особливості структури установи; соціотехнічні елементи – наявність зв'язку, легкого доступу в полі діяльності, можливості отримання навичок, відповідного оснащення, контролю; інформаційної системи підтримки рішень; рівномірність темпу роботи).

Принципи раціональної організації



2.2.7. Сутність і методологічна специфіка застосування системного підходу в державному управлінні

Базові визначення щодо системного підходу:

- **Система** є засобом або способом вирішення проблеми (**С. Оптнер**).
- **Системний підхід** – це напрям методології наукового пізнання й соціальної практики, в основі якого лежить дослідження об'єктів як систем та управління ними як системами.
- **Предмет системного підходу** – це формування та фіксація загальних принципів, що притаманні всім системам (**Л. Берталанфі**).



Методологічна специфіка системного підходу визначається тим, що орієнтує дослідження на:

- ▶ *розкриття цілісності об'єкта та механізмів;*
- ▶ *виявлення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта;*
- ▶ *зведення їх в єдину теоретичну картину.*

У ланцюзі “системний підхід – системний аналіз” перший відіграє роль загальної методології дослідження, а другий – прикладної!

Пізнання цілого (за В. Афанасьєвим) означає розкрити його:

- *сутність, системні та інтегративні якості;*
- *склад, характеристику компонентів;*
- *структуру, внутрішню організацію;*
- *функції, активність;*
- *інтегративні, системні чинники, механізми, що забезпечують цілісність;*
- *комунікації із зовнішнім середовищем;*
- *історію, початок і джерело виникнення, становлення, тенденції і перспективи розвитку, перетворення в якісно нову цілісну систему.*

2.2.8. Сутність ситуаційного підходу

- *Ситуаційний підхід виходить з можливості застосування різних методів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Він допомагає зрозуміти, як найбільш ефективно досягти цілей за умов, що склалися (Г.Кунца та С.О’Доннел).*
- *Методологія ситуаційного підходу базується на правильній інтерпретації ситуації та професійному володінні засобами управління.*

**Модель ситуаційного підходу
(за Б.Литваком) складається з:**

- ▶ *уявлення про процес управління, знання методів і технологій управління;*
- ▶ *передбачення можливих результатів управлінських впливів з урахуванням сильних та слабких сторін управлінських методик;*
- ▶ *правильного розуміння ситуації, тобто визначення факторів, що справляють вирішальний вплив на розвиток ситуації;*
- ▶ *використання системного підходу для знаходження найбільш ефективних управлінських впливів.*

Нотатки до теми 2.2.

2.3. Загальна характеристика сучасної системи державного управління

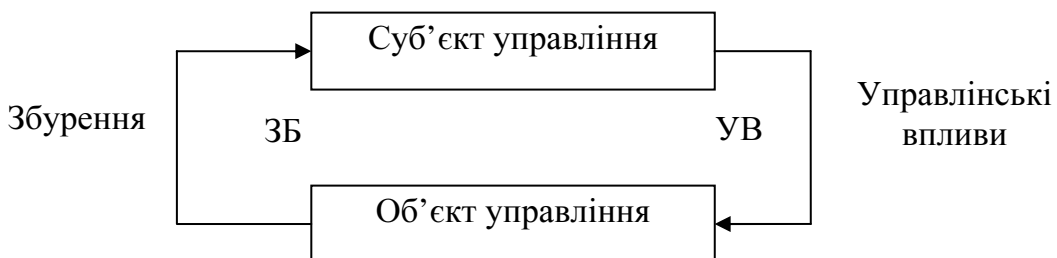
2.3.1. Моделі як опис систем

- **Модель є описом системи, що відображає певну групу її властивостей.** Поглиблення опису досягається шляхом більшої деталізації моделі.
- **Морфологічний опис** має дати уявлення про будову системи.
- **Функціональний опис** необхідний для усвідомлення важливості системи, визначення її місця, оцінки відношення до інших систем і до зовнішнього середовища.
- **Інформаційний опис** визначає залежність морфологічних і функціональних властивостей системи від якості і кількості внутрішньої і зовнішньої інформації.

2.3.2. Процес та цикл управління

- Можна відобразити** соціальну систему у вигляді двох підсистем – керуючої, що є суб'єктом управління, та тієї, якою керують, що є об'єктом управління.
- В результаті взаємодії суб'єкта та об'єкта управління** виникає процес управління, який складається з циклів управління.
- В процесі управління можна виділити основні функції управління:** планування, організацію, мотивацію і контроль, а також два процеси (функції), що пов'язують їх, а саме: комунікацію та прийняття рішень.

Модель класичного управлінського циклу



2.3.3. Суб'єктно-об'єктні державно-управлінські відносини

Суб'єкти державного управління:
- народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади;
- держава, відповідні органи державної влади.

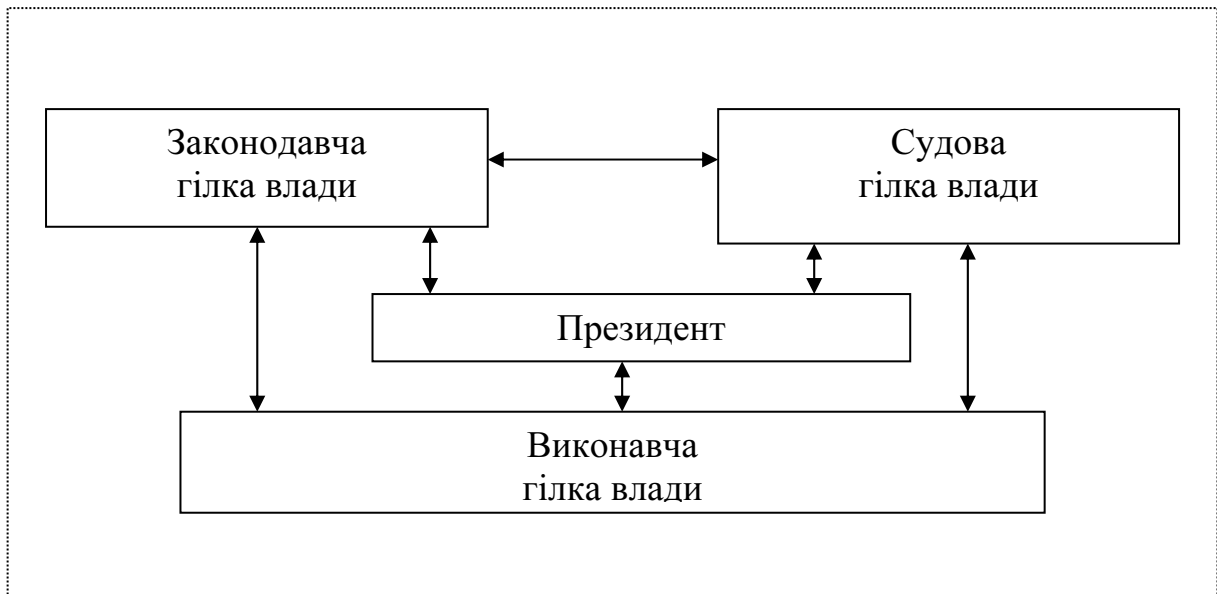
Об'єкт державного управління – це, власне, все суспільство, яке може складатися з організацій різних рівнів та цілеспрямовання в залежності від видів та форм їх діяльності.

Цикл управління є загальною моделлю суб'єктно-об'єктних відносин і створює методологічні передумови для системних досліджень процесів державного управління.

Проблеми вдосконалення:

- **Забезпечення охоплення** суб'єктом державного управління різноманітності об'єктів, що управляються.
- **Підвищення управлінських можливостей** суб'єктів державного управління за умови зниження при цьому ресурсних витрат.

2.3.4. Загальна структура системи державного управління в Україні



Типова структура посад в центральних органах виконавчої влади: керівник (міністр, голова, начальник); заступник керівника; начальники головних управлінь та управлінь; начальники відділів та секторів; головні, провідні спеціалісти, спеціалісти I та II категорій.

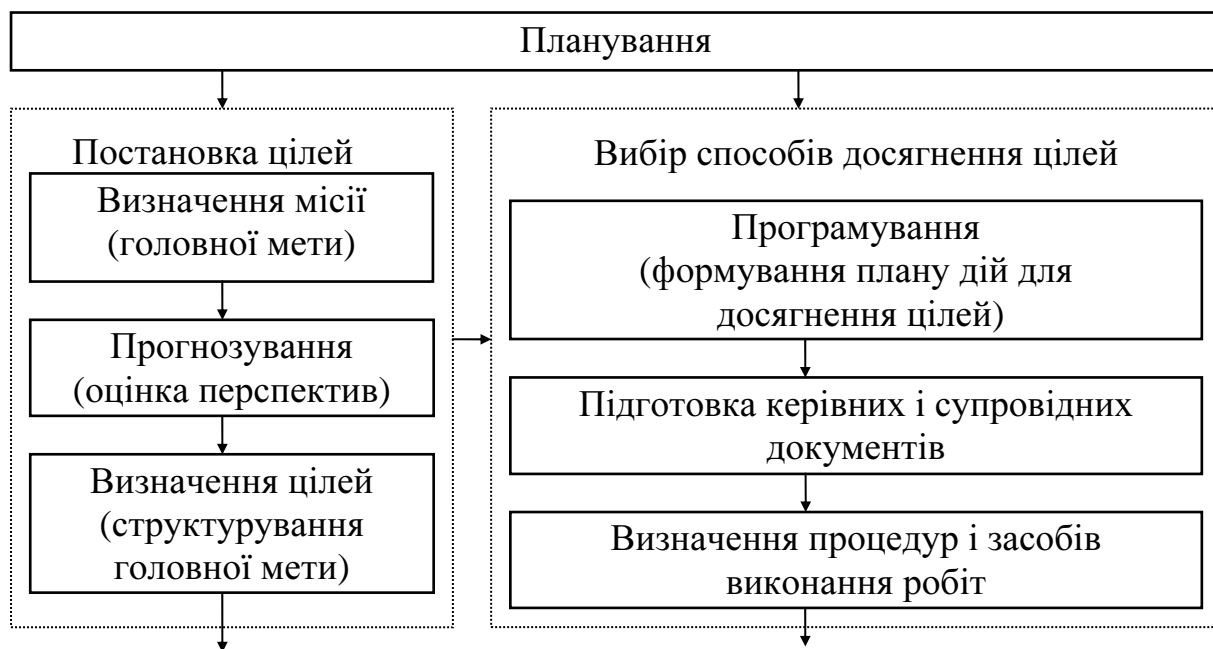
2.3.5. Складові (напрями та етапи) моделі процесу державного управління

Державне будівництво охоплює визначення і правове закріплення форми державного правління; політичного режиму; адміністративно-територіального устрою; основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади відповідно до функцій держави та її стратегії; корекції завдань та функцій органів державної влади.

Формування державної політики охоплює розроблення державної політики з основних напрямів діяльності держави; програмування (формування плану дій); розроблення сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади (складу і послідовності завдань, програм, проєктів, інших заходів); складання бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів по роботах, що заплановані для досягнення цілей).

Реалізація державної політики охоплює здійснення функцій державного управління (оперативне та тактичне управління) з метою досягнення визначених цілей держави на певному періоді її історичного розвитку.

2.3.6. Моделі загальних функцій управління (морфологічний опис)

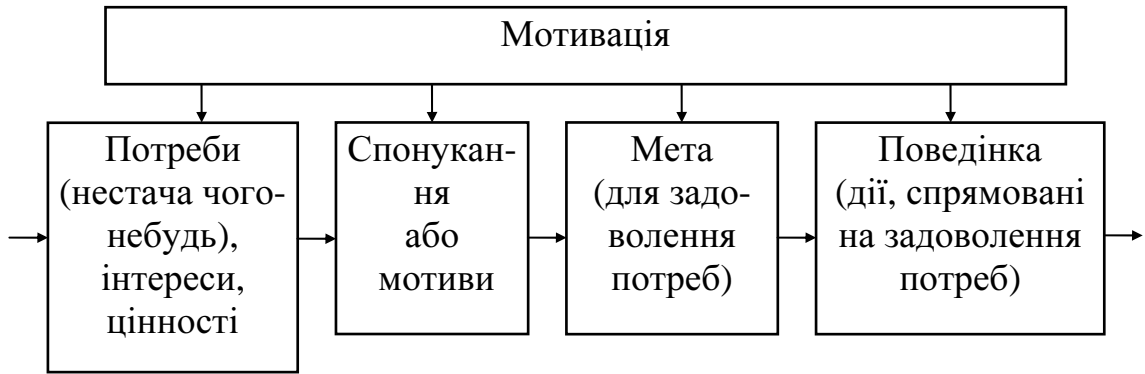


Модель функції планування

Логічна модель процесу стратегічного планування:
 місія організації → цілі організації → оцінка зовнішнього середовища організації → виявлення сильних і слабких сторін організації → аналіз стратегічних альтернатив → вибір стратегії → визначення спроможності організації здійснити стратегію → оцінка адекватності ресурсів → оцінка та можливий перегляд стратегії з урахуванням отриманих оцінок середовища та ресурсів → реалізація стратегії → оцінка результатів → корекція стратегії за наслідками контролю.



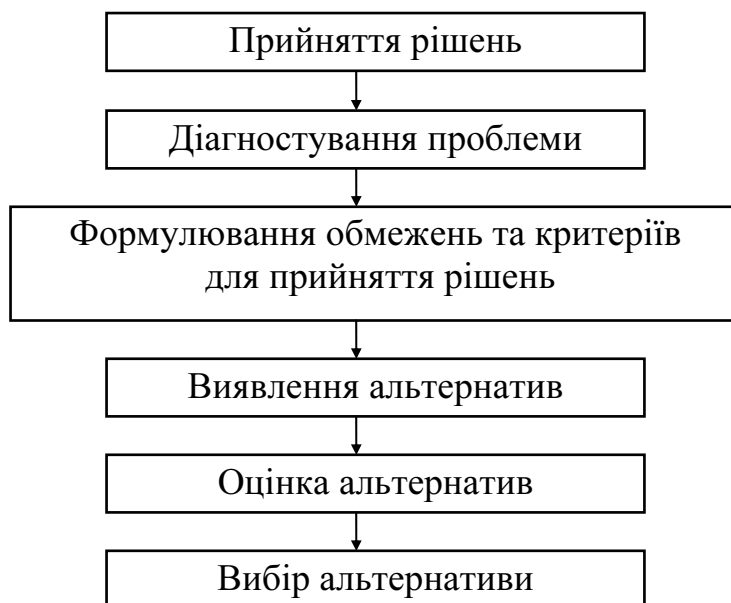
Модель функції організації



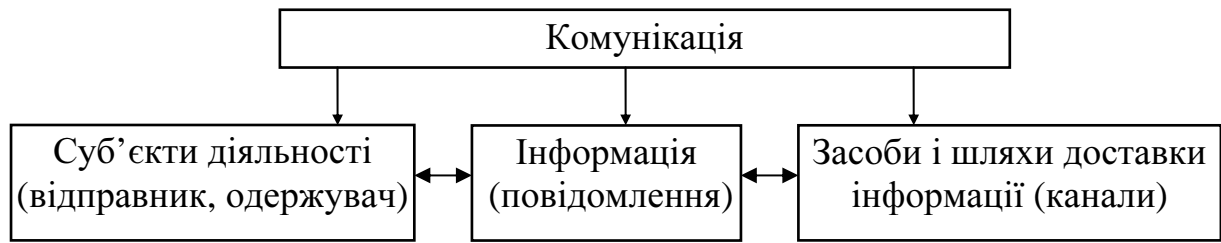
Модель функції мотивації



Модель функції контролю



Модель функції прийняття рішень



Модель функції комунікації

Нотатки до теми 2.3.

Висновки до розділу 2.

Оснoву суспільних відносин становить різноманітна діяльність людей, об'єднаних в організації, установи і підприємства. Регулювання цих відносин є однією з основних функцій держави й здійснюється у специфічній формі діяльності – державному управлінні.

Державне управління є неодмінною, характерною властивістю держави і суспільства на будь-якому рівні їх розвитку. Ця властивість має загальний характер і витікає з системної природи суспільства. Державне управління пов'язане зі зміною стану держави. Безумовно в його основу покладаються певні цілі розвитку держави, намагання покращити її основні показники.

Держава є особливою формою організації за своїм призначенням та впливом на життя і діяльність людей та інших організацій. Базовими характеристиками держави як організації є: призначення, місце і роль у соціальній системі, цілі, технології, філософія (цінності, позиція), культура, концепція розвитку, імідж.

Комплексне врахування в державному управлінні закономірностей, факторів вибору та принципів соціального управління є запорукою досягнення цілей державного розвитку в Україні та прийняття науково обґрунтованих й ефективних державно-управлінських рішень.

РОЗДІЛ 3. СУСПІЛЬНІ ПРОЦЕСИ ЯК ОБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Тема 3.1. Об'єкт державного управління. Представництво інтересів у державному управлінні

3.1.1. Поняття об'єкта державного управління

Об'єкт державного управління – це певна підсистема соціальної системи, що потребує державно-управлінського впливу. Її елементами є люди, їх колективи, що взаємодіють між собою з приводу реалізації індивідуальних і групових приватних, а також державних інтересів.

У кінцевому рахунку **власне об'єктом** державного управління є суспільні процеси – економічні, соціальні, духовні і опосередковано політичні.

“Внутрішнє” державне управління – це державно-управлінська діяльність, що не виходить за межі державного апарату.

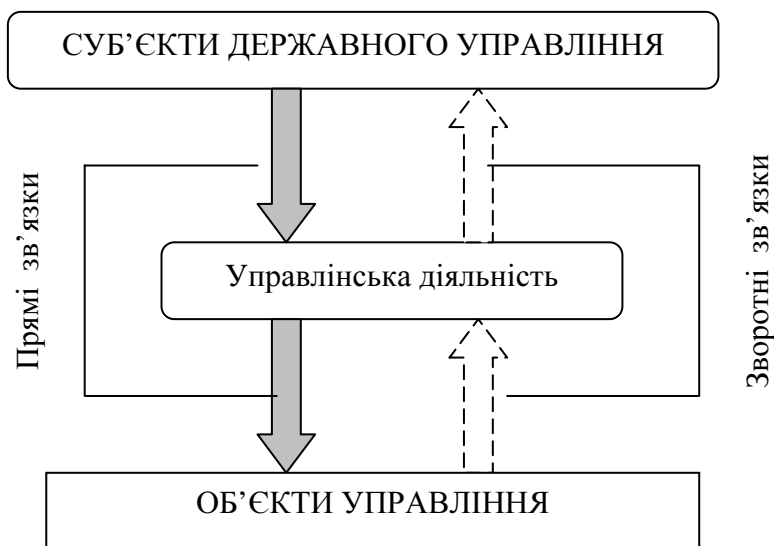
Об'єкти “внутрішнього” управління – це відносини в системі органів державного управління, структури органів державної влади, їх діяльність, а також відносини між органами різних гілок влади, процес їх взаємодії.

Цілі “внутрішнього” управління:

- **Забезпечення** адекватного суспільним потребам функціонування державного механізму, системи державних органів, певного органу.
- **Раціоналізація** і підвищення ефективності державно-управлінського впливу на суспільні процеси.
- **Удосконалення** організаційно-функціональної структури державного управління, форм і методів управлінської діяльності

Принципові проблеми державного управління у світлі об'єктного підходу:

- ⇒ **Особливості об'єктів** управління обумовлюють специфіку державно-управлінських відносин, технологію управління;
- ⇒ **Держава** управляє тільки тими проявами суспільних відносин, різних видів діяльності, соціальних ролей, сторонами і взаємозв'язками, що мають значення для усього суспільства;
- ⇒ **Об'єктам державного управління** властиві об'єктивні закономірності; вони безпосередньо сприймають зовнішні впливи (природних та суспільно-історичних умов) і відповідно вибудовують траєкторію свого розвитку;
- ⇒ **Отже, об'єктам управління** не можна нав'язувати волюнтаристські форми їх організації і функціонування;
- ⇒ **Обов'язковість** своєчасного правового визначення порядку формування і суспільного статусу об'єктів державного управління, а також процедур здійснення громадського контролю за діяльністю органів державного управління.



Загальна схема суб'єктно-об'єктних відносин

3.1.2. Класифікація і властивості об'єктів державного управління



Властивості об'єктів державного управління:

- **Самоактивність.** *Здатність до саморозвитку на основі внутрішніх (власних) спонукальних причин;*
- **Цілеспрямованість.** *Самоактивність людей завжди відзначається цілеспрямованим характером;*
- **Адаптивність.** *Здатність пристосовуватися до умов і факторів соціального буття, тобто сприймати зовнішні впливи й за принципом зворотного зв'язку реагувати так, щоб забезпечувати не лише самозбереження, а й подальший розвиток;*
- **Здатність до самоорганізації і самоуправління** *(життєдіяльністю і розвитком);*
- **Залежність** *від об'єктивних умов і факторів суспільного життя, які відтворюються об'єктами у своєму функціонуванні і організації.*

Властивості об'єктів державного управління (продовження):

- **Принципова неповторність** у сукупності компонентів і характеристик;
- **Стохастичність поведінки** складних об'єктів управління, що проявляється у неможливості повного передбачення їх поведінки;
- **Нестационарність**, яка проявляється в еволюції їх характеристик у часі.

3.1.3. Соціальний механізм державного управління в демократичному суспільстві

Соціальний механізм державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через посередництво яких суб'єкт державного управління “схоплює” потреби суспільства в управлінських впливах, його інтереси і цілі, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і практично втілює в життя, спираючись на державну владу (Г.В. Атаманчук).

Модель формування соціального механізму:

потреби → інтереси → протиріччя → цілі → воля → мотиви (настанови) → стимули →

Характеристики державного управління як демократичного соціально-правового суспільно-політичного інституту:

- ⇒ **Відкритість** суспільству з точки зору оптимальної орієнтованості на суспільні запити;
- ⇒ **Прозорість** діяльності органів державного управління;
- ⇒ **Широке залучення** громадян до процесу державного управління.

3.1.4. Система представництва інтересів у державному управлінні

Види представництва інтересів у державному управлінні

- **Політичне представництво** (лобізм).
- **Функціональне представництво.** Характеризується наявністю спеціальних інститутів для здійснення контактів представників організованих груп інтересів і держави, її органів; способів діяльності цих інститутів; розгалуженої мережі неформальних зв'язків і відносин.

Основні функції організованих груп інтересів

- **Артикуляція інтересів** – оформлення особистісних і емоційно зафарбованих вимог окремих людей в конкретно виражені вимоги до влади і проведення діалогу з владою.
- **Агрегація інтересів** – встановлення ієрархії та погодження багатоманітних індивідуальних вимог.
- **Інтеграція інтересів** – наближення інтересів груп до інтересів громадян.
- **Інформування органів влади**, які приймають політичні і адміністративні рішення.

Становлення системи представництва інтересів у державному управлінні в Україні

- ⇒ **Зареєстровано** (на кінець 2001 року) такі організовані групи інтересів (з всеукраїнським статусом): національно-культурні – 34; молодіжні – 60; підприємницькі – 45; екологічні – 36; освітні – 53; жіночі – 33 та інші.
- ⇒ **Складається практика** проведення консультацій між керівництвом урядових органів і організованими групами інтересів.
- ⇒ **Створюються** консультативно-дорадчі органи на різних рівнях влади (при Президентові України, ЦОВВ, місцевих державних адміністраціях), до яких включаються представники організованих груп інтересів.

Нотатки до теми 3.1.

Тема 3.2. Державне управління в основних сферах життєдіяльності суспільства

3.2.1. Загальні засади державного управління соціально-економічними процесами

Основні форми (інструменти) регулятивного впливу держави на соціально-економічні процеси

- Формування адекватного потребам суспільного розвитку правового поля і контроль за додержанням законів.*
- Макроекономічна політика, індикативне планування, використання усієї сукупності економічних методів впливу.*
- Присутність держави на ринку як суб'єкта господарювання. Конкурентоспроможний державний сектор економіки. Використання державних корпоративних прав.*

Основні напрями державного управління соціально-економічними процесами

- Управління процесами, обумовленими фазами економічного циклу чи проведенням економічних реформ.*
- Управління загальноекономічними процесами на основі використання економічних регуляторів.*
- Управління, спрямоване на використання ресурсного потенціалу країни на основі утвердження інноваційної моделі соціально-економічного розвитку.*

Функції державного управління соціально-економічними процесами

- ◆ *Аналіз і оцінка цих процесів з метою виявлення фактичного стану регульованої економічної системи.*
- ◆ *Прогнозування тенденцій розвитку соціально-економічних процесів, що ґрунтується на результатах їх аналізу та оцінки.*
- ◆ *Стратегічне планування розвитку соціально-економічних процесів.*
- ◆ *Організація самих процесів соціально-економічного регулювання, що полягає в розробці і вдосконаленні економічних механізмів задля здійснення цілеспрямованих змін в даній сфері.*

3.2.2. Державне управління галузями господарства та міжгалузевими комплексами

На сучасному етапі утверджується тенденція поступового переходу від галузевого управління до функціонального і до управління господарством за укрупненими групами галузей – міжгалузевими комплексами.

Управління галузями господарства та міжгалузевими комплексами здійснюється Урядом через систему відповідних ЦОВВ та їх територіальних підрозділів, обласні, Київську і Севастопольську міські та районні державні адміністрації.

Система державного управління галузями господарства та міжгалузевими комплексами має відповідати принципам ринкової організації.

Особливості відносин між органами державної влади і підприємствами, що знаходяться у їх віданні

➤ *Відносини ділового партнерства – як замовника і виконавця замовлення.*

➤ *Державні некомерційні (казенні) підприємства знаходяться у безпосередньому підпорядкуванні відповідних органів державної влади і виконують державне замовлення. Держава здійснює повний контроль за їх діяльністю і несе відповідальність по їх зобов'язаннях.*

➤ *Державні підприємства, здатні до самостійного відтворення і орієнтовані на платіжний попит, належать до комерційного сектору. Державні органи несуть обмежену відповідальність по їх зобов'язаннях відповідно до вкладеної в них частки державної власності.*

Основні напрями концентрації зусиль держави в економічній сфері на сучасному етапі

- **Формування конкурентного середовища, підвищення ефективності управління державною власністю.**
- **Створення інноваційної платформи економіки (розвиток наукоємних підприємств і новітніх технологій, формування міжрегіонального ринку інноваційних ресурсів та ін.).**
- **Ефективне використання промислово-технологічного потенціалу.**
- **Оптимізація процесів структурних перетворень у паливно-енергетичному комплексі.**
- **Розвиток транспортних систем, комунікацій та зв'язку.**
- **Створення конкурентноспроможного агропромислового комплексу.**
- **Розвиток ринкової інфраструктури.**
- **Нарощування експортного потенціалу.**

3.2.3. Державне управління в соціально-культурній сфері

Функції державного управління у соціально-культурній сфері

- Соціальний захист.**
- Збереження здоров'я і працездатності населення.**
- Створення сприятливих умов для відтворення населення країни.**
- Організація професійної підготовки кадрів для народного господарства.**
- Зміцнення сім'ї й турбота про підростаюче покоління, навчання та виховання молоді.**
- Збереження й примноження культурних цінностей.**
- Забезпечення вільного розвитку усіх етнічних спільнот;**
- Організація відпочинку й дозвілля населення.**
- Створення сприятливих умов для наукової та інших видів творчості.**

Інститут соціального захисту.

☐ **Соціальний захист** – це комплекс заходів, які забезпечують доступ кожного члена суспільства до мінімально необхідної сукупності соціальних благ та сприяють подоланню соціальної нерівності і підтримці найбільш вразливих верств населення, сімей і окремих громадян.

☐ **Інститут соціального захисту** включає соціальне страхування, соціальну допомогу, державне забезпечення і приватні фонди.

Ключові завдання держави у сфері соціального захисту на сучасному етапі:

- ⇒ Створення фінансово стабільної системи загальнообов'язкового державного страхування;
- ⇒ Проведення пенсійної реформи;
- ⇒ Удосконалення системи надання адресної державної соціальної допомоги;
- ⇒ Створення дієвої системи надання соціальних послуг.

Особливості державного впливу на етнонаціональну сферу життя суспільства:

- **Проблеми** етнонаціонального розвитку правомірно розглядати в контексті як соціально-культурної, так і соціально-економічної і політичної проблематики.
- **Актуальною** є розробка Концепції державної етнонаціональної політики, адекватної сучасному етапу етнонаціонального розвитку українського суспільства.

Особливе значення мають:

- конструктивна взаємодія з національними громадськими організаціями;
- врахування взаємозв'язку етнонаціонального і релігійного факторів;
- висока етнополітична культура управлінців.

Ігнорування етнонаціонального фактора може призвести до довготривалих і масштабних негативних соціально-економічних та політичних наслідків.

3.2.4. Державне управління розвитком територій

Згідно з Концепцією державної регіональної політики:

❑ **Мета** державної регіональної політики – це створення умов для динамічного, збалансованого розвитку територій, усунення регіональних диспропорцій;

❑ **Магістральний напрям** державної регіональної політики – активізація усього ресурсного потенціалу регіонів як основи підвищення їх конкурентоспроможності;

❑ **На підвищення ефективності** управління процесами регіонального розвитку має бути спрямована децентралізація управління та деконцентрація повноважень центральних органів виконавчої влади.

Актуального значення на сучасному етапі набуває формування на регіональному рівні ефективного механізму міжсекторної взаємодії з метою:

- зміцнення інноваційної бази господарського комплексу регіону;
- зосередження зусиль і коштів на перспективних напрямках соціально-економічного розвитку територій;
- залучення додаткових фінансових, матеріально-технічних, інтелектуальних, інших ресурсів у соціальну сферу.

Поетапне реформування міжбюджетних відносин з метою приведення їх у відповідність потребам регіонального і місцевого розвитку:

- ⇒ **Посилення зацікавленості** органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у зміцненні доходної бази місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків, зборів і трансфертів та запровадження стратегічного бюджетного планування;
- ⇒ **Поступовий перехід** до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними, районними бюджетами, бюджетами територіальних громад;
- ⇒ **Стимулювання** місцевих органів влади щодо об'єднання на договірних засадах фінансових та інших ресурсів для вирішення спільних регіональних та місцевих проблем розвитку, оптимального використання бюджетних коштів.

Основні напрями використання території згідно з Генеральною схемою планування території України:

- ⇒ *Визначення територій за видами переважного використання і створення повноцінного життєвого середовища та сприятливих умов розвитку їх економіки, забезпечення ефективного використання потенціалу із збереженням природної та історичної самобутності територій;*
- ⇒ *Удосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів;*
- ⇒ *Визначення територій, розвиток яких потребує державної підтримки, і здійснення відповідних заходів;*
- ⇒ *Розвиток соціальної інфраструктури;*
- ⇒ *Розвиток інженерно-транспортної інфраструктури;*
- ⇒ *Формування національної екологічної мережі.*

Нотатки до теми 3.2

Висновки до розділу 3.

Розмежування суб'єктів і об'єктів державного управління, їх чітка структурно-компонентна характеристика мають важливе методологічне значення. Вони надають можливість:

- диференційовано розглядати види суспільних відносин, суспільної діяльності і соціальних ролей, закономірності і організаційні форми суспільних процесів як об'єктів впливу держави;
- конкретизувати цілі і зміст державно-управлінської діяльності, формувати адекватний сучасним вимогам соціальний механізм державного управління.

Об'єкти державного управління виконують головну функцію відтворення суспільного життя і є визначальними (об'єктивними детермінантами) стосовно суб'єктів державного управління. Характер суспільних процесів обумовлює пріоритети і стратегію державної політики, систему органів виконавчої влади, форми і методи державно-управлінської діяльності.

РОЗДІЛ 4. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Тема 4.1. Цілі і функції державного управління

4.1.1. Цілепокладання в державному управлінні. Ієрархія і “дерево цілей” державного управління

Цілепокладання є:

- Вихідною сутнісною ознакою управління, в тому числі державного;
- Випередженням реальності, виходом за її межі у бажане майбутнє.

Ступінь досягнення цілей (намічених результатів) залежить від багатьох факторів, основними з яких є:

- визначення реалістичної мети;
- забезпеченість ресурсами;
- адекватність програми дій;
- сприйняття відповідної програми її виконавцями.

Планування наводить міст між сучасним станом суспільства й тим, якого ми прагнемо досягти!

Вимоги до цілей державного управління. Цілі мають бути:

- ⇒ *Об’єктивно обумовленими та обгрунтованими;*
- ⇒ *Соціально вмотивованими;*
- ⇒ *Такими, що відповідають потребам та інтересам людей;*
- ⇒ *Забезпеченими в ресурсному відношенні та організаційно;*
- ⇒ *Системно організованими у певній послідовності та містити цілі: стратегічні, оперативні й тактичні, загальні та часткові, головні та забезпечуючі;*
- ⇒ *Спіратися на право і відповідний рівень демократизації суспільства;*
- ⇒ *Ґрунтуватися на реальному ресурсному потенціалі.*

Ієрархія цілей державного управління

Суспільно-політичні цілі, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства, його підсистем.

Соціальні цілі, які відображають потреби розвитку соціальної структури суспільства, підвищення якості життя людей.

Духовні цілі, пов'язані з "виробництвом" культурних цінностей, та їх засвоєнням.

Економічні цілі, які відображають формування економічних відносин, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних, соціальних і духовних цілей.

Виробничі цілі, що відображають створення і підтримку активності тих об'єктів управління, які забезпечують перелічені вище цілі.

Організаційні цілі, які відображають вирішення організаційних проблем в суб'єкті і об'єкті управління – побудову адекватних функціональних і організаційних структур.

Діяльнісно-праксеологічні цілі, що передбачають розподіл і регулювання діяльності по конкретних структурах і робочих місцях.

Інформаційні цілі, які відображають необхідність забезпечення намічених цілей достатньою, достовірною й своєчасною інформацією.

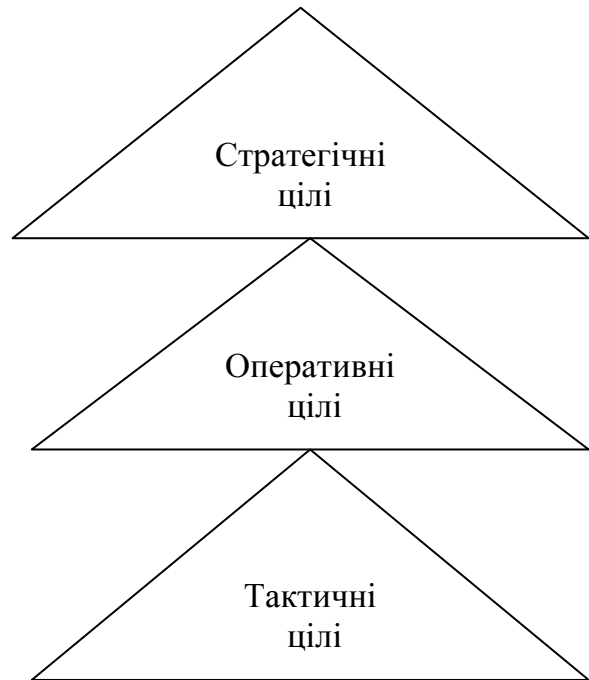
Роз'яснювальні цілі, що відображають потребу у виробленні знань, мотивів і стимулів, які повинні сприяти досягненню комплексу цілей державного управління.

Класифікація цілей державного управління:

- За обсягом – **загальні** (для усього державного управління) і **часткові** (для окремих його підсистем, ланок, конкретних компонентів);
- За результатами – **кінцеві і проміжні** (етапні);
- За часом – **віддалені, близькі і безпосередні**.
- У процесі управління можуть виникати **побічні цілі**, що відображають потребу усунення неприйнятних відхилень на шляху досягнення намічених цілей.

Дерево цілей у державному управлінні – це спосіб формування структури цілей програми державного розвитку, що забезпечує взаємозв'язок багатьох цілей і підцілей різного змісту (соціальних, політичних, економічних, духовних, ін.), їх узгодження для досягнення якісних змін у визначеному напрямі.

- **Стратегічні цілі** – це центральний, визначальний стовбур (верхівка) “дерева” цілей державного управління. Вони пов'язані з якістю суспільства, його збереженням або перетворенням. Розгортаються в оперативні цілі.
- **Оперативні цілі** фіксують крупні блоки цілей, досягнення яких забезпечує реалізацію стратегічних цілей. Вони розгортаються в тактичні (поточні й конкретні) цілі.
- **Тактичні цілі**, реалізація яких забезпечує досягнення оперативних, а через них і стратегічних цілей.



“Дерево цілей” державного управління

У процесі цілепокладання належить:

- **Чітко визначити** стратегічні (головні) цілі;
- **Здійснити їх** розгалуження по інших видах;
- **Узгодити усі цілі так,** щоб вони підтримували і обумовлювали одні одних, “працювали” одні на одних.

4.1.2. Функції державного управління: поняття і класифікація

- Функція управління** – це реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на кероване явище, відношення, стан, на який останні реагують і який сприймають (*Г.В.Атаманчук*).
- Функція державного управління** – це специфічний за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісний вплив держави.

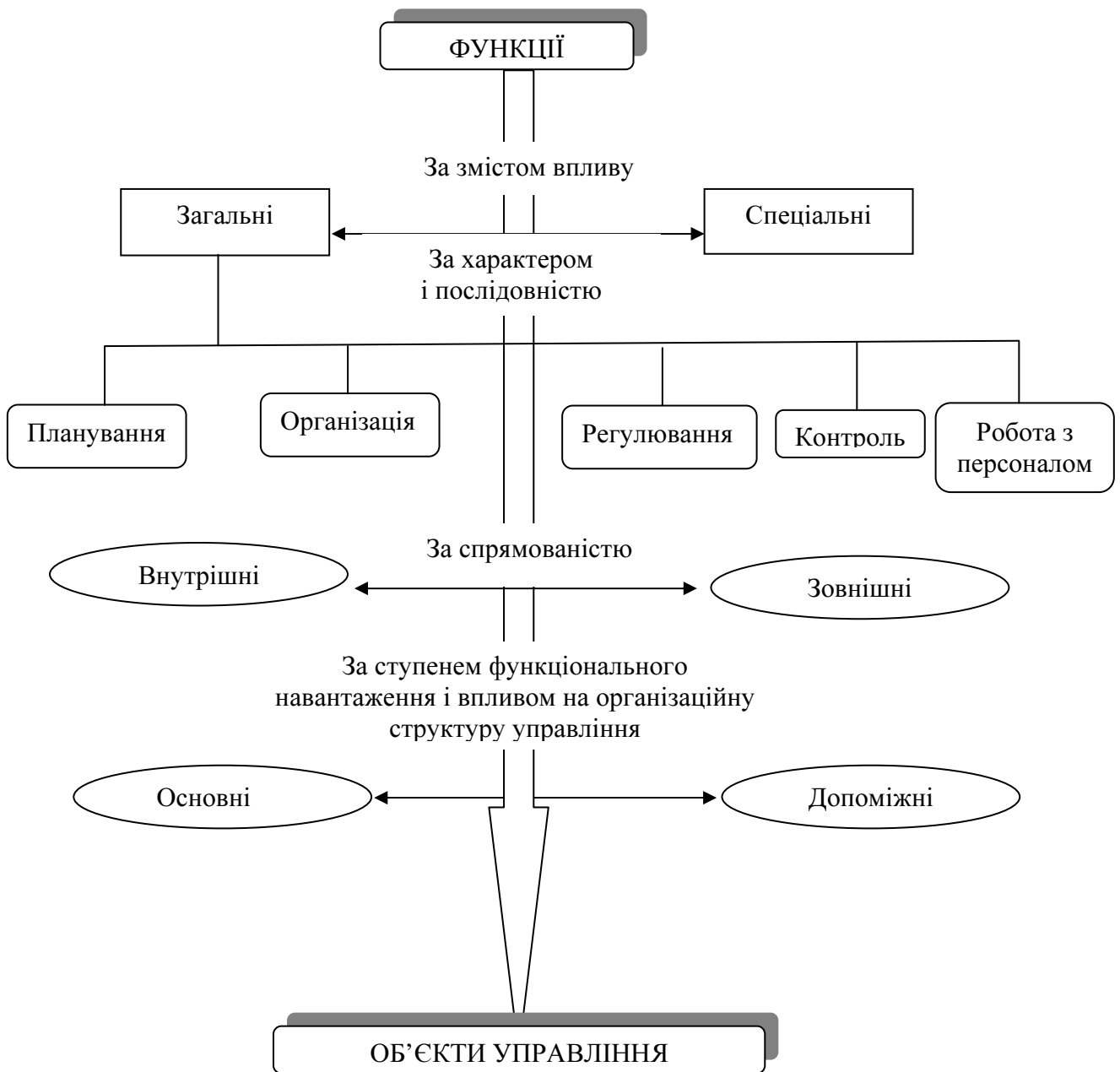
Предмет функції державного управління вказує на сторони, аспекти, прояви суспільної системи, що підлягають управлінському впливу держави.

Функції державного управління реалізуються через управлінські функції державних органів.

Юридичне оформлення управлінських функцій полягає в їх закріпленості у компетенції державних органів.

Функції державного управління та управлінські функції державних органів розрізняються:

- ⇒ *За суб'єктом впливу* – державний апарат в цілому та окремі державні органи.
- ⇒ *За засобами реалізації* – управлінський вплив забезпечується або всією силою держави, або тільки повноваженнями і організаційними можливостями, наданими конкретному органу.
- ⇒ *За характером* – функції державного управління відображають об'єктивні взаємозв'язки держави і керованої суспільної системи; управлінські функції державного органу – це визначені його правовим статусом управляючі впливи.



Класифікація функцій державного управління (варіант)

Зміст окремих функцій державного управління

- **Внутрішні функції:** уособлюють управління всередині державно-управлінської системи.
- **Зовнішні функції:** характеризують безпосередньо процес впливу державних органів на суспільні процеси.
- **Спеціальні** – адміністративно-політичні; економічні; соціальні; культурно-освітні; забезпечення економічної безпеки та ін.
- **Функція надання послуг** – одна із спеціальних (зовнішніх і основних) функцій, що має інтегративний характер.
- **Допоміжні:** управління персоналом; забезпечення фінансовими і матеріально-технічними ресурсами та управління ними; юридичне забезпечення державного управління; інформаційно-аналітичне забезпечення; діловодство та ін.

4.1.3. Методи і засоби реалізації функцій державного управління

- **Методи державного управління** – це офіційні способи владного впливу державних органів у межах їх компетенції і в установленому порядку на процеси суспільного і державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб.
- **Засоби державного управління** – це своєрідний інструментарій, набір конкретних і частіше усього матеріальних предметів, що використовуються в управлінському процесі.

Класифікація методів:

Методи функціонування органів державної влади, через посередництво яких здійснюється державний управлінський вплив, серед яких:

- пряме адміністрування;
- побічний (опосередкований) регулятивний вплив.

Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління суспільною системою.

Проблемні блоки:

- ◆ соціально-політичні;
- ◆ економічні;
- ◆ адміністративні;
- ◆ кадрові;
- ◆ контрольні;
- ◆ соціально-психологічні;
- ◆ морального впливу.

Важливе значення має поєднання різних методів з визначенням пріоритетних відповідно до специфіки об'єкта і цілей державного управління.

Ознаки адміністративних методів:

⇒ **Прямий вплив** державного органу чи посадової особи на волю виконавця шляхом встановлення його обов'язків, норм поведінки і видання конкретних команд.

⇒ **Односторонній вибір** способу вирішення завдання, варіанту поведінки, однозначне вирішення ситуації, що підлягає обов'язковому виконанню.

⇒ **Безумовна обов'язковість** розпоряджень і вказівок, невиконання яких може мати наслідком різні види юридичної відповідальності.

Методи державного управління передбачають відповідні засоби їх реалізації.

Засоби державного управління: технічні, спеціальні (військові, правоохоронні, прикордонного і митного контролю, державної безпеки, грошової емісії, цивільної оборони, дипломатичні), інформаційні, комунікативні та ін.

Досягнення цілей будь-якими засобами, особливо несправедливими, не може бути прийнятним у сучасному суспільстві. Антигуманні, насильницькі методи засуджуються міжнародним співтовариством. Їх заборона відноситься до числа абсолютних, що означає:

- жодна держава не може посплатися на надзвичайний стан чи якісь інші виняткові обставини для виправдання застосування заборонених міжнародним правом методів і засобів;
- для посадової особи не може слугувати виправданням наказ його керівника щодо застосування таких методів і засобів.

Нотатки до теми 4.1.

Тема 4.2. Організаційно-функціональна структура державного управління і принципи її формування

4.2.1. Організаційна та функціональна структури державного управління

***Організаційна структура державного управління** – це державно-управлінська категорія, що характеризує сукупність органів (ланок апарату) державного управління та існуючих організаційних зв’язків, які відображають взаємодію й координацію елементів усередині системи державного управління.*

***Функціональна структура державного управління** – це юридично оформлений розподіл кожної функції державного управління “по вертикалі” і “по горизонталі” структури органів державної влади відповідно до їх місця в управлінській системі.*

Особливості організаційної структури державного управління.

◆ **Організаційна структура** відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, організаційні (державно-управлінські) відносини, які забезпечують ефективність структурних зв’язків.

◆ **Системоутворюючим елементом** організаційної структури державного управління виступає державний орган.

◆ **Через посередництво** державного органу здійснюється формування і реалізація державно-управлінських впливів.

◆ **Належить розрізняти** організаційну структуру державного управління і організаційну структуру органу державної влади, державної установи і організації.

Взаємозв’язок організаційної та функціональної структур державного управління

- *Кожна функція державного управління реалізується через певну сукупність управлінських функцій відповідних державних органів.*
- *Функції державного управління є визначальними щодо організаційної структури. Вони обумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи органів виконавчої влади і архітектуру цієї системи.*
- *На практиці функціональна та організаційна структури постають як єдине ціле – організаційно-функціональна структура державного управління.*

4.2.2. Поняття організаційно – функціональної структури державного управління

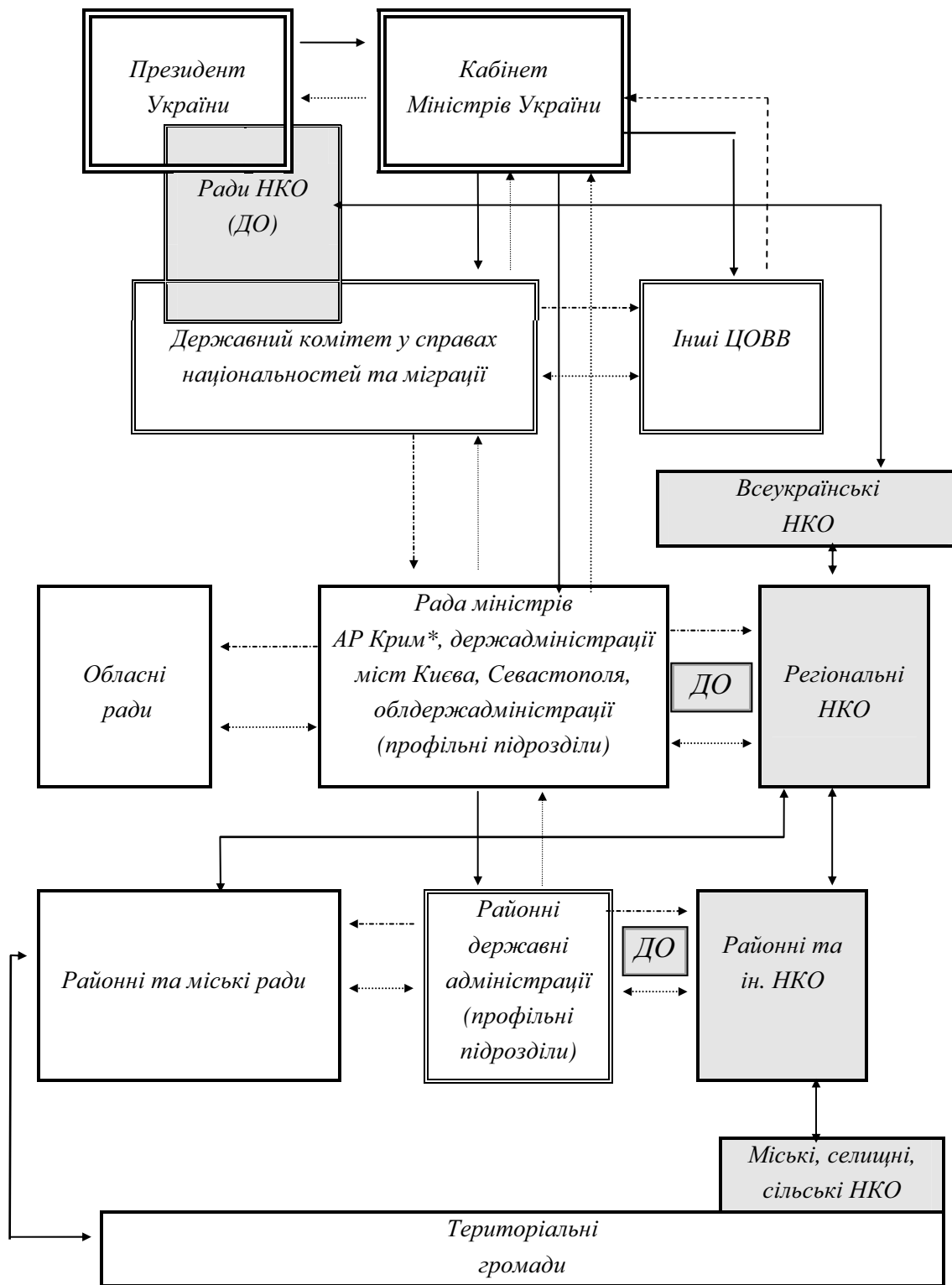
Організаційно-функціональна структура державного управління – це сукупність органів державної влади в єдності їх предметів відання й компетенції, а також відповідних організаційних взаємозв’язків, яка забезпечує цілісний державно-управлінський вплив на суспільну систему чи на окремі її сфери

“Ланка державно-управлінської системи” – це органи, які характеризуються однаковим положенням і однорідністю здійснюваних функцій. Наприклад:

- *центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ);*
- *місцеві державні адміністрації.*

В системі ЦОВВ:

- ◆ *міністерства;*
- ◆ *державні комітети;*
- ◆ *прирівняні до державних комітетів за статусом інші ЦОВВ;*
- ◆ *ЦОВВ зі спеціальним статусом.*



* Рада міністрів Автономної Республіки Крим підконтрольна і підвітна Верховній Раді АР Крим

ДО – дорадчі органи

НКО – національно-культурні об'єднання

Схематичне зображення організаційно-функціональної структури державного регулювання етнонаціональних процесів

Фактори впливу на формування організаційно-функціональних структур:

- ⇒ форма державного правління;
- ⇒ адміністративно-територіальний устрій;
- ⇒ національно-культурні та історичні традиції;
- ⇒ конкретна соціально-економічна та політична ситуація;
- ⇒ розвиненість місцевого самоврядування.

4.2.3. Принципи формування організаційно-функціональної структури державного управління.

Поняття принципів державного управління:

- *Це фундаментальні, науково обґрунтовані і більшою мірою закріплені нормативними правовими актами положення, згідно з якими будується і функціонує система державного управління.*
- *Принципи відображають відповідні об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки між елементами системи державного управління. Точніше, це відображення не стільки самих закономірностей, скільки нашого знання про них.*

Методологічну основу формування організаційно-функціональної структури державного управління складають передусім організаційно-технологічні принципи, а саме:

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

Основні правила застосування принципів при формуванні організаційно-функціональної структури, механізмів державного управління в цілому

- ⇒ Не можна застосовувати той чи інший принцип взагалі, кожен раз потрібно враховувати своєрідність місця і процесу.
- ⇒ Ефективність досягається завдяки сукупному застосуванню принципів.
- ⇒ Принципи державного управління застосовуються одночасно, в межах їх системи і як система, тобто у взаємозв'язку.

Нотатки до теми 4.2.

Висновки до розділу 4.

Об'єктивна практична цілеспрямованість (об'єктивізація) державного управління досягається завдяки:

- з'ясуванню об'єктивних тенденцій розвитку суспільства, внутрішніх і зовнішніх факторів, що їх обумовлюють;
- визначенню реальних можливостей, сили суб'єктивного фактора;
- знанням потреб та інтересів конкретних об'єктів в управляючих впливах;
- достовірній оцінці потенціалу системи державного управління та ін.

Цілі державного управління реалізуються через функції державного управління, реалізація яких, у свою чергу, забезпечується певними методами і засобами. Головна вимога до методів і засобів державного управління полягає у їх відповідності визначеній меті.

Організаційна і функціональна структура державного управління органічно взаємозв'язані і постають на практиці як єдине ціле – організаційно-функціональна структура.

Теоретико-методологічну основу формування організаційно-функціональної структури державного управління складають передусім організаційно-технологічні принципи. Розуміння закономірностей організаційного розвитку, оволодіння науковими принципами і постійна опора на них – обов'язкова умова побудови адекватної сучасним вимогам державно-управлінської системи.

Технологія державно-управлінської діяльності є одним з проявів соціальної технології.

Соціальна технологія – це певний спосіб досягнення суспільних цілей, сутність якого полягає в поопераційному здійсненні діяльності. Операції розробляються попередньо, усвідомлено, на основі наукових знань.

Основні види управлінських технологій

➤ *Діагностування, проектування і реформування відповідних підсистем.*

➤ *Інформаційні, впроваджувальні і навчальні.*

➤ *Центрального, регіонального і місцевого управління.*

➤ *Розв’язання соціальних конфліктів.*

➤ *Інноваційного розвитку управлінських підсистем (організаційного розвитку) та ін.*

Управлінські технології – самостійний напрям теоретичних досліджень і практичних експериментів. Без їх розроблення і освоєння наразі неможливо забезпечити адекватність державно-управлінської діяльності характеру завдань, що постають перед органами державної влади.

Нотатки до теми 5.1.

Тема 5.2. Стил ь державного управління і шляхи його раціоналізації

5.2.1. Поняття стилю державного управління

- У вітчизняній науці утверджується визначення стилю державного управління як досвідної форми управлінської діяльності, яка базується на державно-владному відношенні і регламентується певними традиціями, цінностями, нормами та умовами цієї діяльності.
- Стил ь державного управління задає певні параметри функціонування управлінської системи, обумовлює тип взаємодії між її елементами, визначає нормативи діяльності та поведінки людей в управлінському процесі.

Стил ь державного управління уособлює:

- Єдність змісту та форми державно-управлінської діяльності;
- Напрямки і форми управлінської діяльності;
- Тип взаємодії між сторонами державно-управлінських відносин;
- Професіоналізм і ціннісні орієнтації управлінського персоналу;
- Нормативну регламентацію діяльності суб'єкта управління, яка перебігає у відповідних, встановлених формах і процедурах.

Загальний та індивідуальний стилі державного управління.

- Загальний стил ь державного управління – це сукупність найбільш характерних та стійких методів вирішення типових завдань та проблем.
- Загальний стил ь державного управління тісно пов'язаний з політичним режимом і є похідним від нього. Він є нормативним, тобто загальновизнаним.
- Індивідуальний стил ь – це загальний стил ь, трансформований відповідно до конкретних умов управлінської діяльності і визначальних рис персоналу державного апарату.

5.2.2. Класифікація стилів державного управління

Виділяють демократичний, директивний, ліберальний, кампанійський та інші стилі державного управління

Демократичний стиль державного управління.

- *Характеризується прозорістю діяльності державних органів, регулярними зворотними зв'язками, залученням широкого загалу до участі у вирішенні суспільних проблем;*
- *Забезпечує становлення і підтримку в усій системі державного управління конструктивних і коректних відносин, атмосфери творчості та ініціативи.*

У статті 3 Закону України “Про державну службу” визначено основні принципи, на яких ґрунтується державна служба і які визначають ідеологію демократичного стилю державно – управлінської діяльності.

Директивний стиль державного управління.

Для цього стилю характерні:

- *Концентрація влади і централізація управління;*
- *домінування вертикальних зв'язків, надання переваг єдиноначальності.*

Набувши форми адміністративно-командного, він відзначається:

- *недооцінкою, а то й ігноруванням технології управлінської діяльності, менеджменту;*
- *орієнтацією на принцип – “результат за будь-яку ціну”.*

Ліберальний стиль державного управління.

- *Відрізняється від перших двох відсутністю належної індивідуальної відповідальності керівника за прийняття рішень.*
- *Характеризується недостатньою ініціативністю, а також вимогливістю керівного органу (керівника), що нерідко переходить в безпринципність.*

Кампанійський стиль державного управління.

- Сутність кампанійського стилю полягає в організації діяльності через проведення певних кампаній у вигляді низки організаційних заходів (конференції, семінари, перевірок і т.д.).
- Може бути складовим елементом будь-якого з попередніх.

5.2.3. Резерви і принципи раціоналізації стилю державного управління

Резерви раціоналізації стилю:

- Не тільки усвідомлення, а й керівництво на практиці тим, що управління немає, якщо немає управлінського впливу, незважаючи на рішення, організаційні заходи, вольові дії.*
- Визначення “достатності” державно-управлінського впливу.*
- Доведення управляючих впливів безпосередньо до об’єктів управління.*
- Забезпечення прозорості діяльності органів державного управління. Розвиток зв’язків з громадськістю.*
- Колегіальність як форма організації управлінської діяльності.*
- Підвищення політичної, правової та управлінської культури кадрів управлінців.*
- Моніторинг якості управлінської діяльності.*
- Правова регламентація стилю державного управління.*
- Створення в апараті відповідного морально-психологічного мікроклімату.*

В основу раціоналізації стилю державного управління мають бути покладені принципи, що відображають відносини та взаємозв’язки методів, форм, стадій, інших елементів управлінської діяльності, а саме: **структурно-процесуальні принципи.**

РОЗДІЛ 6. ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ: РОЗРОБКА, ПРИЙНЯТТЯ І ОРГАНІЗАЦІЯ ВИКОНАННЯ

Тема 6.1. Визначення поняття державно-управлінських рішень, їх ролі і місця у державному управлінні

6.1.1. Функція прийняття рішень

- Прийняття рішень розглядається сучасною наукою управління як одна з основних управлінських функцій, що має пов'язуючий характер стосовно інших основних управлінських функцій.*
- Рішення в системі державного управління дуже різноманітні, багаторівневі і мають різну владну силу.*
- Прийняття рішень у державному управлінні – це результат діяльності його суб'єктів, спрямованої на вирішення певних проблем державного рівня, які, в свою чергу, асоціюються з відповідними управлінськими ситуаціями.*
- Виявлення проблемних ситуацій, їх аналіз (діагностування), формування обмежень та критеріїв для оцінки рішень, формування (виявлення) і оцінка альтернативних варіантів рішень, а також вибір одного з них становлять класичний процес прийняття рішень.*
- В сучасних українських виданнях термін “прийняття рішень” також зустрічається в редакції “ухвалення рішення”.*

6.1.2. Визначення поняття державно-управлінських рішень

- **Управлінське рішення** – це соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), що необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні. (Г. Атаманчук)
- **Державно-управлінські рішення** – це управлінські рішення, що приймаються вищими та центральними органами державної влади (та їх керівниками) з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій держави, державної політики, організації державної влади, вирішення інших проблем державного рівня.

6.2.3. Загальна технологія та моделі прийняття рішень

- *Технологію прийняття рішень можна визначити через відповіді на питання – що, кому, як, де робити, хто буде робити, в які терміни, в якій кількості, що це дасть, та їх пов'язування в просторі, часі, по ресурсах, виконавцях. (Р.Фахутдінов)*

Моделі прийняття рішень

- Типи моделей прийняття рішень:*
 - ▶ *ідеальна* (“вільне обговорення → чітке рішення → повна підтримка”);
 - ▶ *раціональна* (акцент на цілях та засобах їх досягнення);
 - ▶ *правова* (акцент на відповідальності, правовому аспекті);
 - ▶ *політична* (акцент на політичних факторах впливу);
 - ▶ *соціально-психологічна* (акцент на психологічних факторах впливу).
- Модель раціонального прийняття рішень складається з етапів:*
 - *діагностування проблеми;*
 - *формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень;*
 - *виявлення альтернатив;*
 - *оцінки альтернатив;*
 - *кінцевого вибору.*
- Модель раціонального прийняття рішень містить блоки:*
 - ▶ *підготовки до розробки управлінського рішення;*
 - ▶ *розробки рішення;*
 - ▶ *прийняття (ухвалення) рішення.*

- *Концепція вимушеної раціональності полягає в тому, що з багатьох можливих альтернатив люди в змозі бачити лише деякі з них, а тому, здебільшого, задовольняються не оптимальними, а досить хорошими рішеннями або такими, що дають змогу якось вирішити проблему. (Г.Саймон)*
- *Особа, що приймає рішення, виходить при цьому здебільшого не з алгоритмічного процесу, а з простих евристичних правил. (Д.Пейн і М.Браунштейн)*
- *Нераціональні теорії рішень поки не давали кращих результатів, ніж раціональні. (В.Дункан)*

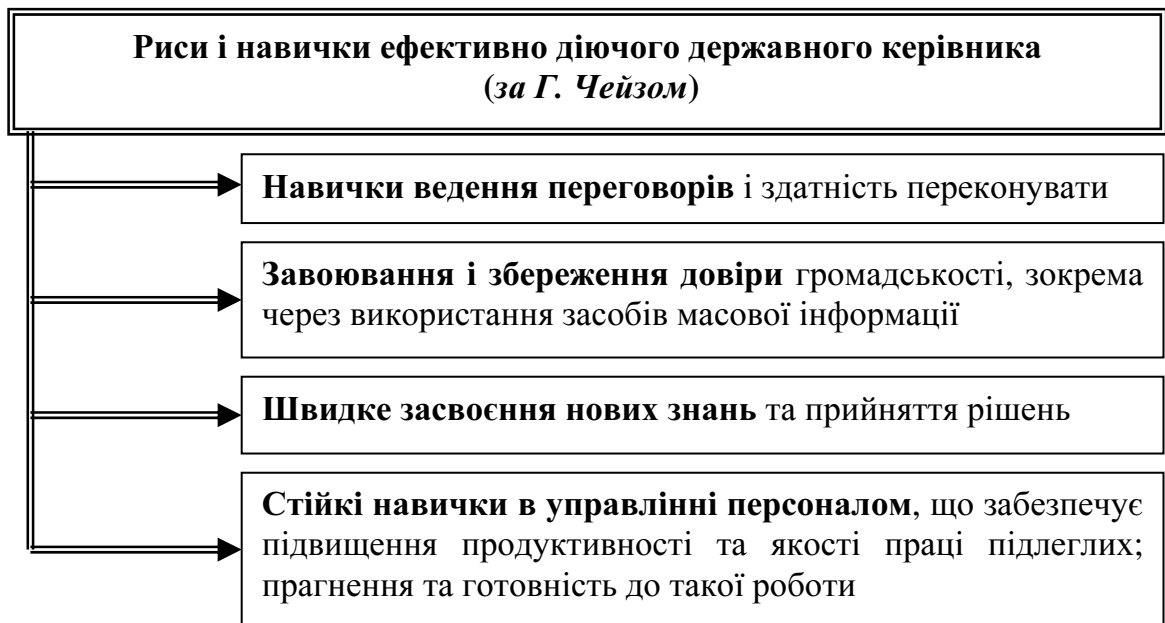
6.2.4. Процедурне забезпечення прийняття і реалізації управлінських рішень

- ❑ **Процесуальна форма управління** – це різновид організаційно-правової форми, яка передбачає обов’язкове введення правових норм шляхом застосування певних організаційних норм, зокрема відповідних процедур.
- ❑ **Процесуальна форма** характерна для всіх державно-управлінських рішень.
- ❑ **Особливо важливу роль відіграють процедури і регламенти** на рівнях вищих, центральних і місцевих органів державного управління.
- ❑ **На сьогодні розроблені і затверджені** відповідними нормативно-правовими актами регламенти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України, місцевих державних адміністрацій.
- ❑ **При розробці процедур і регламентів** прийняття управлінських рішень необхідно виходити з їх розгляду як частини процесу управління з такими типовими етапами:
 - ▶ *підготовки до розробки управлінського рішення;*
 - ▶ *розробки управлінського рішення;*
 - ▶ *прийняття управлінського рішення;*
 - ▶ *реалізації управлінського рішення.*

6.2.5. Ієрархія рішень

- **Ієрархія рішень** – це система рішень в ієрархічній структурі управління.
- **Рух потоку рішень згори вниз**, тобто прийняття рішень на нижчих рівнях на підставі рішень вищих рівнів, що характерний для правових та організаційних рішень.
- **Рух потоку рішень знизу-догори**, що характерний для рішень, які потребують ґрунтовної інформації про стан справ або пропозицій щодо нього.
- **Рух потоку рішень назустріч один одному**, коли рішення на вищих і нижчих рівнях приймаються у взаємозв’язку з урахуванням одне другого.

6.2.7. Роль керівника при підготовці та прийнятті управлінських рішень



Нотатки до теми 6.2.

Тема 6.3. Класифікація державно-управлінських рішень

6.3.1. Сутність підходу до класифікації державно-управлінських рішень

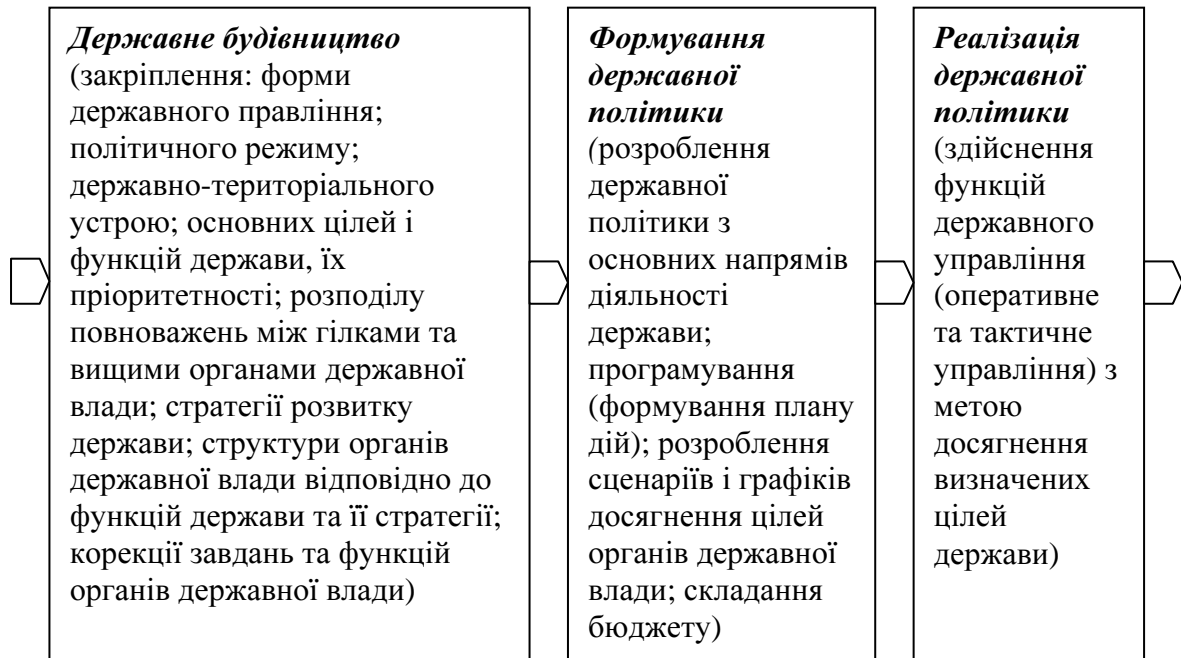
- Загальну класифікацію державно-управлінських рішень доцільно здійснювати, виходячи з напрямів і форм державно-управлінської діяльності.*
- Основні напрями державно-управлінської діяльності:*
 - ▶ державне будівництво;
 - ▶ формування державної політики;
 - ▶ реалізація державної політики.
- Основні форми державно-управлінської діяльності:*
 - ▶ правова;
 - ▶ організаційна.
- Різновиди цих форм державно-управлінської діяльності:*
 - ▶ нормативно-правова,
 - ▶ організаційно-розпорядча,
 - ▶ програмно-цільова,
 - ▶ процесуальна.

6.3.2. Основні форми державно-управлінських рішень

- **Нормативно-правові**
(конституція, закони, міжнародні угоди, укази, постанови, накази керівників центральних органів виконавчої влади тощо).
- **Організаційно-розпорядчі**
(розпорядження, доручення та інші організаційно-координаційні рішення вищих і центральних органів державної влади).
- **Програмно-цільові** (міжнародні, національні, державні, регіональні, галузеві концепції, програми, проекти).

6.3.3. Загальна класифікаційна схема державно-управлінських рішень

<i>Державно-управлінські рішення</i>	<i>Класифікація за трьома напрямками (державне будівництво, формування і реалізація державної політики) ↓</i>
<i>Класифікація за трьома формами (нормативно-правова, програмно-цільова, організаційно-розпорядча) →</i>	<i>Певний клас державно-управлінських рішень</i>



6.3.4. Класифікація груп рішень за М. Марковим



6.3.5. Найбільш суттєві сфери практичного застосування державно-управлінських рішень

Найбільш суттєві сфери практичного застосування державно-управлінських рішень з державотворення:

- *Визначення цілей, функцій і стратегії розвитку держави.*
- *Розподіл повноважень між главою держави, парламентом та урядом.*
- *Утворення і забезпечення діяльності органів державної влади.*
- *Призначення виборів глави держави, парламенту, органів місцевого самоврядування.*
- *Призначення референдумів.*
- *Утворення і зміни меж районів і міст.*

Найбільш суттєві сфери практичного застосування державно-управлінських рішень з формування політики:

- Розроблення засад зовнішньої та внутрішньої державної політики.*
- Розроблення і прийняття програми діяльності уряду.*
- Розроблення і прийняття державного бюджету.*
- Встановлення порядку утворення і погашення державного боргу.*
- Визначення засад утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян.*

Найбільш суттєві сфери практичного застосування державно-управлінських рішень з реалізації політики:

- Проведення зовнішньої та внутрішньої державної політики.*
- Здійснення першочергових заходів щодо реалізації програми діяльності уряду.*
- Здійснення нормотворчої діяльності.*
- Внесення змін до державного бюджету.*
- Розроблення та реалізація національних, державних та регіональних програм.*
- Спрямування і координація роботи органів виконавчої влади.*

Нотатки до теми 6.3.

6.4.3. Проблемна ситуація розвитку процесу державного управління

- Виникає* внаслідок невідповідності існуючого і бажаного стану як цього процесу, так і в цілому системи державного управління.
- Породжується* діалектикою життя і виникає тоді, коли стає явною необхідність зміни цілей та параметрів діяльності, що задані. (Г.В.Атаманчук)
- Створюється*, в основному, за двох умов: у зв'язку з постановкою нових цілей розвитку (нормальний режим управління) та внаслідок кризового розвитку подій в державі (надзвичайне або кризове управління).

■ *Державне управління може здійснюватися в двох режимах – нормальному та надзвичайному. У першому випадку має здійснюватися управління за відхиленням, а в другому – за збуренням. (В.Цветков)*

■ *При нормальному режимі управління процес державного управління, як правило, набуває характеру стратегічного, а при надзвичайному, кризовому управлінні він, за виразом В. Цветкова, “забезпечується, в рамках чинних законів політичної боротьби, обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції”.*

■ *Системна криза свідчить, що вичерпано ресурси колишніх джерел розвитку й руйнівні процеси набули переваги. Водночас дезорганізація створює можливості для нової організації, активізації процесу самоорганізації.*

■ *В Україні намітилися ознаки переходу від кризового управління до стратегічного. На це вказують як фактори активізації державно-управлінської діяльності, так і чинники активізації суспільної діяльності.*

6.4.4. Можливі причини неефективності державно-управлінських рішень



6.4.5. Концептуальні завдання вдосконалення державно-управлінської діяльності

- **Утвердження** нової культури і більш досконалих процедур управлінської діяльності.
- **Формування** нових схем та регламентів прийняття управлінських рішень.
- **Розроблення** механізмів і засобів підвищення ефективності прийняття і реалізації управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевих рівнях.
- **Розвиток** теорії, в якій об'єктом аналізу й удосконалення повинні бути всі основні стадії процесу розроблення державно-управлінських рішень (виявлення проблемної ситуації, розробка та вибір альтернатив), які принципово повинні розглядатися у сукупності.
- **Вдосконалення** методології, яка наближує сучасні напрацювання теорій державного управління та управлінських рішень безпосередньо до управлінців, робить їх "дружніми" для них.

Нотатки до теми 6.4.

Висновки до розділу 6.

Чим складніша і масштабніша проблема, чим гірші умови організації роботи, чим нижча кваліфікація і менший досвід управлінців, чим менше вони зацікавлені в результатах своєї праці, тим менше шансів отримати ефективні управлінські рішення. Все це загальновідомо, проте повне **дотримання цих рекомендацій щодо ефективності управлінських рішень та дій у практиці управління залишається першочерговою проблемою.**

За висловом Нобелівського лауреата Г.Саймона, ще часто те, що за розумінням менеджерів необхідно робити, відрізняється від того, що вони роблять насправді. Подоланню такої дилеми в роботі державних службовців сприяє вивчення основ прийняття управлінських рішень, насамперед державно-управлінських рішень, в системі державного управління.

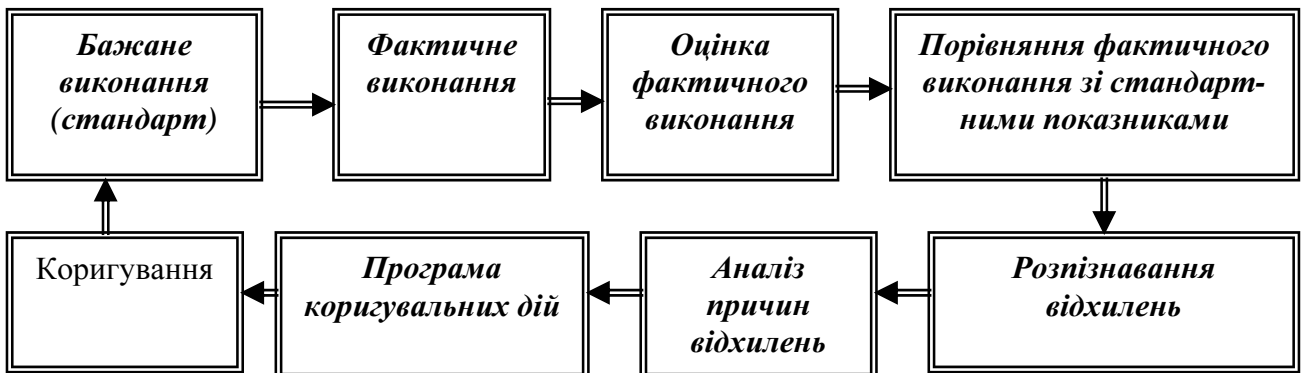
РОЗДІЛ 7. КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Тема 7.1. Загальна характеристика та принципи реалізації функції контролю

7.1.1. Сутність функції контролю

- *Контроль завжди слід розглядати як обов'язкову функцію державного управління, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку держави, її регіонів та окремих територій, основних напрямів і видів її діяльності.*
- *Контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своїх цілей. (за М.Месконом).*
- *Без контролю не може бути ефективного управління! (Б.Гурне)*
- *Щоб контроль був ефективним, він має бути чітко скоординованим з плануванням.*

7.1.2. Класичний процес контролю



7.1.3. Види контролю

- Попередній контроль застосовується перед реалізацією управлінського рішення. Він дозволяє попередити здійснення неефективного управління.*
- Поточний контроль проводиться під час безпосереднього здійснення управлінських завдань з метою своєчасного попередження відхилення від планів досягнення певних цілей.*
- Заключний контроль має характер узагальнюючого, підсумкового. Він надає корисного досвіду на майбутнє та дуже важливий для мотивації праці виконавців.*

7.1.5. Контроль як зворотний зв'язок соціальної системи

- **Зворотний зв'язок** необхідний для запобігання або коригування, якщо неможливо це попередити, розбіжностей між метою й здобутими результатами.
- **Зворотні зв'язки** передбачають повний або вибірковий контроль, аналіз і оцінку діяльності як об'єкта, так і суб'єкта управління.
- **Виділяють два типи зворотних зв'язків** у системах державного управління: об'єктні та суб'єктні.
- **Об'єктні зворотні зв'язки** дають змогу відслідковувати реакцію об'єкта управління на впливи суб'єкта управління (функціональний аудит).
- **Суб'єктні зворотні зв'язки** дозволяють здійснювати так званий внутрішній контроль, який не виходить за межі самої адміністративної системи (адміністративний аудит).

- Серед актуальних завдань підвищення ефективності контролю у сфері державного управління, як це витікає власне з моделі цієї функції, є удосконалення технологій зворотного зв'язку відповідних процесів, а саме:*
- ▶ встановлення стандартів;
 - ▶ здійснення моніторингу;
 - ▶ оцінювання результатів;
 - ▶ коригування управління (цілей, вибору напрямів та планів дій, визначення технологій та методології, зміни відносин відповідальності).

- Контроль виправданий** лише тоді, коли відхилення від планів піддаються коригуванню.
- Однією з основних форм реалізації принципу контролю** є узгодження та затвердження рішень.
- Ефективність контролю** завжди пов'язана з якістю та повнотою його інформаційно-аналітичного забезпечення.
- Організований належним чином моніторинг** суспільних процесів має вирішувати проблему забезпечення контролю необхідною та достатньою інформацією.

Нотатки до теми 7.1.

7.2.4. Детальні стандарти внутрішнього контролю

Детальні стандарти внутрішнього контролю

- **Документація** – структура контролю, усі операції та значні заходи мають бути чітко документовані, а документація має бути доступна для перевірки.
- **Швидка та належна фіксація операцій і заходів** – операції та значні заходи мають бути швидко зафіксовані та належним чином класифіковані.
- **Дозвіл на виконання операцій і заходів** – операції та значні заходи мають дозволятися й виконуватися лише особами, які діють у межах своїх повноважень.
- **Розподіл обов'язків** – ключові обов'язки й повноваження дозволу, обробки, фіксації та перегляду операцій та заходів мають бути розподілені між співробітниками.
- **Нагляд** – необхідно запровадити компетентний нагляд для забезпечення досягнення завдань внутрішнього контролю.
- **Доступ та відповідальність за ресурси і документи** – доступ до ресурсів і документів повинні мати лише співробітники, які відповідають за їх зберігання або використання.

7.2.5. Основні шляхи забезпечення ефективного функціонування внутрішнього контролю

Аудиторська оцінка має передбачати:

- оцінку вірогідності невірною використання ресурсів, невиконання завдань і неузгодженості з відповідним законодавством.
- визначення доречних типів внутрішнього контролю.
- аналіз відомої інформації про ефективність контролю.
- оцінку адекватності його розробки.
- перевірку ефективності контролю.
- звітування про результати оцінки внутрішнього контролю та визначення заходів для удосконалення діяльності організації та її контролю.

Основні критерії ефективного функціонування внутрішнього контролю:

Має бути належним (належний контроль в належному місці пропорційно до ризику виникнення порушень).

Має послідовно здійснюватися згідно з планом (використовуватися всіма відповідними службовцями та не зневажатись за будь-яких умов).

Має бути економічно виправданим (витрати на здійснення контролю не повинні перевищувати отримані результати).

Керівництву необхідно постійно перевіряти та удосконалювати контроль, повідомляти персонал про зміни та надавати власний приклад дотримання вимог контролю.

Фахівці вважають доцільним запровадження достатньо жорстких стандартів внутрішнього контролю для державних структур, зважаючи на великий обсяг та складність роботи, значну кількість відповідних нормативно-правових документів.

Нотатки до теми 7.2.

Тема 7.3. Розвиток системи контролю у сфері державного управління в Україні

7.3.1. Вимоги до єдиної системи державного контролю

- Вимоги:**
- *Взаємоузгодженість проведення управлінського, фінансового та адміністративного контролю.*
 - *Незалежність підрозділів контролю в органах управління.*
 - *Надання контрольній діяльності системності й плановості.*
 - *Запровадження вхідного, проміжного та підсумкового контролю.*
 - *Диференціація документів за необхідним ступенем глибини контролю.*
 - *Відповідність ієрархії рішень та ієрархії контролю.*
 - *Встановлення стандартів контролю.*
 - *Чітке й не надмірне документування як результатів діяльності, що контролюються, так і контрольної документації.*
 - *Спрощення контролю за процедурою і формою.*
 - *Запровадження електронної системи контролю.*
 - *Реальна відповідальність посадових осіб за виконання завдань.*

7.3.2. Врахування особливостей контролю для різних державних структур

- В системі законодавчої влади йдеться про застосування парламентського контролю.*
- В системі судової влади – про застосування конституційного та судового контролю.*
- На вищому, центральному та місцевих рівнях виконавчої влади найчастіше йдеться про застосування функціонального, фінансового і прокурорського контролю.*
- На рівні окремих державних органів, установ і організацій – про застосування внутрішнього контролю (функціонального, адміністративного та фінансового) .*

7.3.3. Система зовнішнього контролю в Україні

Система зовнішнього контролю в Україні:

- Конституційний контроль** полягає у перевірці відповідності нормотворчої діяльності Конституції України.
- Парламентський контроль** є формою контролю законодавчої влади за виконавчою владою.
- Судовий контроль** полягає у захисті прав та свобод людини, перевірці законності дій органів виконавчої влади.
- Державний фінансовий контроль** здійснюється за виконанням державного бюджету та використанням державних фінансових ресурсів.
- Прокурорський нагляд** стосується додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.
- Громадський контроль** пов'язують з реакцією політичних партій, профспілок, інших суспільних об'єднань, засобів масової інформації, окремих громадян на рішення та дії органів державної влади і посадових осіб.

В системі взаємодії гілок влади найчастіше йдеться про застосування паралельних повноважень та взаємоконтролю.

7.3.4. Громадський контроль

Основа громадського контролю за діяльністю органів державного управління та державних посадових осіб закладена Конституцією України, де народ визначено єдиним джерелом влади в Україні.

7.3.6. Заходи з покращання контролю у сфері державного управління

Посилення контрольних функцій державного управління в межах адміністративної реформи в Україні: наведення чіткого порядку в роботі системи виконавчої влади, надання міністерствам більшої самостійності у розробці та здійсненні державної політики, скорочення кількості центральних органів виконавчої влади, проведення в них функціонального обстеження з метою виключення дублювання функцій, забезпечення більшої стабільності в роботі апарату, удосконалення функціонування державної служби та підвищення її статусу, запровадження регламентів роботи на вищому, центральному та місцевому рівнях виконавчої влади.

Подальший розвиток правового регулювання здійснення функції контролю у сфері державного управління.

Створення спеціального центрального органу виконавчої влади, який відіграватиме роль вищої аудиторської установи країни.

Нотатки до теми 7.3.

Висновки до розділу 7.

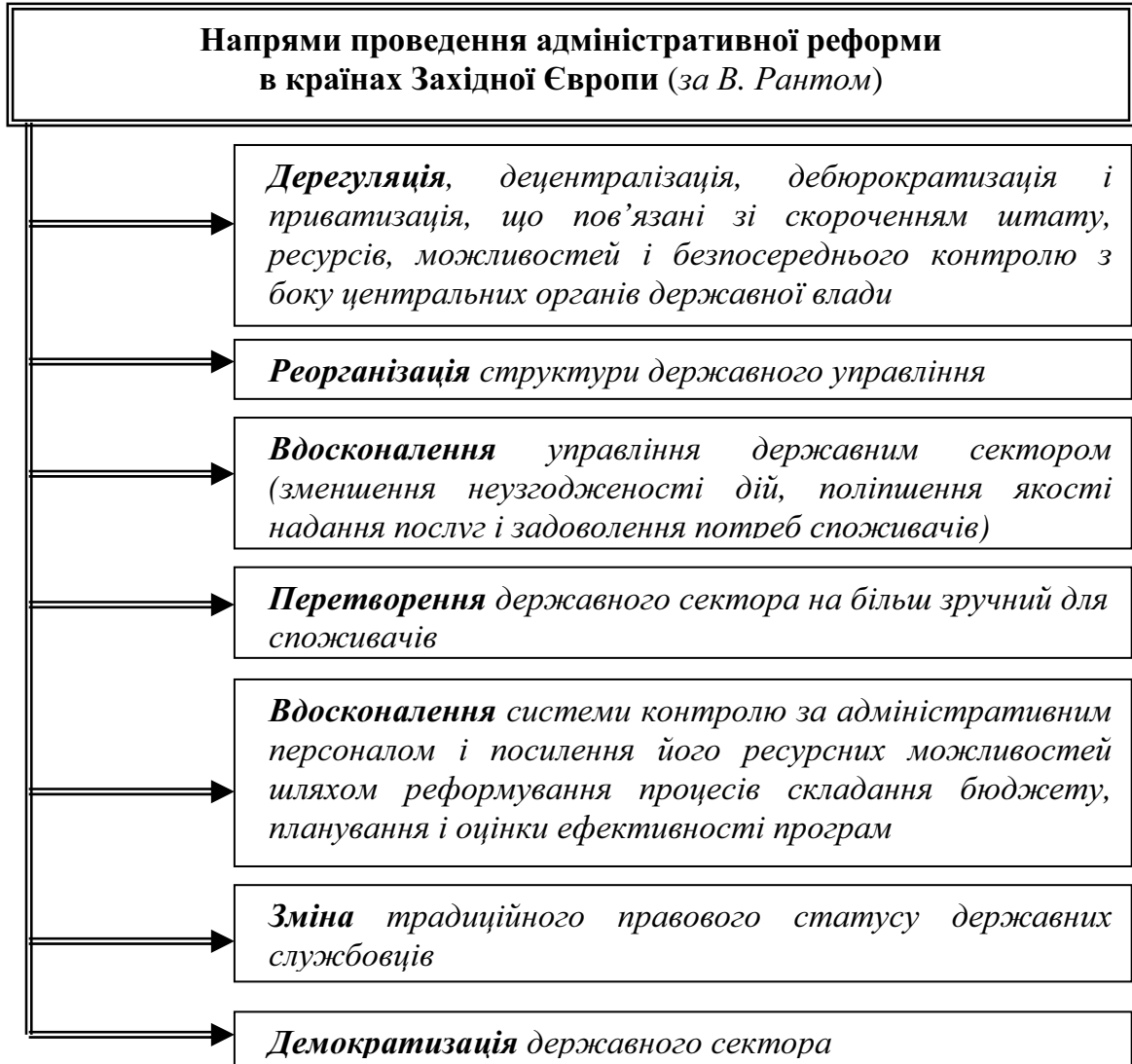
Ефективний контроль є важливим для досягнення успішної діяльності будь-яких організацій й, насамперед, у діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Важливо розглядати контроль, по-перше, у сукупності інших функцій управління, по-друге, як ефективний механізм досягнення цілей організації, по-третє, як засіб запобігання ризику, пов'язаного з нечіткими або помилковими діями персоналу.

Світова практика свідчить про доцільність впровадження систем контролю, побудованих за певними стандартами. Найбільш відомими з останніх є стандарти внутрішнього контролю, розроблені й проголошені Міжнародною організацією вищих аудиторських установ (МОВАУ) у 1992 р. Такі стандарти доцільно впровадити у практику державного управління з урахуванням національних особливостей та традицій України.

РОЗДІЛ 8. АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

Тема 8.1. Адміністративні реформи в країнах Західної, Центральної і Східної Європи

8.1.1. Основні напрями адміністративного реформування в країнах Західної Європи



8.1.2. Приклад дій у межах адміністративної реформи у Франції

- **Ліквідація** адміністративної та фінансової залежності (перехід від апріорного контролю до апостеріорного).
- **Передача** виборної влади від регіональних та департаментських префектів головам виборних рад.
- **Трансформація** регіонів у повноправні місцеві органи влади, що обираються на загальних виборах.
- **Переорієнтація** механізму урядового управління з контролю на укладення планів-контрактів між міністерствами та регіональними органами влади.

8.1.3. Особливості адміністративних реформ у країнах Східної Європи

- **Розмежування** партійної бюрократії і державного управління.
- **Встановлення** чітких повноважень законодавчих та виконавчих органів влади.
- **Послаблення** контролю над регіональними адміністративними утвореннями.
- **Створення** ефективної системи місцевого самоврядування.
- **Запровадження** дієвого контролю за адміністративною діяльністю.

Основні напрями реформ в Угорщині й Польщі (за Т. Вірхайном)



8.1.4. Сутність мистецтва реформування

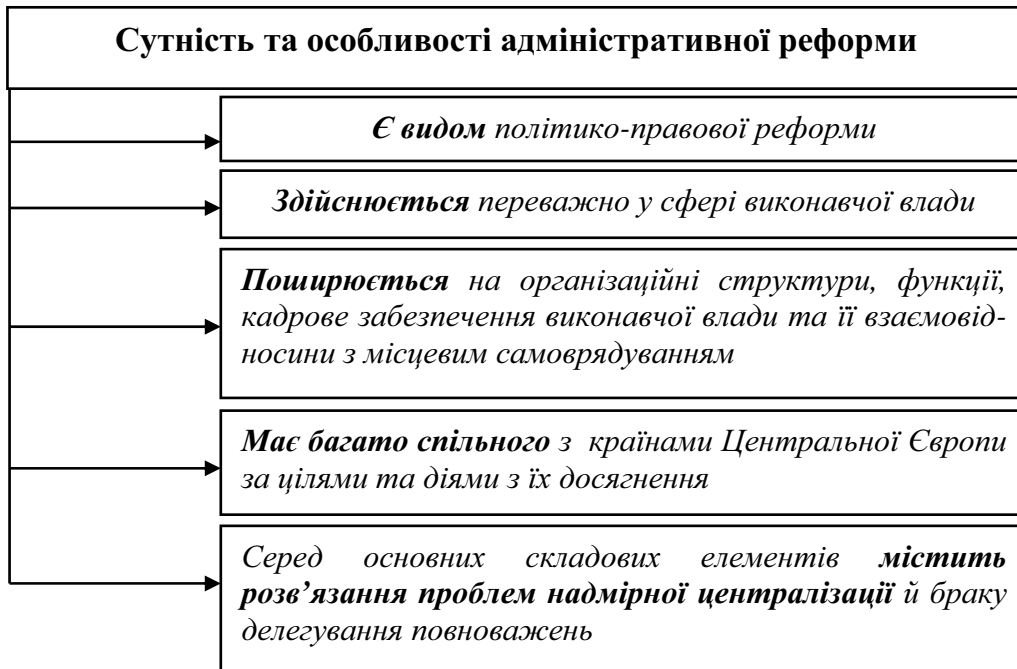
- *Засновано на застосуванні нових методів і знань для прийняття управлінських рішень на всіх рівнях державного управління.*
- *Передбачає узгоджені та взаємозалежні дії численних організацій на відміну від традиційного прийняття рішень в межах однієї організації.*
- *Основні цінності попередніх реформ – економія, економічність та ефективність на сьогодні вже є недостатніми (Р.Агранофф).*
- *Робиться наголос на людському потенціалі.*

Ознаки “нового державного управління” (за Д.Бостоном)



Тема 8.2. Концептуальні засади проведення адміністративної реформи в Україні

8.2.1. Загальна характеристика адміністративної реформи в Україні



Адміністративна реформа включає три етапи

- ❑ **На першому етапі:** розроблена Концепція адміністративної реформи в Україні, розв'язані першочергові питання, пов'язані з удосконаленням елементів існуючої системи державного управління. Внесені суттєві зміни у структуру та схему прийняття рішень Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.
- ❑ **На другому етапі:** запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління.
- ❑ **На третьому етапі:** адміністративної реформи передбачено поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління.

8.2.2. Недоліки пострадянської державної адміністративної системи

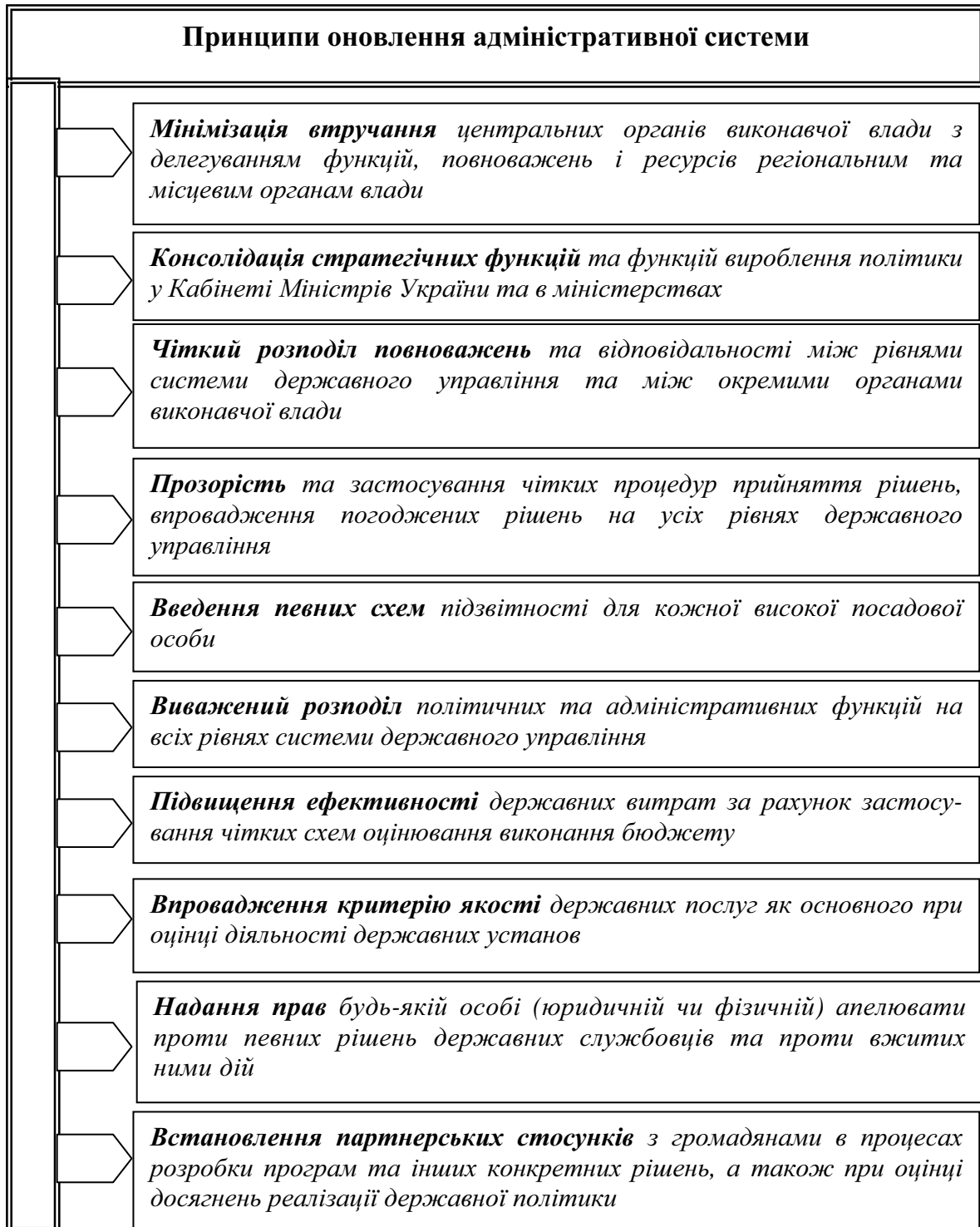
Недоліки пострадянської державної адміністративної системи:

- Громіздкість**, забюрократизованість.
- Недостатня увага** розробці політики зростання на національному та регіональному рівнях, інтеграції у європейські структури, світову економіку, створення умов для розвитку місцевого самоврядування.
- Відсутність** реального місцевого самоврядування.
- Нездатність** динамічно та адекватно реагувати на зміни, що відбуваються в державі, у суспільстві, в економіці.
- Внутрішня суперечливість**, незавершеність, відірваність від людей.
- Недостатність** правових, кадрових, економічних умов для ефективного функціонування державної служби.
- Занадто сильна сконцентрованість** у центрі.
- Гальмування проведення** соціально-економічних і політичних реформ.

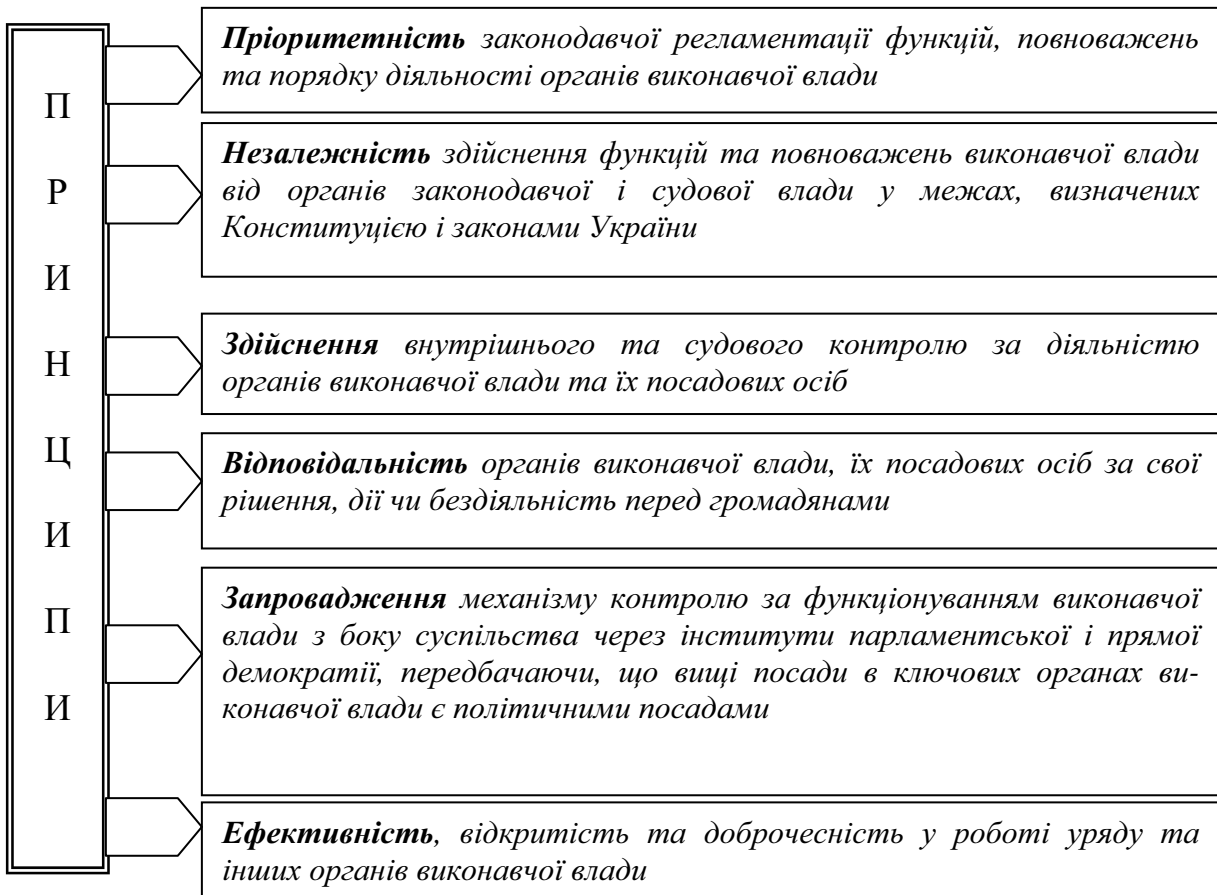
8.2.3. Головна мета та очікуваний результат адміністративної реформи в Україні



8.2.4. Принципи та першочергові завдання адміністративної реформи в Україні



8.2.6. Принципи формування ефективної організації виконавчої влади в Україні



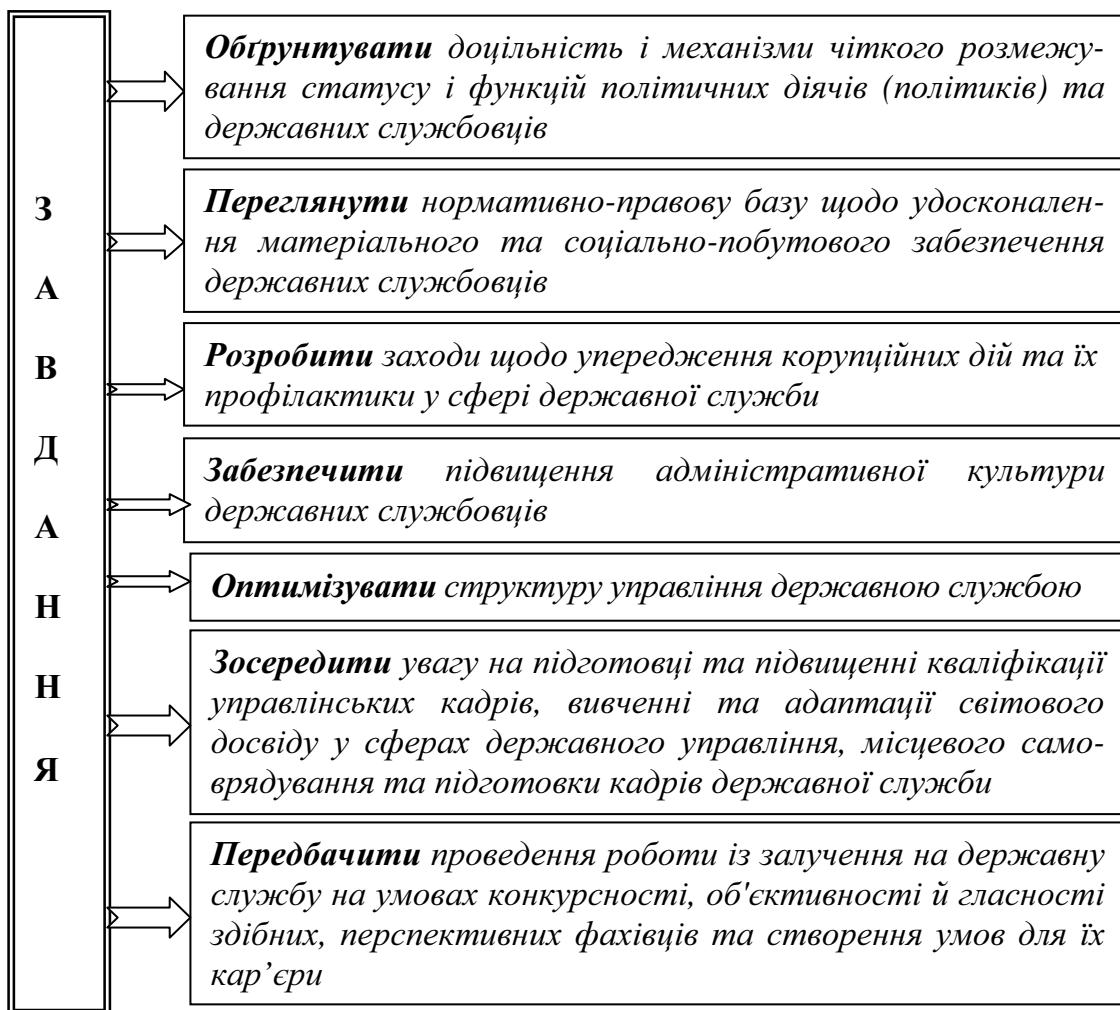
8.2.7. Заходи адміністративної реформи з реформування центральних органів виконавчої влади

- Визначення їх оптимальної структури.**
- Надання їм функції стратегічного планування й розроблення політики у відповідних сферах діяльності.**
- Визначення шляхів і засобів** забезпечення прогнозування, планування, регулювання, моніторингу, аналізу і контролю в нових суспільних умовах.
- Розроблення механізмів і засобів** підвищення ефективності прийняття управлінських рішень.

8.2.8. Завдання реформування місцевих органів виконавчої влади

- **Підвищення ефективності** здійснення державної політики уряду на територіальному рівні.
- **Спрямування їх діяльності** на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних послуг та підвищення їх якості.
- **Поєднання** загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку.
- **Сприяння становленню та розвитку** місцевого самоврядування.

8.2.9. Завдання реформи державної служби



8.2.10. Розвиток загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців

Визначення рівнів і напрямів підготовки за спеціальностями і спеціалізаціями (як у межах освітньої галузі “державне управління”, так і в інших галузях із фаховим спрямуванням на державну службу), встановлення термінів та обсягів навчання, а також проведення акредитації закладів освіти і ліцензування навчальних програм для забезпечення державних стандартів якості підготовки у цій сфері.

Приділення особливої уваги підготовці державних службовців до управлінської діяльності, прийняття рішень, розроблення та аналізу політики, стратегічного менеджменту.

Розширення мережі підготовки кадрів вищої кваліфікації через аспірантуру і докторантуру для підвищення наукового рівня діяльності органів державного управління.

Визначення в кошторисах на утримання органів державного управління окремої статті видатків на підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців у розмірі не менш як 3% від фонду оплати праці.

Зміцнення матеріально-технічної бази закладів підготовки і підвищення кваліфікації персоналу державної служби, насамперед тих, що навчають керівні кадри.

Запровадження нормативів відбору на навчання залежно від рівня освіти, напряму підготовки, а у системі підвищення кваліфікації кадрів – від категорії та професійно-кваліфікаційної характеристики посади.

Чітке розмежування завдань і повноважень загальнонаціональних, галузевих, регіональних та місцевих закладів навчання персоналу державної служби.

Встановлення гарантій працевлаштування випускників навчальних закладів, що готують кадри для державної служби.

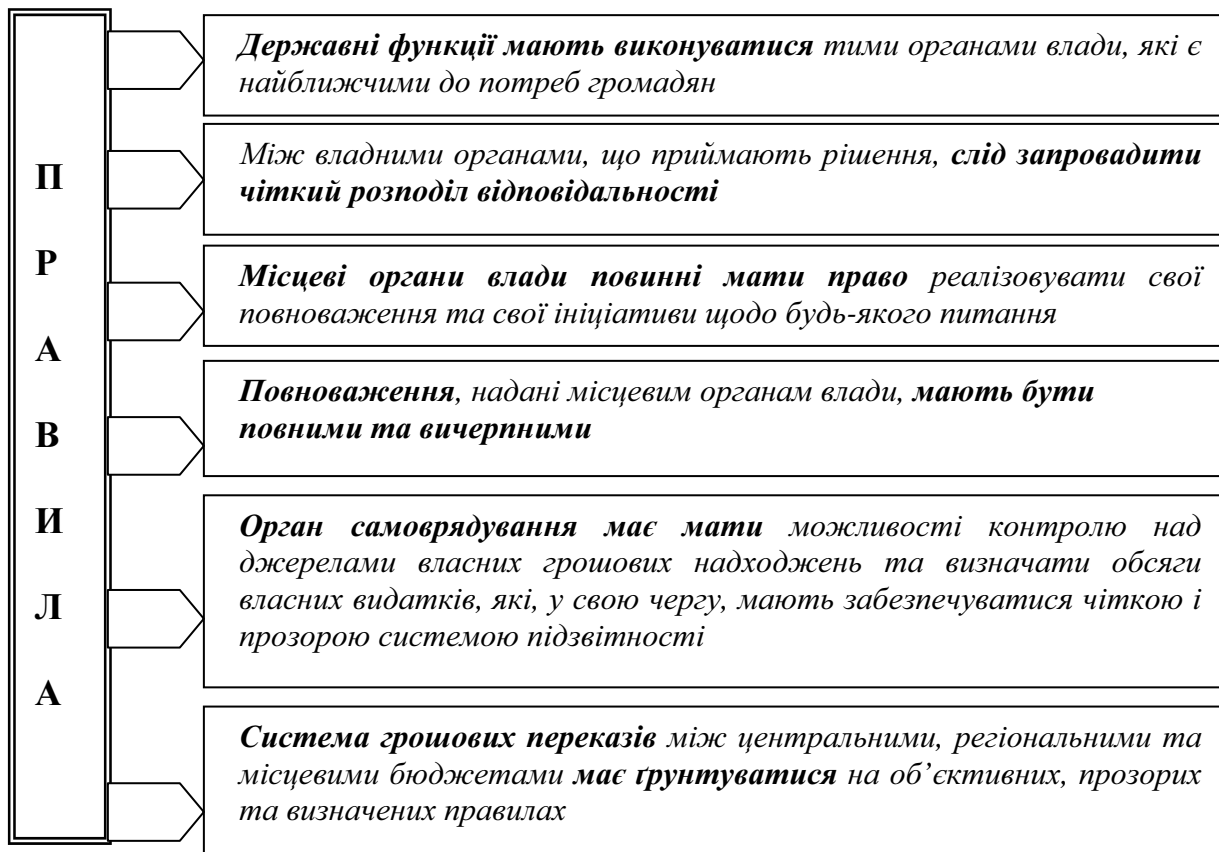
Посилення стимулювання навчання державних службовців.

Запровадження розгорнутої, упорядкованої та обов'язкової системи підвищення кваліфікації державних службовців з використанням різних форм навчання.

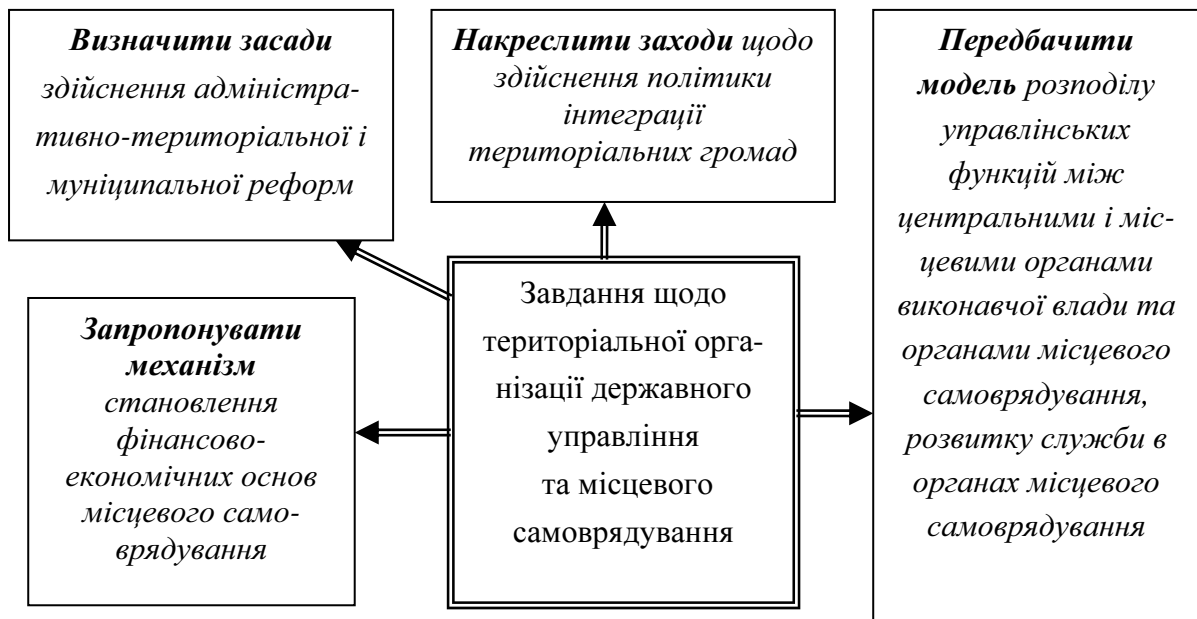
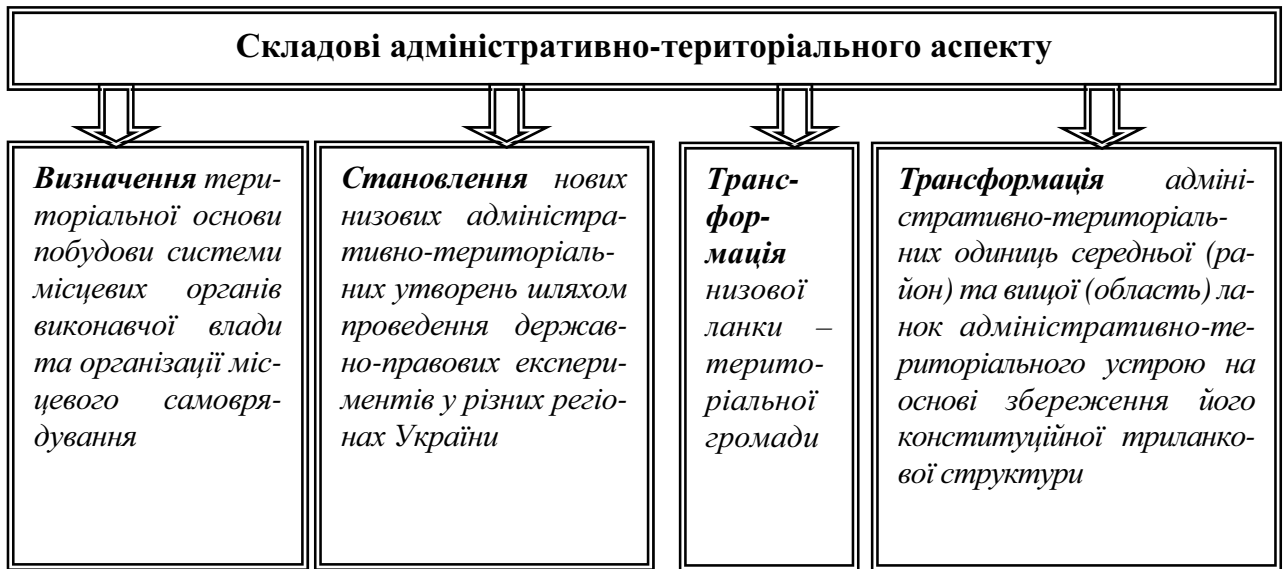
8.2.11. Принципи поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням

- **Формування** ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг укупі з іншими політичними, правовими та соціально-економічними перетвореннями – судово-правовою та муніципальною реформами.
- **Утвердження** територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.
- **Створення** належного політико-правового, фінансово-економічного та організаційного забезпечення здійснення функцій та повноважень у системі місцевого самоврядування.
- **Законодавче** розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня.
- **Законодавче** закріплення інституту служби в органах місцевого самоврядування.
- **Запровадження** механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи.
- **Визначення** механізму судового захисту прав територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

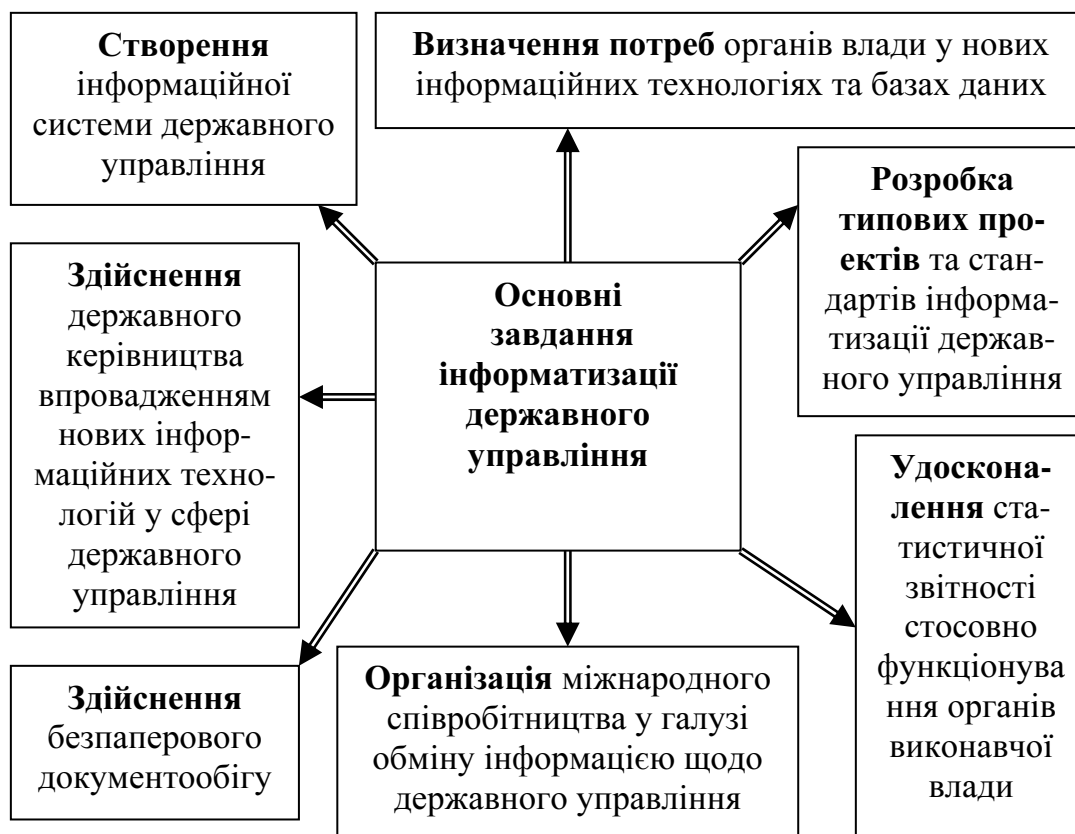
8.2.12. Правила побудови цілісної системи самоврядування



8.2.13. Адміністративно-територіальний аспект проведення адміністративної реформи



8.2.14. Завдання інформаційної підтримки проведення адміністративної реформи



8.2.15. Законодавче та нормативно-правове забезпечення адміністративної реформи

- Удосконалення законодавства, що регулює завдання, функції, організацію, діяльність органів виконавчої влади на різних рівнях та у різних сферах і галузях державного управління.**
- Оновлення правової бази, що регламентує державну службу. Нормативно-правове забезпечення контрольної діяльності у сфері державного управління, упорядкування системи контрольних органів.**
- Запровадження механізмів юридичних гарантій прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративного права.**
- Розроблення правових засад інформаційного забезпечення системи органів виконавчої влади.**
- Визначення шляхів та засобів систематизації адміністративного законодавства.**

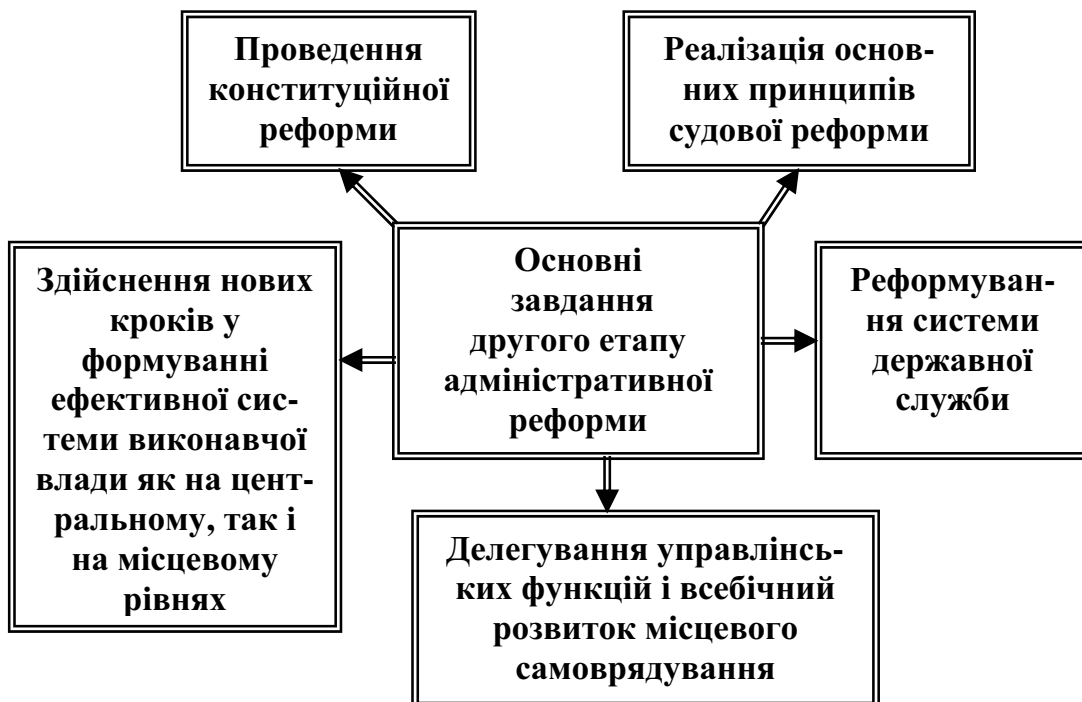
Нотатки до теми 8.2.

Тема 8.3. Актуальні завдання адміністративної реформи в Україні

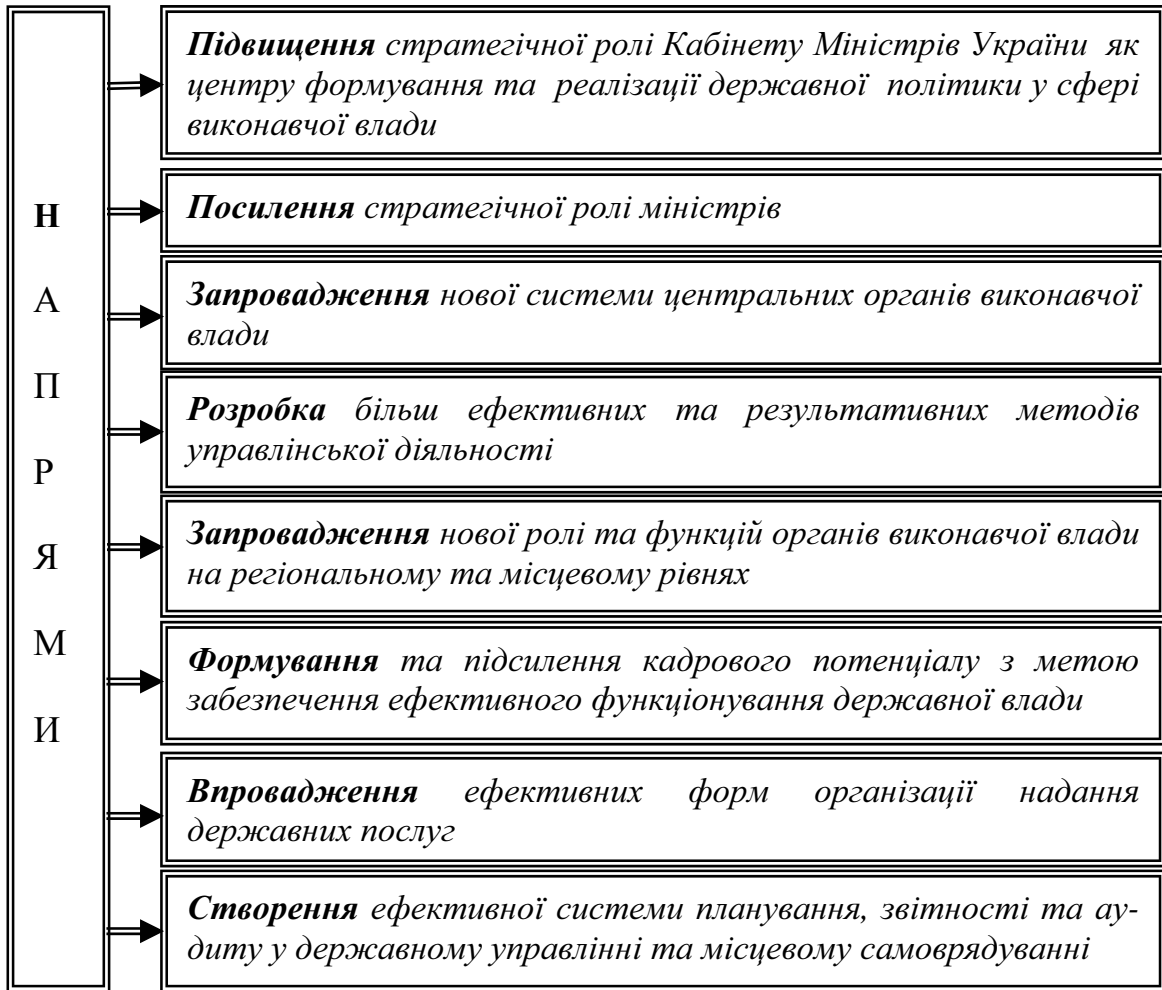
8.3.1. Підвищення ефективності державного управління як основна мета другого етапу адміністративної реформи

- *Основною метою другого етапу адміністративної реформи є створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою.*
- *Ця система має бути прозорою, забезпечувати верховенство права, дотримання конституційних прав та свобод людини, утвердження дієвих механізмів громадського контролю. Йдеться про підпорядкування логіки адміністративних перетворень основним цілям утвердження в Україні громадянського суспільства.*

8.3.2. Основні завдання другого етапу адміністративної реформи



8.3.3. Стратегічні напрями адміністративного реформування в Україні



8.3.4. Підвищення стратегічної ролі Кабінету Міністрів України

- Розробка та запровадження системи стратегічного планування, що інтегруватиме роботу уряду та міністерств й гарантуватиме більшу цілеспрямованість всієї системи державного управління.**
- Удосконалення регламенту та процедур роботи урядових комітетів з метою посилення їх ролі у стратегічному управлінні та координації діяльності уряду.**
- Виключення можливості для прийняття державних рішень поза обраною загальною стратегією.**

8.3.5. Запровадження нової системи центральних органів виконавчої влади

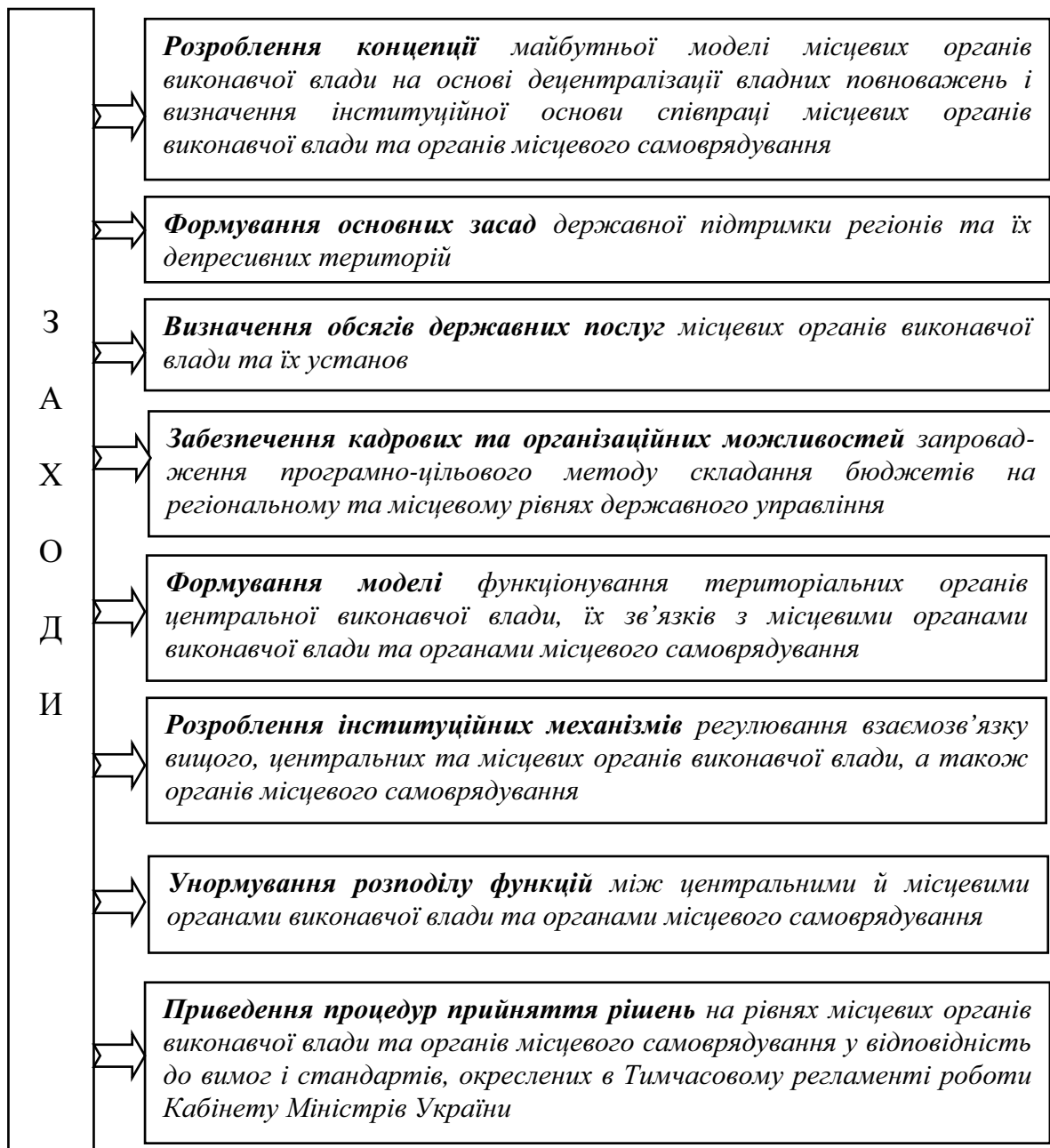
- **Здійснення реструктуризації** центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ).
- **Визначення певних секторів** державного управління для здійснення консолідації ЦОВВ з урахуванням секторного принципу.
- **Введення нової системи** класифікації ЦОВВ з метою розмежування функцій вироблення державної політики, розпорядчо-виконавчих функцій та функцій з надання управлінських послуг.
- **Завершення процесу проведення функціональних обстежень** ЦОВВ та застосування такої методології на місцевому рівні з метою чіткого визначення, розподілу та делегування управлінських та регуляторних функцій.
- **Перегляд функції** всіх ЦОВВ й вирішення щодо кожної з них, чи її слід залишити у міністерстві, чи передати іншому ЦОВВ, чи делегувати структурним органам на регіональний або місцевий рівні, чи передати на виконання приватному сектору.

8.3.6. Посилення стратегічної ролі міністрів

Посилення стратегічної ролі міністрів:

- Утвердження міністрів як ключових суб'єктів** формування та реалізації урядової політики.
- Запровадження в міністерствах посади політичного заступника міністра** (віце-міністра).
- Впровадження нової функціонально-структурної моделі** міністерства як системи органів влади із урахуванням можливості підпорядкування міністрам окремих органів державного управління, установ і організацій.

8.3.7. Запровадження нової ролі та функцій органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях



Розробка більш ефективних та результативних методів управлінської діяльності:

- **Персоніфікація процедур** та максимальне впровадження стандартів прийняття рішень.
- **Розробка принципів і критеріїв оцінки ефективності** управлінської діяльності органів виконавчої влади.
- **Розробка методів оцінки соціально-економічних наслідків прийняття та виконання управлінських рішень.**
- **Формування механізмів організаційного забезпечення** проведення такої оцінки на рівні уряду та ЦОВВ.

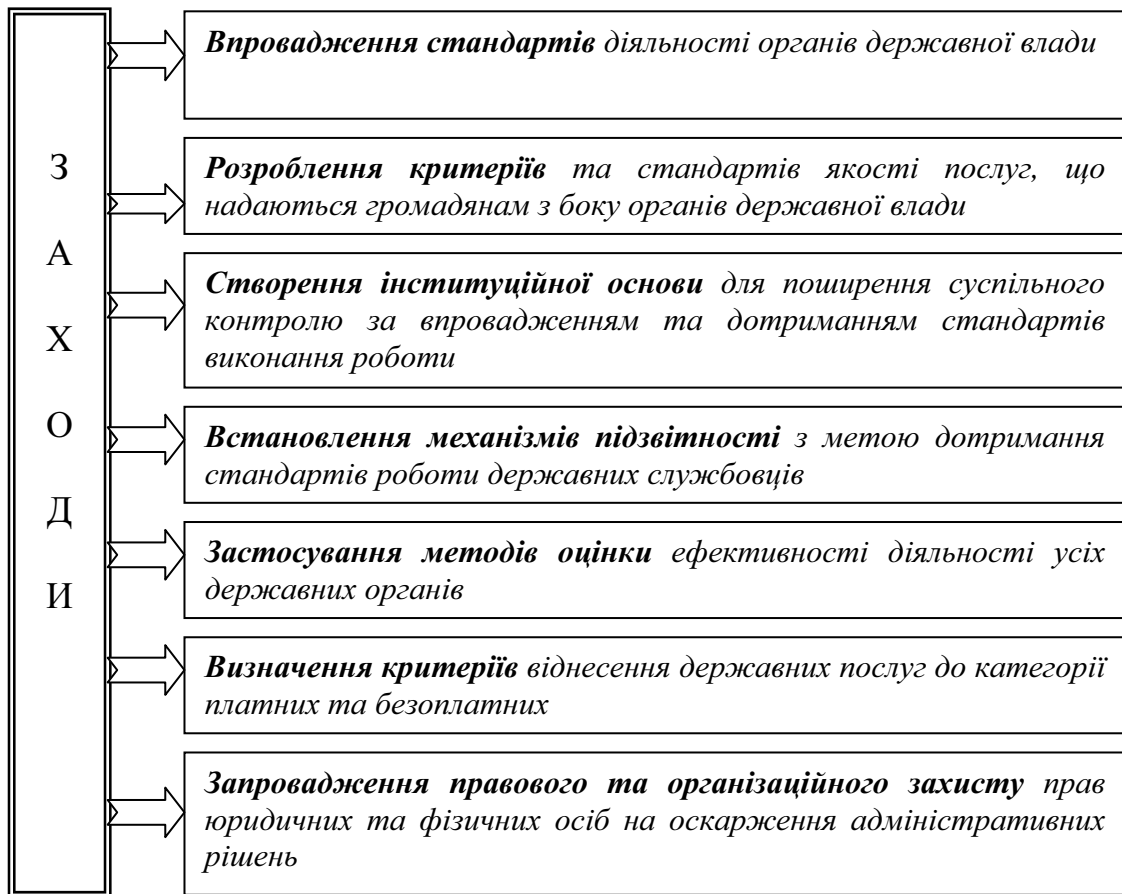
8.3.8. Формування та посилення кадрового потенціалу

- **Розроблення концепції** розподілу між політичними та адміністративними посадами в усіх органах виконавчої влади.
- **Запровадження нової системи** класифікації посад у державній службі з метою створення чіткої системи підзвітності та оцінки виконання.
- **Визначення чіткої схеми** підзвітності для керівників та державних службовців органів виконавчої влади.
- **Вироблення чітких та прозорих професійних вимог** й запровадження об'єктивної системи оцінки кваліфікаційних якостей.
- **Удосконалення системи** прийняття та механізмів просування на державній службі.
- **Реформування системи** оплати праці державних службовців.
- **Змінення структури** управління, планування та використання людських ресурсів у системі державної служби.
- **Удосконалення системи** навчання та підвищення кваліфікації державних службовців.
- **Гарантування політичної нейтральності** державних службовців та захисту їх професійного статусу.

8.3.9. Створення ефективної системи планування, звітності та аудиту у секторі державного управління та місцевого самоврядування

- Розгорнення процесів**, пов'язаних з аналізом та оцінкою виконання обов'язків в секторі державного управління.
- Запровадження системи** внутрішнього аудиту виконання функцій та завдань державних органів.
- Запровадження** на основі єдиного стандартного зразка систематичного звітування органів виконавчої влади.
- Створення ефективної системи** опрацювання звітів та розроблення необхідних рекомендацій.
- Визначення способів** впровадження рекомендацій, вироблених на основі результатів аудиту виконання обов'язків державними службовцями.

8.3.10. Впровадження ефективних форм організації надання державних послуг



8.3.11. Актуальні завдання адміністративної реформи в рішеннях керівництва країни

1. *Поліпшення державного управління та прискорення адміністративної реформи.*
2. *Підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади на всіх рівнях та поліпшення якості управлінських послуг, що надаються державою.*
3. *Підвищення прозорості прийняття рішень органами виконавчої влади.*
4. *Запровадження громадського обговорення проектів найважливіших рішень Уряду.*
5. *Впровадження сучасних стандартів функціонування державної служби.*
6. *Вдосконалення механізму функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців органів державного управління та органів місцевого самоврядування.*

Державний механізм Київської Русі склався на традиціях, що мали місцеве походження і, як мінімум, півторатисячолітню історію.

Найдавніші держави на території сучасної України

◆ **Кіммерійське царство** (IX – середина VII ст. до н. е.). Рабовласницька монархічно-республіканська держава. На чолі стояли царі, але їх влада обмежувалася народними зборами.

◆ **Скіфське царство** (VII – III ст. до н. е.). Поліетнічна рабовласницька держава з розвинутою системою державних інститутів. Сильна і спадкоємна влада царів. Найвищий законодавчий орган – народні збори (рада скіфів). Домінуюча роль військових.

◆ **Сарматська держава** (III ст. до н. е. – III ст. н.е.). Державно-політична організація сарматів в основі своїй співпадала зі скіфською.

◆ **Грецькі міста-держави** (VII–II ст. до н. е.): Ольвія, Тіра, Херсонес, Пантікапей (Керч), Феодосія та ін. – рабовласницькі демократичні або аристократичні республіки з розвинутими державними інститутами, що виконували законодавчі, виконавчі й судові функції.

◆ **Антське царство** (IV – початок VII ст. н. е.) – могутня держава, влада в якій належала полководцям або царям (рексам). Царі мали при собі раду старшин племен. Для розв'язання найважливіших питань скликалися народні збори (віче).

Київські князі-реформатори.

Володимир-Великий (Святий)

(980-1015 рр.).

- **Релігійні** реформи: реформа язичництва – проголошення Перуна верховним богом держави; 988 р. – запровадження на усій території Київської Русі християнства як офіційної релігії.
- **Адміністративна** реформа. Інкорпорація основних східно-слов'янських племен до складу Київської Русі. Заміна вождів місцевих племен великокнязівськими посадниками. Започаткування династичного принципу. Запровадження нового кодексу правових норм (“закону земляного”).
- **Військова реформа** – злиття військової системи з феодалними землеволодіннями.
- **Судова реформа** – розмежування єпископського і громадянського (верховного) судів.

Ярослав Мудрий

(1019-1125 рр.).

- “Руська правда” – збірник законів феодалного права, укладений Ярославом Мудрим і доповнений його синами.

Володимир Мономах

(1113–1125 рр.).

- Соціальна спрямованість князівського правління. “Статут” (правовий кодекс) Володимира Мономаха чітко визначав права і обов’язки як вільних, так і кріпосних.
- “Поучення” синам – свого роду заповіт урядовцям.

Міське самоврядування на засадах Магдебурзького права.

- ◆ *З 20-х років XIV ст. (за часів Галицько-Волинського князівства і за польсько-литовської доби) під впливом Західної Європи на українських землях запроваджується міська самоуправа на засадах так званого Магдебурзького права.*
- ◆ *Головний орган міської самоуправи – міська рада (магістрат). Виконував функції міської влади й суду у цивільних справах.*
- ◆ *Склад магістрату: вїйт (очолював магістрат); помічники вїйта (бурмистри); дві колегії – рада і лава, які обирало міське населення.*
- ◆ *Повноваження магістрату: керівництво справами міської адміністрації, суду, господарства, фінансів тощо.*

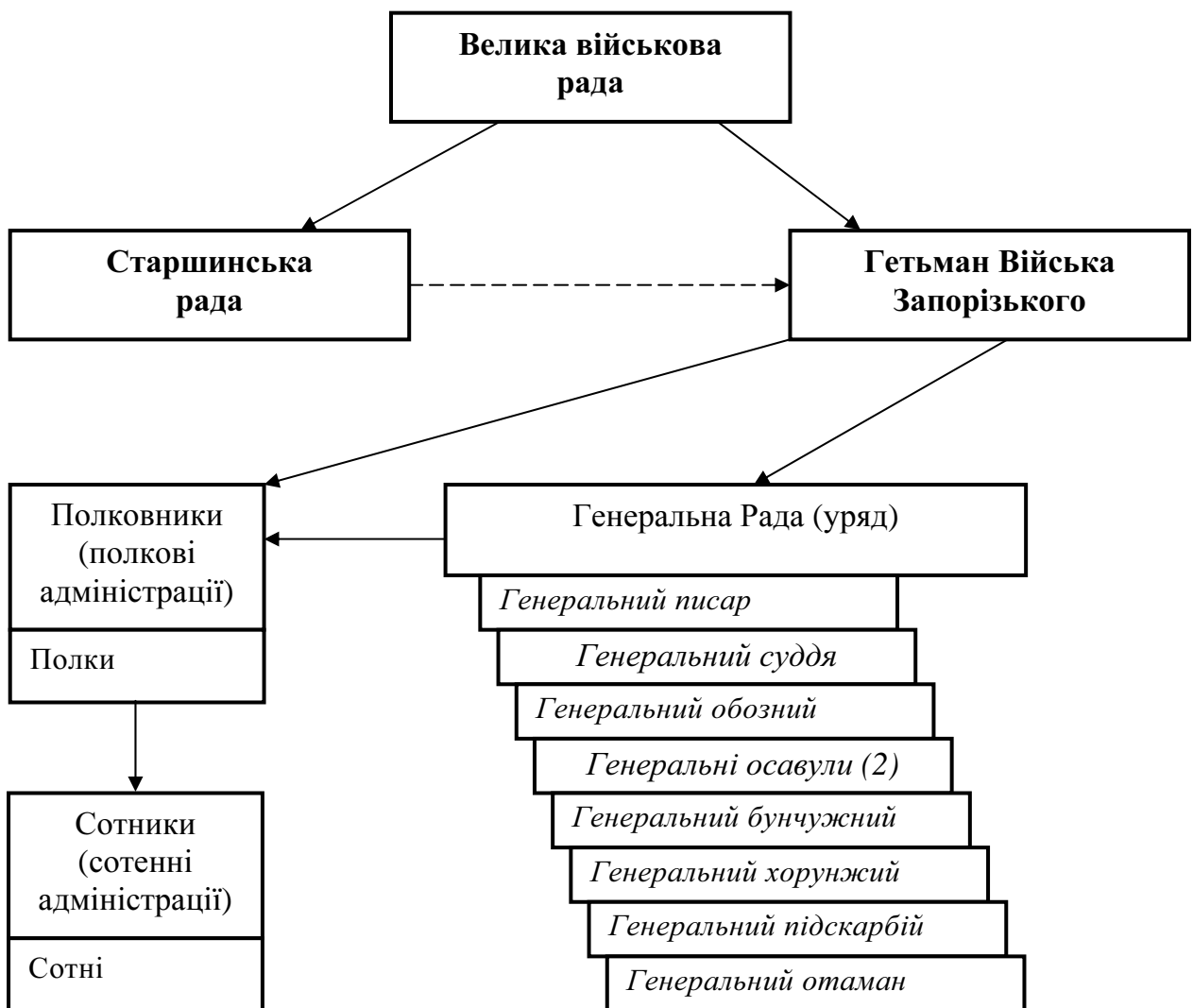
Становлення Української Гетьманської держави (України-Гетьманщини):

- ◆ *Визнання автономної України – Війська Запорізького (за Зборівським мирним договором 1649 р.).*
- ◆ *Новий поділ земель, заміна воєводств і повітів новими адміністративно-територіальними одиницями – полками і сотнями.*
- ◆ *Перехід влади від польської шляхти до рук козацької старшини – нової генерації української панівної верстви.*
- ◆ *Фактори, що вплинули на формування інститутів козацького народоправства:*
 - *устрій та політичні режими попередніх держав, Київської Русі і Запорізької Січі;*
 - *литовська і польська “шляхетська” демократія.*

Система органів влади в Україні-Гетьманщині

- **Найвищий орган влади** – Велика військова Рада. Обирала гетьмана і старшинську раду, усувала їх з посад, вирішувала головні військові і господарські питання, здійснювала судочинство.
- **Виконавча влада (уряд)** – Генеральна Рада, очолювана гетьманом.
- **Полкові та сотенні адміністрації**, в особі полковників і сотників, а в містах – городових отаманів, які здійснювали не тільки військову, а й цивільну владу у межах своєї компетенції. Зберігалось міське самоуправління на основі Магдебурзького права.
- **Судова система:** Генеральний суд при гетьманові, козацькі (старшинські) суди; шляхетські суди; міські суди (у містах, де діяло Магдебурзьке право); церковні суди; суди для іноземців.

Державне управління в Гетьманській державі Б. Хмельницького



8.4.2. Політико-правове оформлення національної традиції урядування

“Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького” (Конституція Пилипа Орлика), прийняті Загальною радою старшини 5 квітня 1710 р. на вигнанні, – це втілена в мову правових норм філософія й ідеологія “суспільного договору” – договору між генеральною старшиною і Військом Запорозьким, з одного боку, та новообраним гетьманом – з іншого, про державний устрій України після звільнення її від московського підданства.

 **Конституція Пилипа Орлика**

Закріплювала верховенство влади українського народу, що виражалось у непорушності трьох її складових частин:

- законодавчої влади – в особі виборної Генеральної ради, що мала скликатися тричі на рік;
- виконавчої влади – в особі Гетьмана і його уряду, обмежених у діях законом;
- судової влади – в особі незалежного суду й підлеглої йому системи судів.

Гарантувала недоторканість і непорушність отриманих Києвом, іншими містами законів і привілеїв (Магдебурзького права).

Намітила шляхи розбудови в Україні нового, демократичного устрою і правової держави, передбачивши:

- обмеження влади гетьмана “публічною радою” генеральної старшини, полковників і генеральних радників-козаків від кожного полку;
- відповідальність гетьмана за порушення встановлених порядків і недопущення утиску простого люду;
- обов’язок гетьмана – захищати “рядовий і простий народ” від незаконних податків, утисків і вимог старшини;
- недоторканість особи, її відповідальність тільки перед судом та ін.

Конституція Пилипа Орлика (продовження)

Визначала механізми:

- виборності посадових осіб з наступним затвердженням їх гетьманом;
- субординації і підзвітності посадових осіб;
- прозорості і контролю діяльності адміністрації на усіх рівнях;
- відповідальності посадових осіб під присягою на вірність батьківщині, на чесну відданість Гетьману, виконання обов'язків своєї служби;
- запобігання негативного впливу на урядування таких факторів як родинні зв'язки, особисті уподобання та ін.

8.4.3. Управління в українських землях у складі Російської і Австрійської імперій та Австро-Угорщини.

Перетворення українських земель у провінцію Російської імперії

- ◆ **Остаточна ліквідація гетьманського правління** (1764 р.), зруйнування Запорізької Січі (1775 р.), скасування полковотенного адміністративного устрою (1781 р.).
- ◆ **Поділ українських земель на губернії.** Утворення (початок XIX ст.) Київського і Новоросійсько-Бесарабського генерал-губернаторств.
- ◆ **Формування** на початку XIX ст. централізованої системи влади, підсистеми галузевих органів державного управління вертикального підпорядкування.
- ◆ **Скасування** впродовж 1831 – 1835 рр. Магдебурзького права для всіх міст.
- ◆ **Проведення** на українських землях буржуазних реформ і контрреформ у другій половині XIX ст.
- ◆ **Заборона** використання в публічній сфері (в діяльності органів влади, в освіті, культурі) української мови.

Державне управління на українських землях у складі Австрійської імперії та Австро-Угорщини

- ◆ **Утворення українських автономних адміністративних одиниць:** 1817 р. – Галичини (Королівства Галиції і Лодомерії); 1867 р. – коронних країв (намісництв) Галичини і Буковини.
- ◆ **Надання** українським автономним утворенням так званих станових конституцій.
- ◆ **Гарантоване представництво українців** в імператорському парламенті (курія національностей) і в крайових сеймах.
- ◆ **Законодавчо визначена** система місцевого само-управління.

8.4.4. Формування системи державного управління в період визвольних змагань 1917-1920 рр.

Утворення загальноукраїнського громадсько-політичного центру – Української Центральної Ради (березень 1917 р.). Обрання Президентом Центральної Ради Михайла Грушевського.

Діяльність Центральної Ради

*✎ **Перший Універсал** (23 червня 1917 р.): закладення основ автономного ладу в Україні та проголошення необхідності вироблення законів. Утворення Генерального Секретаріату – першого уряду автономної України.*

*✎ **Другий Універсал** (16 липня 1917 р.): Центральною Радою рішуче відкидає спроби самочинного здійснення автономії до Всеросійських Установчих зборів.*

*✎ **Третій Універсал** (22 листопада 1917 р.): проголошення Української Народної Республіки (УНР) - автономної державної одиниці у складі Російської республіки.*

*✎ **Четвертий Універсал** (22 січня 1918 р.): проголошення УНР “самостійною, ні від кого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу”.*

Прийняття державних символів, законів про українське громадянство, про адміністративний поділ краю, про грошову систему.

Прийняття 29 квітня 1918 року Конституції УНР.

Основні причини поразки Центральної Ради

- ⇒ **Об’єктивно необумовлена** однозначна і тривала орієнтація на федералізацію з Росією.
- ⇒ **Відсутність національних управлінських кадрів**, здатних проводити практичну політику.
- ⇒ **Недооцінка потреби** в добре організованій армії, у використанні чиновників-професіоналів.
- ⇒ **Обумовлена** партійними уподобаннями відсутність згоди у політичних лідерів щодо принципів питань державного будівництва.

Державне управління за Гетьманату

Всеукраїнський з’їзд хліборобів-землевласників (29 квітня 1918 р.). Встановлення монархічної форми державного правління і проголошення в Україні Гетьманату. Обрання Гетьманом України Павла Скоропадського.

Оприлюднення “Грамоти до всього Українського народу” та “Законів про тимчасовий державний устрій України”.

Основні позитивні результати діяльності Гетьманату:

- упорядкування законодавчого процесу і прагнення утвердити законність як форму державного управління;
- переформування військових частин;
- розширення дипломатичних відносин;
- у гуманітарній сфері – розширення застосування української мови у публічній сфері, створення мережі інаціональних навчальних закладів, заснування Української Академії Наук.

Прорахунки в діяльності Гетьманату:

- залежність від німців;
- одностороння орієнтація на великих землевласників;
- безрезультатність спроб повернути на свою сторону інтелігенцію та ін.

Період Директорії УНР.

***Передача** Гетьманом П. Скоропадським влади Директорії УНР (14 грудня 1918 р.). Курс Директорії на встановлення в Україні “національного варіанту” радянської влади.*

***Вибори** до Конгресу Трудового Народу. Ухвалення 22 січня 1919 р. Конгресом Універсалу (програмного документу) і Закону про формування влади.*

Проголошення зміни політичного курсу і перехід до європейської моделі розбудови Української держави (Декларація Ради Народних Міністрів УНР від 12 серпня 1919 р.). Розкол Директорії.

***Прорахунки** Директорії були обумовлені:*

- *характерною для неї “революційною” рисою: боротися “проти”, а не “за”;*
- *суттєвими протиріччями в середині Директорії – орієнтацією поміркованих соціалістів (С.Петлюра) на Антанту, а лівих радикалів (В.Винниченко) – на більшовицьку Москву.*

Особливості процесу відновлення державності на Західноукраїнських землях

***Утворення** Української Національної Ради і проголошення Української держави на території Галичини, Північної Буковини та Закарпаття (18 жовтня 1918 р.).*

***Персональний склад** Української Національної Ради: депутати обох палат імператорського парламенту, крайових сеймів, представники від провідних політичних партій, церковні ієрархи... усього 150 чол.*

***Активна участь** військових у відновленні державності.*

Особливості процесу відновлення державності на Західноукраїнських землях (продовження)

- ❑ **Утворення тимчасового уряду** (Державного Секретаріату) у складі 13 державних секретарів на чолі з досвідченим парламентарієм Костем Левицьким (9 листопада 1918 р.).
- ❑ **Прийняття 10 листопада 1918 року назви нової держави** – Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР).
- ❑ **Сформування в рекордно стислі терміни:**
 - ефективних владних механізмів на усіх рівнях державної організації;
 - сильної боєздатності армії – Української Галицької Армії (УГА).

8.4.5. Реформи і контрреформи державного управління за радянської доби

Перший Всеукраїнський з'їзд Рад у Харкові (24–25 грудня 1917 р.) – започаткування радянської системи державного управління.

Система органів державної влади в Україні відповідно до Конституції УРСР 1937 р.

- ◆ **Верховна Рада УРСР;**
- ◆ **Президія Верховної Ради УРСР;**
- ◆ *місцеві Ради;*
- ◆ **Рада Народних Комісарів УРСР;**
- ◆ **Народні комісаріати;**
- ◆ **виконкоми місцевих Рад;**
- ◆ **Верховний суд УРСР;**
- ◆ **обласні суди, районні суди, міські суди.**

Сутнісні риси партійно-радянської системи, що склалася в 30-ті роки ХХ ст.:

- **Жорстке підпорядкування усієї системи органів влади союзному центру.**
- **Фактичне злиття державних і партійних органів.** Конституція СРСР 1936 р.: партія більшовиків становить керівне ядро всіх організацій трудящих, як громадських, так і державних.
- **Державне політичне управління (ДПУ) УРСР – неконституційний орган.**

Реформування адміністративно-територіального устрою України

Постанова Президії ВУЦВК УСРР “Про ліквідацію губерній та перехід на триступеневу систему управління” (червень 1925р.). Замість губерній, повітів і волостей утворено 53 округи і 706 районів. Укрупнено сільські Ради.

Встановлення відповідно до рішення союзних органів влади двоступеневої системи управління. **Постанова ВУЦВК і РНК УСРР** “Про ліквідацію округів та перехід на двоступеневу систему управління” (2 вересня 1930 р.).

1934 рік - вводитьься триступеневий адміністративно-територіальний поділ: сільська рада - район - область. Столицею України стає Київ.

Напрями реформування системи управління під час “хрущовської відлиги” (1954–1964рр.):

- **підвищення ролі й розширення прав союзних республік у різних сферах життя;**
- **перехід до територіального принципу управління; утворення в Україні 11 економічних адміністративних районів і відповідно – рад народного господарства;**
- **запровадження нового порядку планування, який обмежував число директивних показників з центру;**
- **розширення прав і самостійності підприємств і їх керівників;**
- **скорочення і спрощення управлінського апарату;**
- **скорочення звітності для вищих інстанцій та ін.**

Причини поразки хрущовських реформ:

- ⇒ *реформи не влаштовували прихильників тоталітарного режиму, насамперед в союзному центрі;*
- ⇒ *при проведенні реформ допускалися серйозні помилки; радикальні зміни проводилися поспіхом, без всебічного наукового обґрунтування і врахування їх наслідків.*

Контрреформа 1964 року:

- ⇒ *усунення в жовтні 1964 р. М. Хрущова від влади;*
- ⇒ *відновлення протягом 1965–1966 рр. в Україні фактично попередньої системи державного управління, яка проіснувала аж до середини 80-х років.*

Політика “перебудови” (друга половина 80-х років ХХ ст.)

□ *Проголошена мета: демократизація радянського суспільства, здійснення курсу на реформування політичної системи, органів державного управління. Головним мало стати:*

- *забезпечення дійсного повновладдя Рад народних депутатів;*
- *розмежування функцій партійних і державних органів.*

□ *Спроба здійснення останньої контрреформи у серпні 1991 р. – злам політичної системи і розпад союзної держави.*

Майже за 70 років в Україні була сформована партійно-радянська система державної влади, якій внутрішньо був властивий адміністративно-командний стиль управління. У кінці 80-х років кризові процеси набрали уже безповоротного характеру. За таких умов демократизація політичного життя суспільства об’єктивно визначала й шлях до незалежності.

8.4.6. Історичні уроки розбудови системи державного управління і проведення адміністративних реформ в Україні

Основні засади організації і функціонування публічної влади, що відповідають вітчизняній традиції:

- **Демократизм.**
- **Первісне формування і співіснування двох видів публічної влади – державної і самоврядної, державного і муніципального управління. Правовий характер і соціальна спрямованість держави та діяльності її органів.**
- **Формування і функціонування державних органів за принципом поділу влади.**
- **Інститут одноосібного глави держави (гетьман, президент).**
- **Організація діяльності адміністративного апарату на принципах: виборності посадових осіб; субординації і підзвітності; відкритості й контролю на всіх рівнях; взаємної довіри і поваги; попередження впливу суб'єктивних чинників.**

Історичні уроки реформування системи державного управління:

- Здійснення адміністративної реформи в органічній єдності і взаємозв'язку з економічною, політичною, судовою, військовою, іншими реформами, певна синхронність проведення цих реформ.**
- Необхідність наукової обґрунтованості адміністративної реформи, врахування сукупності внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливатимуть на хід реформи, прогнозування соціально-економічних, культурних, політичних, інших наслідків здійснюваних заходів.**
- Забезпечення об'єктивно обумовленої динамічності реформи, створення ефективної системи органів виконавчої влади.**
- Врахування факту культурної поліфонічності вітчизняної традиції урядування, історико-культурних особливостей регіонів Соборної Української Держави.**
- Створення критичної маси національних управлінських кадрів (управлінської еліти), яким було б притаманне поєднання таких рис, як професіоналізм, відданість національній ідеї (патріотизм) і високі моральні якості.**

Нотатки до теми 8.4.

Висновки до розділу 8.

Адміністративні реформи в різних країнах відбуваються за допомогою різних стратегій, що залежать від часу та особливих умов. Проте існують певні спільні завдання таких реформ для більшості країн світу, зокрема, вони спрямовані на підвищення ефективності, дієвості та підзвітності управлінських структур, на децентралізацію, передачу функцій на нижчі рівні управління, зміцнення самоврядування, покращання результатів діяльності органів влади, приватизацію, розв'язання проблем глобального характеру.

У Концепції адміністративної реформи в Україні, підготовленій у 1998 р. Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, остання визначена як вид політико-правової реформи, що здійснюється у сфері виконавчої влади і торкається як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням.

Керівництвом країни зроблені важливі кроки з метою практичного здійснення адміністративної реформи. Загалом можна вести мову про вирішення питання щодо її політичного забезпечення. Однак сучасний етап реформи висуває на порядок дня цілу низку нових невідкладних завдань, зокрема, законодавчого та функціонального забезпечення намічених перетворень.

Одним з наріжних каменів фундаменту, на якому розбудовується сучасна Українська держава, має стати національна традиція.

Відслідковуючи історію і логіку державотворчих процесів на теренах сьогоднішньої України, визначаючи загальне, типове і виділяючи особливе, специфічне в регіональному розрізі, ми зможемо знайти відповіді на чимало питань, що виникають наразі і виникатимуть надалі в процесі здійснення адміністративної, адміністративно-територіальної та політичної реформ.

РОЗДІЛ 9. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Тема 9.1. Засади реформування Кабінету Міністрів України

9.1.1. Система органів виконавчої влади в Україні

- Систему органів виконавчої влади в Україні складають: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, а також місцеві органи виконавчої влади.*
- Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади, який безпосередньо та через центральні і місцеві органи виконавчої влади спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.*
- Центральні органи виконавчої влади, до яких належать міністерства та державні комітети (державні служби) і органи виконавчої влади із спеціальним статусом.*
- Місцеві органи виконавчої влади.*

9.1.2. Основні завдання та принципи діяльності Кабінету Міністрів України



Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах:

- ▶ верховенства права;
- ▶ законності;
- ▶ поділу державної влади;
- ▶ колегіальності;
- ▶ науковості;
- ▶ гласності;
- ▶ дотримання вимог утвердження та гарантування прав і свобод людини;
- ▶ відповідальності держави перед громадянами за забезпечення їм гідних умов життя.

9.1.3. Головна мета та підходи до реформування Кабінету Міністрів України

- **Головна мета реформування Кабінету Міністрів України** – це забезпечення максимально повного й точного втілення в життя конституційного статусу КМУ як вищого органу в системі органів виконавчої влади, підвищення його стратегічної ролі.
- **Досягнення цієї мети вбачається у розробці нової схеми функціонування державних органів та процедур прийняття рішень, яка виходить з консолідації стратегічних функцій та функцій вироблення політики відповідно в уряді та в міністерствах.**

Шляхи запровадження нової схеми функціонування КМУ та міністерств:

- **Зосередження діяльності Кабінету Міністрів України на стратегічних питаннях з метою встановлення цілей, пріоритетів та визначення чітких директив для всіх органів виконавчої влади щодо того, яких цілей державні органи мають досягти у середньо- й довгостроковій перспективі.**
- **Покладення на Урядові комітети, створені як робочі органи уряду, функцій розробки рекомендацій для Кабінету Міністрів України стосовно прийняття рішень.**

9.1.5. Склад апарату Кабінету Міністрів України

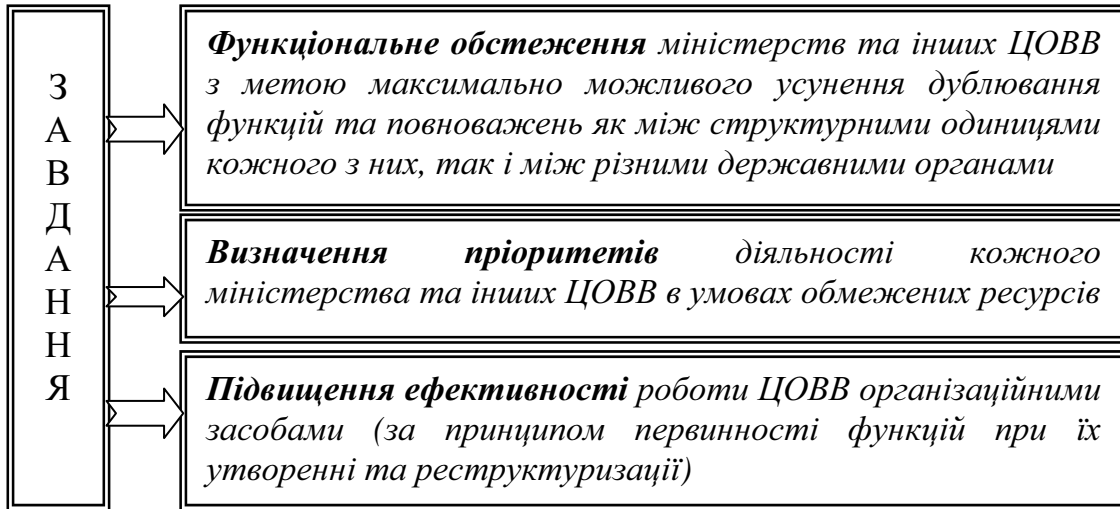
□ **Склад апарату Кабінету Міністрів України:**

- керівництво апарату ;
- служби Прем'єр-міністра, міністра Кабінету Міністрів України, віце-прем'єр-міністрів;
- департаменти: кадрового забезпечення та персоналу; юридичний; економічної політики; розвитку реального сектору економіки; внутрішньої політики;
- управління: юридичної експертизи проектів актів законодавства; аналізу та проблем розвитку законодавства; стратегії реформування економіки та стратегічного планування; міжнародного співробітництва, міждержавних відносин та зовнішньоекономічної політики; фінансової політики; стратегії реформування відносин власності та регуляторної політики; експертизи, аналізу та дерегуляції розвитку реального сектору економіки; моніторингу та ринкових перетворень в енергетичному секторі економіки; координації здійснення аграрної політики; експертизи та аналізу розвитку техногенної, екологічної, ядерної безпеки та природокористування; економічної взаємодії з новими незалежними державами Східної Європи та Центральної Азії; стратегії розвитку інформаційних ресурсів та технологій; забезпечення зв'язків з Верховною Радою України; зв'язків з громадськістю; науково-технічного та гуманітарного розвитку; стратегії реформування соціальних відносин; адміністративної реформи; діловодства; моніторингу; підготовки та організаційного забезпечення проведення засідань Кабінету Міністрів України та Урядових комітетів; експертизи та аналізу оборонно-мобілізаційної роботи, діяльності правоохоронних органів та органів юстиції; експертизи та аналізу розвитку територій; господарське;
- урядовий архів;
- прес-служба Кабінету Міністрів України;
- перший відділ.

Нотатки до теми 9.1.

Тема 9.2. Нова система центральних органів виконавчої влади

9.2.1. Завдання щодо створення нової системи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ)



9.2.2. Загальна характеристика міністерства

- Є головним (провідним) органом в системі центральних органів виконавчої влади у забезпеченні реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності.
- Очолюється міністром, який здійснює управління в цій сфері, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання.
- В межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання.

9.2.3. Типові функції та завдання міністерства

- **Реалізація** державної політики у відповідній галузі.
- **Узагальнення** практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розроблення пропозицій про вдосконалення законодавства, організація виконання та систематичний контроль за реалізацією актів законодавства.
- **Участь** у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розроблення механізму її реалізації.
- **Прогнозування** розвитку економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах.
- **Участь** у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України.
- **Підготовка** пропозицій та участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб.
- **Розроблення** цільових перспективних програм, опрацювання комплексу заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи.
- **Реалізація** державної стратегії розвитку відповідної галузі.
- **Внесення** у встановленому порядку пропозицій про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях.
- **Видання** у передбачених законодавством випадках спеціальних дозволів (ліцензій) на проведення окремих видів підприємницької діяльності.

- **Підготовка** пропозицій про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки.
- **Участь** у формуванні та реалізації інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки.
- **Розроблення** відповідних фінансово-економічних та інших нормативів, механізму їх впровадження, затвердження галузевих стандартів.
- **Здійснення** заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку.
- **Державне замовлення** наукових досліджень комплексного характеру.
- **Участь** у підготовці міжнародних договорів України, укладання міжнародних договорів міжвідомчого характеру.
- **Здійснення** у межах повноважень, визначених законодавством, функцій управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства.
- **Складання** макроекономічних та міжгалузевих балансів.
- **Участь** у підготовці міжнародних договорів України, укладання міжнародних договорів міжвідомчого характеру.
- **Здійснення** у межах повноважень, визначених законодавством, функцій управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства.
- **Складання** макроекономічних та міжгалузевих балансів.

9.2.4. Призначення Державного комітету (державної служби)

- *Є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Очолюється головою.*
- *Вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Уряду, забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.*

9.2.5. Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом

- *Мають визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження.*
- *Для Центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань.*
- *Такий орган очолюється головою.*

Загальні відомості про ЦОВВ:

- *ЦОВВ діють на підставі положень, які затверджує Президент України.*
- *Статус керівників ЦОВВ та їх заступників встановлюється положеннями про ці органи.*
- *Керівника ЦОВВ та його заступників призначає на посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України.*
- *Не допускається прирівняння будь-яких посад в органах виконавчої влади за статусом до членів Кабінету Міністрів України.*
- *Граничну чисельність і фонд оплати праці працівників центрального апарату міністерства затверджує Кабінет Міністрів України.*
- *Структуру міністерства затверджує міністр.*
- *Структуру іншого центрального органу виконавчої влади затверджує його керівник.*
- *Штатний розпис, кошторис видатків міністерства затверджує міністр за погодженням з Міністерством фінансів України.*

9.2.6. Призначення, типові функції та завдання урядових органів державного управління

Урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції):

- Утворюються і діють у складі відповідного ЦОВВ.*
- Здійснюють: управління окремими підгалузями або сферами діяльності; контроль-но-наглядові функції; регулятивні та дозвоільно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб.*
- Положення про них затверджується Кабінетом Міністрів України.*
- Очолюються керівником.*

Типові функції та завдання Урядових органів державного управління:

- Участь у межах своєї компетенції в реалізації державної політики у відповідній підгалузі або сфері діяльності ЦОВВ.*
- Здійснення в установленому порядку управління окремими підгалузями або сферами діяльності, зокрема в межах, визначених ЦОВВ, управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління ЦОВВ.*
- Виконання контроль-но-наглядових функцій у відповідній підгалузі або сфері діяльності.*
- Здійснення регулятивних та дозвоільно-реєстраційних функцій щодо фізичних та юридичних осіб.*
- Узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення і внесення їх на розгляд керівника центрального органу виконавчої влади тощо.*

Укладення Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України (червень 1995 р.)

- Визначення** органами виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі й районах відповідно – обласних, Київської та Севастопольської міської, районних, районних у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій.
- Призначення** Президентом України на посади голів державних адміністрацій осіб, обраних населенням головами відповідних обласних та районних Рад.
- Підпорядкування** державних адміністрацій вищим за рівнем органам виконавчої влади.

Конституційне визначення системи органів виконавчої влади в Україні

- Кабінет Міністрів України** – вищий орган у системі органів виконавчої влади;
- Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади;**
- Місцеві державні адміністрації** – органи виконавчої влади в областях і районах, в місті Києві та Севастополі;
- Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі** визначаються окремими законами України.

9.3.2. Статус і компетенція місцевих державних адміністрацій

Місцева державна адміністрація

- **Місцевий орган** виконавчої влади, входить до єдиної системи органів виконавчої влади;
- **Ланка виконавчої влади** в областях, районах, в місті Києві та Севастополі і районах цих міст;
- **У межах своїх повноважень** здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідними радами;
- **Підзвітна й підконтрольна** органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) з певних питань.

Місцеві державні адміністрації забезпечують:

Виконання Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

Дотримання законності і правопорядку, забезпечення прав і свобод громадян;

Виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм національно-культурного розвитку;

Підготовку та виконання відповідних бюджетів;

Реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Місцеві державні адміністрації є єдиначальними органами загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій!

Голови місцевих державних адміністрацій:

- **Призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України.**
- **Видають розпорядження, які є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.**
- **Формують склад адміністрацій та визначають їх структуру.**

Засади діяльності місцевих державних адміністрацій:

- Відповідальність перед людиною і державою.*
- Верховенство права.*
- Законність.*
- Пріоритетність прав людини.*
- Гласність, прозорість.*
- Поєднання державних і місцевих інтересів.*

Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються:

- ⇒ *Конституцією України;*
- ⇒ *Законом України “Про місцеві державні адміністрації”, іншими законами України;*
- ⇒ *Актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня.*

Районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим також:

- ⇒ *рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим;*
- ⇒ *актами Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їх повноважень.*

Повноваження і компетенція місцевих державних адміністрацій:

Повноваження органу виконавчої влади – це закріплені за ним права і обов’язки.

Компетенція органу виконавчої влади – це обсяг повноважень, закріплених за ним відповідно до покладених на нього завдань і функцій.

Повноваження місцевих державних адміністрацій поділяються на власні і делеговані.

- *Власні повноваження місцевих державних адміністрацій поділяються на загальні і спеціальні (галузеві).*
- *Важливе місце серед загальних повноважень місцевих державних адміністрацій посідають забезпечення законності, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян та здійснення державного контролю.*

Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій:

- Розробка** програм соціально-економічного розвитку та забезпечення їх виконання.
- Складання** проекту бюджету й забезпечення його виконання.
- Здійснення** на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності.
- Організація** експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами вказаних галузей.
- Розробка** і забезпечення програм у сфері екології.
- Реалізація** державної політики в межах своєї компетенції.
- Забезпечення** державних гарантій у сфері оплати праці.
- Сприяння** розвитку міжнародного співробітництва.
- Забезпечення** законодавства про військовий обов'язок, здійснення заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою, цивільною обороною на відповідній території та ін.

9.3.3. Відносини місцевих державних адміністрацій

Відносини з вищими та центральними органами державної влади:

- **Місцеві державні адміністрації та їх голови** при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, відповідальні, підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України.
- **Відносини з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ)** України ґрунтуються на засадах взаємодії та підзвітності і підконтрольності їм управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Обов'язки і повноваження голів місцевих державних адміністрацій

Координують діяльність територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ.

Сприяють їм у виконанні покладених на них завдань.

Порушують вмотивовані питання перед міністерствами, іншими ЦОВВ про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого ці органи повинні у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

Відносини обласної (ОДА) та районної (РДА) державних адміністрацій

➤ Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність РДА та здійснюють контроль за їх діяльністю.

➤ Голови РДА регулярно інформують про свою діяльність голів ОДА, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

➤ Голови ОДА мають право скасовувати розпорядження голів РДА, що суперечать Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України й актам органів виконавчої влади вищого рівня.

➤ Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів ОДА мають право скасовувати накази керівників відповідних управлінь, відділів та інших структурних підрозділів РДА, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня.

➤ Голови ОДА можуть порушувати питання перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів РДА.

Відносини місцевих державних адміністрацій (МДА) з місцевими радами:

- **Голови МДА мають право дорадчого голосу** на засіданнях відповідних рад і можуть вносити на розгляд питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, інші пропозиції.
- **Звітують перед відповідними радами про виконання бюджету, програм соціально-економічного і культурного розвитку територій і делегованих повноважень.**
- **Обласна та районна ради можуть висловити недовіру** голові відповідної МДА, на підставі чого з урахуванням пропозиції органів виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь раді.

Відносини місцевих державних адміністрацій з місцевими радами (продовження):

- МДА взаємодіють із сільськими, селищними і міськими головами.
- Сприяють у здійсненні радами власних повноважень місцевого самоврядування.
- Контролюють виконання радами наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади.
- Розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.
- МДА та органи місцевого самоврядування для здійснення спільних програм можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Відносини з підприємствами, установами та організаціями:

- МДА здійснюють функцію управління підприємствами, установами та організаціями державного сектору, переданими у їх відання. Голови місцевих державних адміністрацій укладають та розривають контракти з їх керівниками. Відносини з іншими підприємствами, установами та організаціями реалізуються з урахуванням їх відомчої підпорядкованості і форми власності.
- Керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані у десятиденний термін надати на вимогу голови МДА необхідну інформацію у межах, визначених законом.

Відносини з громадянами та їх об'єднаннями:

- МДА забезпечують додержання прав і свобод громадян.
- МДА взаємодіють з політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, екологічних, соціальних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав цих об'єднань.
- Політичні партії, громадські та релігійні організації можуть вносити пропозиції з питань їх діяльності на розгляд МДА і мають право бути присутніми та давати необхідні пояснення під час їх розгляду.

9.3.4. Організація діяльності місцевих державних адміністрацій

Функції голів МДА:

Очолюють відповідні МДА, здійснюють керівництво їх діяльністю, несуть відповідальність за виконання покладених на МДА завдань і за здійснення ними своїх повноважень.

Представляють відповідні МДА у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами.

Призначають на посади та звільняють з посад своїх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів, керівників апаратів та структурних підрозділів апаратів МДА.

Укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій.

Погоджують призначення на посади та звільнення з посад керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України.

Виступають розпорядниками коштів.

Відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій:

- *Матеріальна шкода, завдана незаконними рішеннями голів МДА, наказами керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів МДА, діями чи бездіяльністю посадових осіб МДА при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави.*
- *Держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи МДА, яка заподіяла шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством.*

Особливості виконавчої влади в Автономній Республіці Крим

Місцеві державні адміністрації в Автономній Республіці Крим (АРК) забезпечують також виконання Конституції АРК, нормативно-правових актів Верховної Ради АРК, рішень Ради міністрів АРК.

Рада міністрів АРК у межах своїх повноважень спрямовує та контролює діяльність МДА. Вона має право скасовувати розпорядження голів відповідних МДА, що суперечать Конституції і законодавчим актам України, нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК, рішенням Ради міністрів АРК.

Головою Ради міністрів АРК вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови МДА.

З місцевими державними адміністраціями взаємодіє Представництво Президента України в АРК.

Особливості виконавчої влади в місті Києві

Київська міська та районні у місті Києві державні адміністрації є одночасно виконавчими органами міської та районних рад.

Київський міський голова та голови районних рад у місті Києві є одночасно головами відповідних державних адміністрацій.

Названі посадові особи як керівники органів місцевого самоврядування обираються населенням.

Ці посадові особи як голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посади і звільняються з них Президентом України в порядку, передбаченому Конституцією України і законами України.

9.3.5. Основні напрями завершення структурної перебудови місцевих органів виконавчої влади

Зміни протягом 2000–2002 рр.:

- Затверджено нові структури обласних і районних державних адміністрацій.*
- Здійснено розподіл галузей господарського комплексу та сфер соціально-економічного, політичного, культурного життя для виконання обласними державними адміністраціями власних та делегованих повноважень.*
- Визначено схеми взаємодії обласних державних адміністрацій з територіальними підрозділами міністерств, інших ЦОВВ.*
- Визначено граничну чисельність, видатки на утримання та фонд оплати праці працівників районних державних адміністрацій, а також чисельність заступників голів районних державних адміністрацій.*

- *Водночас для системи місцевих органів виконавчої влади, як і в цілому для системи державного управління, характерними є структурна незавершеність, еkleктичність, тобто поєднання часто принципово несумісних організаційних ланок і зв'язків, виконання державними органами не властивих їх конституційному статусу функцій, а в ряді випадків і злитість органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.*
- *Принциповим є перенесення центру ваги в діяльності місцевих державних адміністрацій з безпосереднього управління розвитком територій на контроль за дотриманням законодавства при виконанні цих функцій органами місцевого самоврядування, забезпечення оптимального поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів.*

Пошук оптимальної організаційно-функціональної структури виконавчої гілки влади на місцевому рівні набуває особливо актуального значення у зв'язку з проведенням у 2005–2011 рр. адміністративно-територіальної реформи.

Трансформація адміністративно-територіального устрою зумовить необхідність:

- подальшої деконцентрації владних повноважень і децентралізації державно-управлінських функцій;
- внесення суттєвих змін загалом у територіальну організацію влади;
- визначення нової схеми відносин місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Нотатки до теми 9.3.

Висновки до розділу 9.

До найважливіших завдань держави на сучасному етапі її розвитку необхідно віднести підвищення ефективності системи виконавчої влади. Йдеться про формування політично відповідальної виконавчої гілки влади, про новий рівень функціонування Кабінету Міністрів України, її центральних і місцевих органів.

Досягнення цієї мети пов'язується насамперед з проведенням адміністративної реформи в органічному взаємозв'язку з політичною (конституційною), судовою та адміністративно-територіальною реформами. Очікується перетворення складної ієрархічної системи виконавчої влади на більш оперативну, гнучку, дебіюрократизовану і відкриту, спрямовану на задоволення потреб населення у послугах.

Одним із стратегічних напрямів здійснення адміністративної реформи залишається чітке розмежування функцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, підвищення ролі органів місцевого самоврядування в забезпеченні комплексного розвитку територій і посилення координуючих та контролюючих функцій місцевих органів виконавчої влади.