

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»

В. Г. Ковальчук, А. О. Дегтяр, Т. В. Сідлярук

**УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ
В РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМАХ**

Навчальний посібник

Харків «ХАІ» 2023

УДК 351.82(477)(075.8)
К56

Рецензенти: д-р наук з держ.упр., проф. С. В. Майстро,
д-р наук з держ. упр. проф. П. С. Покатаєв

Ковальчук, В. Г.

К56 Управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах [Текст] : навч. посіб. / В. Г. Ковальчук, А. О. Дегтяр, Т. В. Сідлярчук . – Харків : Нац. аерокосм. ун-т ім. М. Є. Жуковського «Харків. авіац. ін-т», 2023. – 288 с.

ISBN 978-966-662-920-6

Розглянуто предмет, методологічну основу та нормативно-правове забезпечення управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах. Проаналізовано закордонний досвід управління адміністративними процесами в регіонах. Значну увагу приділено системному моделюванню процесів прийняття державно-управлінських рішень, проблемам, перспективам і шляхам удосконалення управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах в Україні.

Для студентів усіх спеціальностей вищих навчальних закладів, що вивчають курси «Управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах». Може бути корисним для підвищення кваліфікації спеціалістів у галузі публічного управління та адміністрування.

Іл. 8. Табл. 8. Бібліогр.: 73 назви

УДК 351.82(477)(075.8)

- © Ковальчук В. Г., Дегтяр А. О., Сідлярчук Т. В., 2023
- © Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут», 2023

ISBN 978-966-662-920-6

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
I. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНИХ РОБІТ І ПРОЦЕСІВ.....	8
1. СУТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНИХ РОБІТ І ПРОЦЕСІВ.....	8
1.1. Основні концепції адміністративного процесу.....	8
1.2. Зміст адміністративного процесу.....	13
1.3. Принципи адміністративного процесу.....	19
1.4. Суб'єкти (учасники) адміністративного процесу.....	21
1.5. Історія розвитку адміністративно-державного управління.....	23
1.6. Проблеми теорії адміністративно-державного управління.....	33
1.7. Дванадцять функцій менеджменту місцевих урядових органів	40
Контрольні запитання.....	41
2. ДОКУМЕНТУВАННЯ ХАРАКТЕРИСТИК ПРОДУКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	42
2.1. Документ і його характеристики.....	42
2.2. Реєстрація та облік документів.....	44
2.3. Організація контролю за виконанням документів.....	48
2.4. Збереження документів, складання номенклатури справ.....	50
2.5. Документ, його роль і місце в державному управлінні та місцевому самоврядуванні.....	51
Контрольні запитання.....	54
3. ІДЕНТИФІКАЦІЯ І ДОКУМЕНТУВАННЯ РОБІТ І ПРОЦЕСІВ.....	54
3.1. Діловодство в процесі адміністративної та господарської діяльності.....	54
3.2. Документування робіт і процесів.....	55
3.3. Видання розпорядчих документів.....	58
3.4. Робота з документами.....	60
Контрольні запитання.....	61
4. ТЕХНОЛОГІЧНА ДОКУМЕНТАЦІЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ.....	61
4.1. Поняття технологічної документації.....	61
4.2. Роль документації в технології процесу управління.....	62
4.3. Основні складові управління документацією.....	63
4.4. Закордонний досвід управління документацією.....	63
Контрольні запитання.....	64
5. ВИЗНАЧЕННЯ ТА ДОКУМЕНТУВАННЯ ВЗАЄМОДІЙ МІЖ РОБОТАМИ ТА ПРОЦЕСАМИ.....	64
5.1. Поділ праці та його основні види.....	64
5.2. Доцільність процесу поділу праці.....	66
5.3. Наукова організація праці.....	66
5.4. Проблеми наукової організації праці.....	68

5.5. Послідовність виконання робіт	69
5.6. Етапи розроблення нормативів праці	72
5.7. Система норм праці	73
Контрольні запитання	74
6. ОЦІНЮВАННЯ ТРИВАЛОСТІ РОБІТ В АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСАХ.....	74
6.1. Поняття «тривалість робіт»	74
6.2. Аспекти оцінювання якості адміністративних послуг	76
6.3. Визначення критеріїв оцінювання	78
6.4. Основні принципи визначення критеріїв	80
Контрольні запитання	81
7. ПОСАДОВІ ІНСТРУКЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ	81
7.1. Поняття посадової інструкції. Необхідність її складання	81
7.2. Послідовність розроблення посадових інструкцій.....	83
7.3. Структура посадової інструкції	84
Контрольні запитання	87
8. МЕТОДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОСЛІДОВНОСТІ РОБІТ В УПРАВЛІННІ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ	87
8.1. Технологічна структура адміністративних процесів	87
8.2. Зміст і характер організаційно-адміністративних операцій	88
8.3. Послідовність прийняття управлінського рішення.....	92
8.4. Методи прийняття управлінського рішення	94
Контрольні запитання	96
II. УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ РОБОТАМИ ТА ПРОЦЕСАМИ В РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМАХ	97
9. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ РОБІТ І ПРОЦЕСІВ	97
9.1. Види офісних технологій	97
9.2. Організація робочого місця та робота з документами в організації	101
9.3. Поняття, види та роль інформаційних технологій в управлінні ..	104
Контрольні запитання	109
10. УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ	109
10.1. Зміст і види управлінських рішень	109
10.2. Моделі та методи прийняття рішень.....	113
10.3. Прийняття рішень в адміністративно-державному управлінні .	122
10.4. Переговорний процес	126
Контрольні запитання	131
11. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	131
11.1. Суть і зміст поняття «адміністративний процес» в органах публічного управління в Україні	131

11.2. Організаційний аспект адміністративного процесу	134
11.3. Групи основних ознак адміністративного процесу в органах публічного управління.....	135
Контрольні запитання	137
12. РЕГІОНАЛЬНІ ЕКОНОМІЧНІ СИСТЕМИ ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ	137
12.1. Підходи до визначення поняття «регіон»	137
12.2. Система регіону як об'єкт управління адміністративними процесами	143
12.3. Концепції просторового розвитку як методологічна основа державної регіональної політики.....	145
12.4. Особливості використання регіональних теорій в українській практиці публічного управління.....	149
12.5. Характеристика суб'єктів публічного управління.....	155
Контрольні запитання	161
13. ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ В РЕГІОНАХ.....	161
13.1. Теоретичні основи публічного управління регіональним розвитком.....	161
13.2. Регіональне управління – невід'ємна частина управління адміністративними процесами в регіонах	169
13.3. Західноєвропейські моделі державного регулювання регіональними економічними системами	177
13.4. Особливості функціонування публічного управління регіональним розвитком у Сполучених Штатах Америки	188
Контрольні запитання	192
14. СИСТЕМНЕ МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО- УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	192
14.1. Методологія дослідження соціально-економічних процесів у регіональній політиці	192
14.2. Діагностика розвитку регіональних економічних систем	195
в процесі прийняття державно-управлінських рішень	195
14.3. Системне моделювання процесів прийняття державно- управлінських рішень	200
14.4. Аналіз сучасних механізмів управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах України.....	206
14.5. Тенденції становлення структури механізму управління сталим розвитком регіону	210
Контрольні запитання	216
15. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ	216

15.1. Поняття та критерії результативності й ефективності управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах	216
15.2. Моделі ефективності діяльності публічних адміністрацій	221
15.3. Фактори підвищення ефективності управління адміністративними процесами	223
Контрольні запитання	226
16. ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ В РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМАХ В УКРАЇНІ	226
16.1. Суть і класифікація цілей, критеріїв соціально-економічного та гуманітарного розвитку	226
16.2. Шляхи вдосконалення механізму управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах України	232
16.3. Упровадження сучасних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку	240
16.4. Підходи до оновлення системи управління адміністративними процесами	243
16.5. Створення системи підтримки прийняття рішення для регіональних органів влади	250
Контрольні запитання	252
ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ	253
ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ.....	254
ГЛОСАРІЙ.....	261
БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК.....	281

ВСТУП

Теоретичний аналіз проблеми державного регулювання соціально-економічного розвитку набуває в сучасних умовах особливого значення, коли перед незалежною Українською державою постало як надзвичайно важливе завдання визначення ефективних шляхів розв'язання суперечностей у сфері модернізації економіки, демократизації суспільних відносин, покращання життя громадян на основі осмислення як світового, так і вітчизняного досвіду, нових реалій України.

У зв'язку з перетворенням економічної природи національного господарства країни, ринкової трансформації її економічного простору в змінній системі суспільного розподілу праці, виробничо-господарських зв'язків та економічних відносин, які обумовлюють необхідність пошуку оптимальних шляхів утвердження нового змісту, позитивної логіки соціальної динаміки здійснення адекватної державної політики, важливо визначити місце і функціональну роль регіонів у цьому перехідному процесі.

Навчальний посібник з управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах має міждисциплінарний характер, формує систему теоретичних знань із концептуальних засад і нормативно-правового забезпечення управління та адміністрування регіональних економічних систем, місцевих інституцій і механізмів їх дії, світового досвіду організації управління в сучасних кризових умовах господарювання, які б дали змогу отримати високий рівень кваліфікації у згаданій вище сфері діяльності, а також допомагає набутти навичок застосування законів і процедур в управлінні суб'єктами публічної сфери регіонального рівня для забезпечення майбутнім випускникам конкурентних переваг на ринку праці.

Значну увагу автори приділили розгляду закордонного досвіду управління адміністративними процесами в регіонах, системному моделюванню процесів прийняття державно-управлінських рішень, проблемам, перспективам і шляхам вдосконалення управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах в Україні, ролі системного аналізу в прийнятті управлінських рішень. У цьому посібнику наведено систематизацію моделей ефективності діяльності публічних адміністрацій, класифікацію цілей, критерії соціально-економічного та гуманітарного розвитку, процеси локального управління, упровадження сучасних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку.

I. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНИХ РОБІТ І ПРОЦЕСІВ

1. СУТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНИХ РОБІТ І ПРОЦЕСІВ

1.1. Основні концепції адміністративного процесу

Досліднику будь-якої проблематики адміністративно-процесуального права завжди необхідно з'ясувати низку концептуальних питань: що саме слід розуміти під згаданим явищем; яку сферу соціального життя воно охоплює; яким є його реальний обсяг тощо. І вже на цьому етапі він зазнає об'єктивних труднощів. Незважаючи на загальне визнання адміністративно-процесуального права структурним елементом вітчизняної правової системи, попри постійне підкреслення його ролі регулятора державно-владних відносин, у науковому світі й досі немає єдиного погляду на цей непересічний феномен.

Уже понад пів століття більшість наукових дискусій ведуться з приводу того, які ж саме аспекти правозастосовчої діяльності органів державної влади слід відносити до розряду адміністративно-процесуальних. На цьому тлі представники різних теоретичних шкіл демонструють майже протилежні підходи до детермінації адміністративного процесу. Іноді під адміністративним процесом розуміють лише судовий розгляд справ про адміністративні проступки, а інколи – усю багатогранність виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади.

Подібна розбіжність поглядів не могла не вплинути суттєво на сучасне уявлення про адміністративно-процесуальне право як систему юридичних норм, науку та навчальну дисципліну. Одні вчені максимально звужують його межі, інші – навпаки, максимально їх розширюють. Як наслідок, певна частина висловлених у літературі ідей суперечить положенням цього підручника.

Очевидно, що визначення джерел і суті таких суперечностей значно полегшить сприйняття навчального матеріалу, так само це не лише сприятиме критичному аналізу різних концепцій адміністративного процесу (адміністративно-процесуального права), а й дасть змогу уникнути плутанини, що виникає в разі «змішування» їх вихідних положень. Отже, розглянемо їх більш детально.

Починаючи із середини 40-х років ХХ століття у вітчизняній правовій парадигмі окреслились три основні концепції адміністративного процесу: юрисдикційна, судова та управлінська.

1. Юрисдикційна концепція адміністративного процесу. У межах юрисдикційної (або «вузької») концепції адміністративний процес розглядається як регламентована законом діяльність із вирішення спорів між сторонами адміністративних правовідносин, що не перебувають у

відносинах службового підпорядкування, а також як діяльність із застосування заходів адміністративного примусу.

Прибічники цієї ідеї вбачають в адміністративному процесі своєрідний аналог кримінального та цивільного процесів. На їх думку, функції адміністративно-процесуальних норм полягають у забезпеченні лише тих матеріальних правовідносин, в основі яких є спір про право.

Іншими словами, під адміністративним процесом пропонується розуміти законодавчо упорядковану діяльність із вирішення справ про адміністративні проступки, а також із розгляду скарг на неправомірні дії (рішення) органів державної влади, не пов'язані із службовим підпорядкуванням.

Діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з вирішення справ управлінського (неконфліктного) характеру перебуває за межами адміністративного процесу. Її називають «провадженням». Норми, які регулюють порядок такого провадження, є «матеріальними». Таким чином, адміністративний процес та адміністративне провадження – це два самостійні види діяльності органів державної влади. Перший із них спрямований на розв'язання конфліктів між учасниками адміністративних правовідносин; другий – на вирішення суто управлінських питань.

Подібне уявлення про зміст адміністративного-процесу має низку «вразливих місць», серед яких можна виділити такі:

1. З погляду послідовників юрисдикційної концепції, нормативно-регламентована діяльність із розв'язання конфлікту між суб'єктами адміністративних правовідносин – це завжди адміністративний процес. Проте адміністративний процес неодмінно передбачає застосування заходів адміністративного примусу.

Насправді ж досить часто конфліктні ситуації складаються під час управлінських справ. Приміром, відповідно до статті 12 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»: «Член Комісії, присутній на її засіданні, який не погоджується з прийнятим Комісією рішенням, має право викласти окрему думку, яка в письмовій формі додається до протоколу засідання Комісії» [9]. Неважко помітити, що в цьому випадку особисте переконання представника колегіального органу суперечить (виникає конфлікт) думці більшості. Очевидним є і інше – вирішення подібних ситуацій жодним чином не пов'язане ані із застосуванням примусових заходів, ані з реалізацією санкцій адміністративно-правових норм.

2. Навіть якщо припустити, що адміністративний процес – це діяльність із розв'язання лише конфліктних справ, то й тоді важко збагнути, чому ним охоплюється виключно неслужбова сфера адміністративних правовідносин. Адже це означає, що конфлікти між сторонами, які перебувають у відношенні службового підпорядкування, розв'язуються не на підставі адміністративно-процесуальних норм, а на якійсь іншій основі.

Насправді цього не відбувається, оскільки службові й позаслужбові конфлікти (так само порядок їх розв'язання) можуть бути однаковими як за своїм характером, так і за змістом. Нерідко порядок розгляду скарги державного службовця, так само як і порядок розгляду скарги громадянина, регламентується єдиними адміністративно-процесуальними нормами.

Наприклад, Кодекс адміністративного судочинства України встановлює однаковий порядок розгляду: конфліктів фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності та спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї (див.: ст. 8 та розділ I КАСУ).

3. Наріжним каменем юрисдикційної концепції є загальне положення, відповідно до якого юридичний процес є лише там, де має місце конфлікт із приводу права. Стверджується, що перед будь-якою процесуально-правовою нормою (а відтак, і перед будь-якою процесуальною галуззю або інститутом) завжди стоїть завдання з упорядкування діяльності з вирішення спорів між суб'єктами правовідносин. Натомість, поза конфліктною сферою немає ні юридичного процесу, ні процесуального права.

З цього приводу слід зауважити, що в загальній теорії права окреслений підхід до розуміння суті юридичного процесу не набув широкого визнання. Хоча й він має своїх прибічників, та все ж переважна більшість відомих процесуалістів (В. О. Лучин, С. С. Студенікіна, В. М. Горшеньов, С. С. Алексєєв та ін.) схиляється до іншої думки.

Названі вчені послідовно аргументують думку, згідно з якою процесуальна форма притаманна будь-якій (а не тільки правоохоронній) діяльності органів державної влади із застосування юридичних норм. Науковці переконливо доводять, що до переліку завдань юридичного процесу належить не лише розв'язання спорів між учасниками правовідносин, а й вирішення широкого кола справ неконфліктного («позитивного») характеру. Більш того, загалом серед юридичних справ, які підлягають процесуальній регламентації, більшу частину становлять саме управлінські справи. Адже перелік організаційних правовідносин, котрі виникають у сфері управлінської діяльності, є надзвичайно багатограним та різноманітним.

Справедливість наведеної позиції підтверджується перебігом розвитку української юриспруденції. У цій галузі набуває популярності тенденція до виділення таких видів юридичного процесу, як законодавчий, бюджетний, господарський та ін. Названі види процесу мають декілька ознак, котрі недвозначно свідчать про їхню управлінську природу: здебільшого орієнтовані на виконання завдань позитивного (неконфліктного) характеру; не збігаються із судово-процесуальною діяльністю; переважно регламентують порядок реалізації тих матеріальних норм, які не мають

санкцій; спосіб реалізації цих норм не передбачає можливості застосування заходів примусу і т.д.

Отже, доводиться констатувати, що вихідні принципи юрисдикційної концепції майже повністю спростовуються сучасною практикою і не відображають об'єктивного розвитку юридичного процесу у вітчизняній правовій парадигмі.

II. Судова концепція адміністративного процесу. Її прибічники виходять з того, що будь-яка процесуальна діяльність є винятковою прерогативою органів судової влади. Так само, як і послідовники юрисдикційної концепції, адміністративний процес вони визначають на основі аналогії з двома «традиційними» видами юридичного процесу: кримінальним та цивільним. Проте якщо перші таку аналогію вбачають у «конфліктному» характері юридичних справ, що підлягають процесуальному вирішенню, то другі виходять з ідеї їх обов'язкової судової підвідомчості.

Слід зазначити, що і в межах судової концепції в різні роки висловлювались два майже протилежні погляди на юридичну природу, зміст, структуру та функції адміністративного процесу. Згідно з першим підходом, адміністративний процес розглядається як діяльність органів правосуддя з вирішення справ про адміністративні проступки. Відповідно до другого – діяльність адміністративних судів щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, в основі яких лежить спір про суб'єктивне публічне право.

Обидва зазначені підходи, а отже, і сама судова концепція адміністративного процесу характеризуються наявністю низки дискусійних моментів.

Деякі українські правники пропонують окреслити сферу адміністративно-процесуальних правовідносин межами адміністративного судочинства. Загалом адміністративний процес розглядається ними як самостійна юридична галузь судово-процесуального спрямування.

З приводу слушності подібного погляду на адміністративний процес можна висловити такі зауваження:

– виділення в системі права самостійної адміністративної судово-процесуальної галузі, яка здійснюється на підставі формування в Україні гілки спеціалізованих судів, суперечить майже віковій парадигмі формування галузевих концепцій. Навіть такі традиційні «судові» галузі права, як кримінально-процесуальне та цивільно-процесуальне право, базуються на інших принципах. Адже в державній системі правосуддя немає спеціалізованих кримінальних або цивільних судів – відповідні категорії справ розглядаються судами загальними;

– обмеження адміністративного процесу сферою функціонування адміністративної юстиції автоматично виключає із цього поняття діяльність загальних судів із розгляду справ про адміністративні проступки. Такий підхід певною мірою суперечить вітчизняній правовій доктрині, у якій

провадження у справах про адміністративні проступки традиційно вважається «ядром» адміністративного процесу;

– не на користь подібного розуміння адміністративного процесу свідчать і деякі кроки законодавця. Затверджена 1998 року Концепція адміністративної реформи в Україні з метою регламентації діяльності адміністративних судів передбачала прийняття єдиного кодифікованого акту під назвою «Адміністративно-процесуальний кодекс». Майже тотожну назву («Адміністративний процесуальний кодекс») мав і відповідний законопроект, схвалений Верховною Радою України в першому (20 червня 2003 року) та другому (1 липня 2004 року) читаннях. Проте перед остаточним прийняттям законопроекту, за поданням Комітету Верховної Ради з питань правової політики, назву кодексу було змінено на ту, під якою законопроект зрештою й увійшов у повсякденну юридичну практику – «Кодекс адміністративного судочинства України». Гадаємо, що не останню роль у прийнятті такого рішення відіграло визнання недоцільності ототожнення широкого поняття «адміністративний процес» із діяльністю органів адміністративного судочинства.

Викладене свідчить про наявність об'єктивних перешкод на шляху належності адміністративного процесу до виключної компетенції органів судочинства. З огляду на надзвичайну широту та різноплановість адміністративно-процесуальних відносин окреслювати сферу їх функціонування «рамками» правосуддя видається справою не досить перспективною.

III. Управлінська концепція адміністративного процесу отримала найбільше визнання у вітчизняній правовій теорії. Її прибічники наполягають на тому, що адміністративний процес не має і не може обмежуватись роллю організаційно-правового «регулятора» юридичних конфліктів. На їх думку, подібне розуміння адміністративного процесу не відображає всієї повноти цього явища. Стверджується, що особлива процесуальна форма є притаманною всій правозастосовчій діяльності органів публічної влади, а не лише її окремим аспектам, які безпосередньо пов'язані із застосуванням заходів примусу. Таким чином, межі функціонування адміністративного процесу, окрім власне юрисдикційної сфери, поширюються на все розмаїття управлінських (неконфліктних) справ. З огляду на свою специфіку в юридичній літературі окреслений підхід отримав назву «широкого».

Представники цієї наукової течії формулюють багато різних визначень поняття адміністративного процесу. Їх загальний сенс цілком можна обмежити таким положенням: адміністративний процес – це діяльність суб'єктів державно-владних повноважень із приводу реалізації ними законодавчо встановленого порядку застосування кореспондуючих матеріальних норм права.

Серед усіх викладених підходів до розуміння адміністративного процесу саме управлінська концепція є найбільш аргументованою.

Очевидно, що правозастосовча діяльність має майже однакові риси під час розв'язання як управлінських, так і конфліктних питань. Подібними є форма, зміст і принципи здійснення такої діяльності. Однорідними є відносини, що виникають у її перебігу. Мало чим різниться зміст юридичних норм, котрими вказані відносини регламентуються тощо. В обох випадках правознавча діяльність втілює не що інше, як упорядкований процес застосування кореспондуючих матеріальних норм.

Справді, між зазначеними видами правозастосовчої діяльності є певні відмінності. Насамперед це стосується їх мети. Вирішення справ конфліктного характеру спрямоване в основному на реалізацію правоохоронних функцій держави. Натомість встановлений порядок розгляду управлінських справ переважно направлено на забезпечення ефективного функціонування державного механізму та оптимальне задоволення інтересів суб'єктів права.

Проте наявність різних цілей не може бути підставою для штучного розподілу процесуальних за своєю природою й змістом відносин на дві ізольовані групи, лише одна з яких отримує право вважатись істинно «процесуальною» (це зауваження більшою мірою стосується юрисдикційної концепції адміністративного процесу).

Те саме можна сказати і про спроби обмежити явище адміністративного процесу сферою функціонування органів правосуддя. Адже в такому випадку за межами загального поняття «адміністративний процес» опиняється більшість відносин із приводу реалізації встановленого порядку вирішення адміністративних справ.

1.2. Зміст адміністративного процесу

Адміністративний процес – це порядок, правила за якими реалізуються матеріальні норми адміністративного права.

Потреба їх реалізації виникає під час розгляду і вирішення виконавчо-розпорядчими органами питань управлінського характеру щодо конкретних юридичних або фізичних осіб.

Наприклад, про державну реєстрацію підприємств, видачу ліцензій або патентів, приватизацію громадянами житла, виділення земельних ділянок під будівництво, притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності.

Такі питання прийнято називати індивідуальними управлінськими справами або адміністративними справами.

Щоб правильно вирішити ту чи іншу адміністративну справу (конкретне індивідуальне управлінське питання), слід реалізувати відповідну норму матеріального адміністративного права, тобто застосувати приписи, які вона містить, щодо конкретного індивідуального випадку.

Реалізація здійснюється через застосування компетентними органами матеріальних норм із дотриманням певної процедури, тобто у визначеному порядку.

Для різних категорій адміністративних справ є відповідні процедури. Кожна з таких процедур – це система встановлених державою обов'язкових правил. Ці правила закріплюються в нормативних актах і стають адміністративно-процесуальними нормами.

Отже, адміністративно-процесуальна норма – це встановлені чи санкціоновані державою обов'язкові правила, відповідно до яких регламентується порядок вирішення адміністративних справ, порядок реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Діяльність виконавчо-розпорядчих органів із вирішення адміністративних справ на підставі адміністративно-процесуальних норм прийнято називати адміністративно-процесуальною діяльністю.

Слід зазначити, що адміністративно-процесуальна діяльність не рівнозначна адміністративному процесу. Вона здійснюється виключно з конкретних справ, для реалізації конкретних матеріальних норм, на підставі конкретних адміністративно-процесуальних норм.

Наприклад, у разі порушення законодавства про рекламу адміністративні справи порушуються щодо конкретних фізичних осіб (юридичних осіб) у разі порушення ними конкретних норм матеріального права, які містяться в Законі України «Про рекламу». Вирішення таких справ здійснюється за конкретними адміністративно-процесуальними нормами, що містяться в нормативному акті «Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу». У разі звернення громадянина за субсидією відповідна адміністративна справа вирішується за процесуальними нормами, що містяться в Постанові Кабінету Міністрів України «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива».

Адміністративно-процесуальну діяльність, здійснену в межах конкретної адміністративної справи прийнято називати провадженням в адміністративній справі або адміністративним провадженням.

Отже, адміністративно-процесуальна діяльність конкретизується й об'єктивується в межах конкретних адміністративних проваджень. Саме адміністративні провадження є структурними складовими адміністративного процесу, а їх сукупність – носієм ознак адміністративного процесу.

Ознаками, які дають змогу розглядати адміністративний процес як самостійне правове явище, слід вважати:

– наявність чітко визначеної сфери виникнення, існування і припинення адміністративних справ;

– особливі правила вирішення адміністративних справ, які закріплені в адміністративно-процесуальних нормах (нормативність адміністративного процесу);

- наявність особливих адміністративно-процесуальних відносин;
- обов'язкову участь у вирішенні таких справ компетентних органів (іх посадових осіб).

У сучасній українській теорії адміністративного права адміністративний процес розглядається як найістотніша юридична категорія, у межах якої суб'єкти публічного управління здійснюють реалізацію значного обсягу своїх функцій.

Між тим, історія адміністративного процесу характеризується протистоянням поглядів учених і пройшла стадії від його неприйняття до детермінації адміністративно-процесуального права та визнання особливої ролі в здійсненні адміністративної реформи.

Наукові дискусії стосовно суті адміністративного процесу сформувавши два підходи до його розуміння, залежно від яких визначаються його обсяг і зміст. У теорії адміністративного права вони дістали назви:

- вузького підходу до розуміння адміністративного процесу;
- широкого підходу до розуміння адміністративного процесу.

Вузьке розуміння адміністративного процесу пов'язано з його трактуванням як діяльності щодо вирішення спорів і вжиття заходів адміністративного примусу. Адміністративний процес у правовому змісті становить порядок здійснення юрисдикції та застосування процесуальних норм починається виключно в разі виникнення спору та необхідності проведення юрисдикційного оцінювання тієї чи іншої дії.

Широке розуміння адміністративного прогресу пов'язане з визнанням того, що ним охоплюється будь-яка діяльність із реалізації матеріальних норм адміністративного права, тобто адміністративний процес стає порядком реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ.

Представники таких поглядів виходять із загальнометодологічного розуміння процесу як засобу існування матеріального закону в сукупності форм діяльності уповноважених суб'єктів. На базі цієї теоретичної концепції вони обґрунтовано доводять, що адміністративний процес не обмежується межами примусових юрисдикційних заходів, а містить усілякі управлінські дії, реалізовані з метою здійснення функцій і цілей управління.

Таким чином, головним змістом адміністративного процесу в широкому його розумінні є те, що цей процес розглядається як система дій (адміністративних актів, управлінських рішень), що здійснюються органами управління з використанням установленної компетенції та спрямовані на вирішення поставлених завдань і досягнення управлінських цілей.

Більше того, не можна не зважати на те, що в юридичній практиці склалися і з успіхом використовуються поняття законодавчого, бюджетного, земельного, правозастосовного процесів, які не вписуються у вузьке розуміння цього явища.

Водночас суть адміністративного процесу не обмежується лише забезпеченням додержання відповідних правил належного поведіння суб'єктів і здійснення позитивної управлінської діяльності. У необхідних випадках вживають і примусових заходів, передбачених санкціями матеріальних норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень.

Таким чином, широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним напрямкам розвитку правової науки, втіленим у Концепції адміністративної реформи, принципам трансформації державного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів з боку органів управління і їхніх службовців.

Найважливішими ознаками, що дають змогу розглядати адміністративний процес як ціле та самостійне правове явище, слід вважати наявність специфічних адміністративно-процесуальних норм і відносин.

Специфіка процесуальних норм полягає в такому:

1. Вони відрізняються від матеріальних норм своїм призначенням. Матеріальні норми регулюють права та обов'язки суб'єктів і відповідають на запитання «Що робити?» Процесуальні норми регулюють порядок, процедуру реалізації цих прав та обов'язків і відповідають на запитання «Яким чином робити?».

Так, ст. 173 КУпАП «Дрібне хуліганство» передбачає за дрібне хуліганство (нецензурна лайка у громадських місцях, образливе чіпляння до громадян тощо) накладення штрафу, тобто визначає що робити в разі виявлення цього правопорушення.

На запитання «Яким чином?» накладати адміністративний штраф, відповідають процесуальні норми.

2. Процесуальні норми другорядні щодо матеріальних. Це означає, що вони виникають є лише за наявності потреби в реалізації матеріальних норм, за наявності потреби встановити обов'язкові для виконавчо-розпорядчих органів та їх посадових осіб правила розгляду адміністративних справ.

Слід зазначити, що потреба в адміністративно-процесуальних нормах виникає лише в тому разі, якщо необхідна спеціальна процедура для вирішення конкретного управлінського питання.

У таких випадках ідеться про матеріальні норми адміністративного права, реалізація яких здійснюється через застосування.

Найбільш характерними в цьому розумінні є норми, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, наприклад норми ст. 173 КУпАП «Дрібне хуліганство».

Водночас і для норм, які реалізуються через виконання і використання, можуть передбачатися відповідні процесуальні правила.

Так, Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств містить матеріальну адміністративно-правову норму такого змісту: «Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, які містять одну або більше норм, що зачіпають права, свободи, законні інтереси і стосуються обов'язків громадян та юридичних осіб, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації, або мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб, що не належать до сфери управління суб'єкта нормотворення».

Ця норма реалізується через виконання (є обов'язком, який необхідно виконувати державним органам, що видають нормативні акти).

Проте держава не обмежилася встановленням тільки однієї матеріальної норми. Зазначене положення містить і низку процесуальних норм, які визначають порядок подання нормативного акта до реєстрації та звернені до органу, що видав акт. Без виконання приписів, що містяться в цих нормах, не може здійснюватися реєстрація.

Зокрема, акт подається на реєстрацію наступного дня після прийняття (оригінал і дві завірені копії) органом, підпис якого стоїть першим. Акт має відповідати чинному законодавству, бути правильно оформленим, без граматичних помилок. До акта додаються: обґрунтування про його необхідність, відомості про офіційне узгодження поданого на реєстрацію акта із заінтересованими органами.

3. Конкретна адміністративно-процесуальна норма завжди є засобом реалізації кількох матеріальних норм, але забезпечує цю реалізацію тільки частково.

Неможливо побудувати автономну конструкцію, у якій би взаємодіяли тільки дві норми: з одного боку, матеріальна, з іншого – процесуальна, тобто конструкцію, у якій процесуальна норма була б замкнена виключно на одну матеріальну норму і забезпечувала б її реалізацію в повному обсязі.

Взята окремо процесуальна норма зазвичай обслуговує кілька матеріальних норм, але ніколи не забезпечує їх реалізацію до кінця. Також узятій окремо матеріальній нормі для повної реалізації слід взаємодіяти з групою процесуальних норм. Саме тому другорядність норм процесуальних щодо норм матеріальних не означає, що матеріальна норма породжує процесуальну.

Наприклад, щоб накласти штраф за адміністративну провину, треба здійснити низку послідовних дій: складання протоколу, збирання і оцінювання доказів, винесення постанови, виконання постанови тощо.

Кожна із цих дій регулюється окремими й конкретними процесуальними нормами.

Але жодна окремо взята процесуальна норма не в змозі реалізувати матеріальну норму (у цьому випадку про накладення штрафу) у повному

обсязі. Норма реалізує якусь її частину. Разом узяті перелічені процесуальні норми становлять процедуру, що забезпечує реалізацію до кінця.

4. Адміністративно-процесуальні норми забезпечують реалізацію матеріальних норм не лише адміністративного права. Цю функцію виконують і щодо інших правових галузей.

Так, нормами цивільного законодавства встановлено, що автори винаходів і промислових зразків мають право на одержання патентів, у яких закріплюється авторство на ці винаходи чи промислові зразки (ст. 517 ЦК).

Порядок одержання патентів детально врегульований адміністративно-процесуальними нормами, які містяться в законах України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» і «Про охорону прав на промислові зразки», а також у низці положень і правил, які стосуються видачі патентів у конкретних галузях і сферах.

У процесі розгляду справи і розвитку цих правовідносин виникають процесуальні зв'язки, зумовлені необхідністю збирання доказів (опитування свідків, вивчення документів, залучення перекладачів, експертів тощо). Таким чином, поряд з основними, головними адміністративно-процесуальними відносинами, завжди виникають супутні процесуальні правовідносини, що регулюються процесуальними нормами.

Адміністративний процес відрізняється від інших видів юридичної процесуальної діяльності і насамперед від кримінального та цивільного процесів. Відмінності, що є між ними, чітко виявляють специфіку адміністративного процесу.

Ці відмінності полягають у такому:

1) адміністративний процес реалізується у сфері публічного управління (кримінальний і цивільний – у разі здійсненні правосуддя). Адміністративний процес є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, оскільки становить врегульовані процесуальними нормами управлінські відносини, та юридичним вираженням управлінської діяльності;

2) адміністративний процес не обмежується діяльністю щодо розгляду спорів і вжиття примусових заходів, а охоплює також діяльність із реалізації регулятивних норм, діяльність, так би мовити, позитивного, організаційного характеру. Це пояснюється специфікою управління як діяльності в основному творчої, у якій метод примусу є не основним, а допоміжним;

3) адміністративний процес реалізується суб'єктами, які: належать до різних структур державного апарату, наприклад до МВС, судів, податкової адміністрації; різняться своєю правовою природою, оскільки серед них є як органи держави, так і органи місцевого самоврядування; поряд із вирішенням адміністративних справ, вони виконують не менш важливі управлінські функції, наприклад аналітичну.

1.3. Принципи адміністративного процесу

Здійснення адміністративного процесу ґрунтується на системі принципів, до яких належать такі: законність; охорона інтересів держави і особи; публічність (офіційність); самостійність і незалежність у прийнятті рішень; об'єктивна (матеріальна) істина; гласність; рівність учасників процесу перед законом; швидкість та економічність; провадження процесу національною мовою; відповідальність посадових осіб.

1. *Законність*. Цей принцип виражає адміністративний процес як суто юридичну діяльність, що здійснюється тільки на основі спеціальних процесуальних норм. Державні органи в адміністративному процесі діють у межах закріпленої за ними компетенції.

2. *Охорона інтересів держави і особи*. Цей принцип вказує на демократизм адміністративного процесу. Органи, що розглядають індивідуальні справи і приймають за ними рішення, зобов'язані забезпечити захист інтересів держави, громадського порядку, прав і свобод особи, інтересів підприємств, організацій, закладів. Громадянам надається юридична допомога, вони можуть користуватися послугами адвоката. Послідовне, повне і неухильне врахування інтересів держави і особи

безпосередньо відображається на ефективності адміністративного процесу і є обов'язком будь-якого органу або посадової особи, що розглядає і вирішує адміністративну справу. До їх завдань належить також обов'язок стежити за належним використанням сторонами своїх прав, щоб це не зашкодило інтересам держави та учасників процесу.

3. *Публічність (офіційність)*. Цей принцип адміністративного процесу полягає в його доступності для громадян. Розгляд конкретних справ, збирання необхідних доказів і матеріалів є обов'язком державних органів і їх посадових осіб. Усе це здійснюється за рахунок держави.

Немає також будь-якої плати з боку громадян за участь у процесі, оформлення матеріалів, прийняття рішення.

4. *Самостійність і незалежність у прийнятті рішень*. Вирішувати справи, що належать до кола повноважень органу або посадової особи, є їх обов'язком. Державний орган може ухилитися від розгляду і вирішення індивідуальної справи, перекласти на будь-кого свої обов'язки.

Стосовно провадження у справах про адміністративні правопорушення цей принцип закріплено в ст. 217 «Повноваження посадових осіб, які розглядають справи про адміністративні правопорушення» КУпАП, яка визначає, що ті чи інші справи можуть розглядати тільки визначені законом посадові особи і в межах своїх повноважень.

5. *Об'єктивна (матеріальна) істина*. Цей принцип означає, що всі справи розглядаються всебічно, збираються, перевіряються і враховуються всі необхідні матеріали і докази.

У статті 251 КУпАП «Докази» підкреслено, що доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність певної особи в його вчиненні й інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Додержання цього принципу виключає прояви суб'єктивізму, забезпечує прийняття справедливого рішення.

6. *Гласність*. Принцип гласності передбачає можливість для учасників адміністративного процесу безпосередньо ознайомитися з усіма матеріалами в справі та розглядати його відкрито. Вимога про відкритий розгляд справи означає, що відповідний орган або посадова особа зобов'язані своєчасно повідомити учасникам про місце, час розгляду справи.

Органи і посадові особи не мають права відмовити заінтересованим особам у їх проханні бути присутніми на розгляді конкретних справ про адміністративні правопорушення.

7. *Рівність учасників адміністративного процесу перед законом*. Цей принцип визначається конституційним положенням про рівність усіх громадян України. Законодавством закріплено статус сторін процесу, встановлено їхні права та обов'язки як учасників адміністративно-процесуальних відносин. Кожна зі сторін має право брати участь у всіх стадіях процесу, надавати докази і вимагати їх розгляд.

Щодо цього принципу в законодавстві про адміністративні правопорушення існує чітка норма, яка визначає, що всі громадяни рівні перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання, інших обставин. Немає будь-яких спеціальних органів, які розглядали б справи щодо окремих груп громадян, що різняться за зазначеними ознаками.

8. *Швидкість та економічність*. Цей принцип є наслідком оперативності як властивості управлінської діяльності. Він забезпечується закріпленням у законодавстві строків, у межах яких здійснюється провадження в індивідуальних справах, виконуються рішення.

9. *Проведення процесу національною мовою*. У Законі України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» зазначається, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом [10]. Отже, українська мова є єдиною державною мовою в Україні, що функціонує «в усіх сферах суспільного життя на всій території України» [10].

10. *Відповідальність посадових осіб.* Порушення встановленого порядку адміністративно-процесуальної діяльності, бюрократичне ставлення до громадян і їхніх звернень веде до застосування до винуватців заходів дисциплінарної, матеріальної та кримінальної відповідальності.

1.4. Суб'єкти (учасники) адміністративного процесу

Адміністративний процес характеризується різноманітністю суб'єктів. Як сторони (учасники, суб'єкти) в адміністративному процесі виступають юридичні та фізичні особи; виконавчо-розпорядчі органи держави і місцевого самоврядування; адміністрації підприємств, закладів, організацій і громадські організації; політичні партії та органи самоорганізації населення; об'єднання громадян і просто громадяни, а також іноземці та особи без громадянства тощо.

Аналіз усіх учасників адміністративно-процесуальних відносин дає змогу виділити п'ять груп суб'єктів адміністративного процесу:

- громадяни;
- виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату;
- об'єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність;
- державні службовці та посадові особи, що наділені адміністративно-процесуальними правами та обов'язками;
- інші державні органи та їх посадові особи.

Розглянемо на характерні риси кожного із зазначених суб'єктів.

Громадяни мають загальну правосуб'єктність, зокрема й адміністративного процесу, в будь-якій галузі управлінської сфери – господарській, соціально-культурній, адміністративній, політичній. Така властивість адміністративної правосуб'єктності громадян породжує в усіх інших суб'єктів адміністративного процесу обов'язок дотримуватися їхніх прав.

Особливістю адміністративно-процесуальної правосуб'єктності громадян є їхня некомпетентність щодо вирішення адміністративних справ (якщо не наділені спеціальними повноваженнями, але в цьому разі вони вже належать до іншої категорії суб'єктів).

Виконавчо-розпорядчі органи. Ця група суб'єктів відіграє визначну роль у вирішенні індивідуально-конкретних справ. Водночас адміністративно-процесуальна правосуб'єктність виконавчо-розпорядчих органів неоднакова, виділяють *загальну, галузеву та спеціальну*.

Загальну правосуб'єктність мають ті органи, до компетенції яких належить вирішення широкого кола справ, незалежно від їх галузевої компетенції.

Галузеву – мають органи, до завдань яких належить вирішення справ у межах галузі. Це відділи та служби міністерств.

Спеціальну – мають органи, створені спеціально для вирішення вузького кола справ. Наприклад, адміністративна комісія районної державної адміністрації.

Слід зазначити, що виконавчо-розпорядчі органи зазвичай є обов'язковою стороною, обов'язковим учасником адміністративного процесу.

Громадські об'єднання. У Законі України «Про громадські об'єднання» визначаються правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань.

Посадові особи і державні службовці, їх адміністративно-процесуальна правосуб'єктність зумовлена двома обставинами:

1. Важливе значення має належність державних службовців до певної категорії керівників або спеціалістів. Зрозуміло, що правосуб'єктність керівника ширша, ніж спеціаліста;

2. Значну роль відіграє зміст посадових прав та обов'язків. Так, голова районної держадміністрації і начальник управління міністерства належать до однієї категорії, але зрозуміло, що їх правосуб'єктність різна.

Інші державні органи та їх посадові особи. Спеціальною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю володіють і деякі інші передбачені законом державні органи та посадові особи. Так, районні (міські) судді одноосібно розглядають низку справ про адміністративні правопорушення (ст. 221 КУпАП), в органах прокуратури ведеться провадження за скаргами та заявами громадян, порушується дисциплінарне переслідування (дисциплінарне провадження) щодо посадових осіб тощо.

Слід зазначити, що лише цієї класифікації суб'єктів адміністративного процесу явно недостатньо для з'ясування специфіки їх адміністративно-процесуального становища.

Для визначення їх адміністративно-процесуального статусу важлива і та роль, яку кожен із суб'єктів виконує у процесі. За характером процесуального статусу всі суб'єкти поділяються на три групи:

- суб'єкти, що вирішують справу;
- суб'єкти, стосовно яких вирішується справа;
- допоміжні учасники процесу.

До першої групи завжди належать державні органи, їх посадові особи, до другої – майже будь-які суб'єкти, як органи, так і особи, до третьої – свідки, потерпілі, експерти, перекладачі, адвокати.

Конкретний перелік учасників адміністративно-процесуальних відносин залежить від виду адміністративного провадження.

1.5. Історія розвитку адміністративно-державного управління

Теорія адміністративно-державного управління є одним із найбільш важливих і перспективних напрямів сучасної політичної думки. Довгий час ця теорія розвивалася в рідній загальній політологічній традиції й лише наприкінці XIX ст. стала виділятися як самостійна галузь наукових досліджень.

У міру розширення та поглиблення знань про соціальний світ прискорилося диференціювання наукових дисциплін. До середини XVIII ст. відбулося відділення природної філософії від моральної. Надалі під впливом філософських досліджень Анрі Сен-Сімона й Огюста Конта моральні науки дістали назву «соціальні».

Однак про початок власне політичної науки можна говорити лише з виникненням у першій половині XIX ст. Правової школи в Німеччині, що поставила собі за мету вивчення держави. Політологія як нова дисципліна з'явилася в 1880 році. У червні цього року Рада правління Колумбійського коледжу в США (пізніше перейменованого в Колумбійський університет) з ініціативи вченого Дж. Барджесса прийняла рішення про створення Школи політичної науки. Було введено систему підготовки наукових кадрів з написанням і захистом дисертації. Починаючи з 1886 р., Школа політичної науки публікує журнал «Політикал Сайнс Квотелі». Досвід Колумбійського університету використали інші провідні навчальні заклади США, а потім і Західної Європи.

У цей період проблеми адміністративно-державного управління вивчалися ще в загальному комплексі політичних досліджень поряд з питаннями політичної соціалізації, конфлікту і консенсусу, політичного прогнозування. Але поступово проблема підготовки професійних державних службовців стає все більш актуальною.

У розвинених країнах Заходу та в Україні відбуваються важливі зміни в адміністративно-державному апараті управління. В усіх ланках управлінських структур вводиться поділ праці. При цьому в державі складається ієрархія установ і посад, що передбачає підпорядкування нижчих ланок адміністрації вищим, а всієї армії чиновників – голові держави, що перебуває нагорі «піраміди влади». Згодом систематичний та ієрархічний поділ праці між різними галузями державного управління закріплюється в законодавстві, що детально регламентує функції та компетенцію окремих державних служб і установ, а також обов'язки всіх чиновників. Так прагнули зміцнити й упорядкувати діяльність державного апарату, а крім того, посилити контроль за його роботою.

Централізована перебудова державної служби, з одного боку, зумовила збільшення чисельності чиновництва, з іншого – зміну його якісного складу. Зокрема, постійно зростала кількість чиновників нижчих розрядів (секретарів, діловодів тощо), які мали обслуговувати сам процес діловодства в установах і забезпечувати безперебійне функціонування

всіх ланок державної машини. Саме розширення складу «канцелярії» (від фр. bureau) було одним із характерних ознак централізації державного управління. Звідси з'явилися терміни «бюрократія», «бюрократизація».

Поступово на зміну ієрархії чинів, оснований на «породі», привілеях, вводилася ієрархія чинів залежно від особистої вислуги і знань людини, її професійної кваліфікації. Уведення постійної грошової платні для всіх категорій чиновників посилювало їхню залежність від державної влади.

Зазначені зміни в організації державної служби відбувалися не одразу, не одночасно, а протягом тривалого історичного періоду. У Західній Європі цей процес почався в XV–XVI ст., в Україні та Америці трохи пізніше – у XVIII ст. Процес формування національних бюрократичних структур у більшості країн Заходу та в Україні закінчився приблизно однаково – у другій половині XIX ст.

У 1883 році в США було прийнято закон Пендлтона, що дістав назву «Закон про цивільну службу». Прийняття цього документа поклало початок законодавчому оформленню сучасного інституту цивільної служби. Закон Пендлтона передбачає проведення відкритих конкурсних іспитів для претендентів на державні посади і зберігає силу в США дотепер.

У 1887 році професор Вудро Вільсон – майбутній президент США – поклав початок теоретичному розробленню питань адміністративно-державного управління. Він підкреслив, що наука адміністрування буде шукати способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, упорядкує організацію управління. Вільсон вважав, що зміна політичного керівництва не має впливати на діяльність незмінюваного адміністративного апарату. Отже, завданням державної адміністрації проголошувалося оперативне і компетентне впровадження в життя рішень будь-якої групи політичних лідерів – «обранців нації».

В. Вільсон розробив модель «адміністративної ефективності», запропонувавши використовувати в адміністративно-державному управлінні методи організації та управління в бізнесі, раціональні та дієві. Він обґрунтував також необхідність високого професіоналізму в системі державного адміністрування, тобто добору державних службовців за їхньою професійною компетентністю. Тим самим бюрократія мала перетворитися на інструмент професійного управління з його принципами ієрархії та поділу функцій.

Ідеї В. Вільсона багато в чому поділяв американський політолог Френк Дж. Гуднау. Наприкінці XIX – початку XX ст. Ф. Гуднау і В. Вільсон провели значні дослідження американської системи адміністративно-державного управління. Вони прагнули розробити модель бюрократії, яка б «працювала» в межах демократичного суспільства. Створена ними теоретична концепція дала змогу політологам початку століття прийняти ідеали демократії разом із діяльністю професійної цивільної служби.

В. Вільсон вважав, що відносини між адміністрацією, яка виконує закони, і владою, що створює закони, складають саму суть урядової

системи. Політики й адміністратори в будь-якій добре налагодженій системі мають бути поруч. Здійснення політичних рішень, застосування законів, ухвалених адміністрацією, виявляють мудрість і виконуваність цих рішень і законодавчих актів. Так само законодавство і політичне керівництво дають основний напрям діяльності адміністрації.

Саме тоді Ф. Гуднау і В. Вільсон розмежували політиків і адміністраторів. На їхню думку, для того щоб забезпечити розвиток демократії, політикам потрібно контролювати діяльність адміністраторів. Така субординація має бути визначена на індивідуальному і колективному рівнях. Тоді адміністратори ніколи не зможуть «втручатися» в політику: вони просто наслідуватимуть зазначені напрями, задані для них політичними лідерами.

Під впливом ідеї Ф. Гуднау і В. Вільсона провідне місце в теорії адміністративно-державного управління відразу ж посіли питання наукового управління чи менеджменту, незалежного від політичної ідеології.

Слід зауважити, що вперше термін *public administrative management* (адміністративно-державне управління) було використано в програмі республіканської партії США в 1986 році. У цій програмі засуджувалася «некомпетентність» демократичного уряду, що не володіє науковими методами управління. Для прискореного впровадження нових методів державного адміністрування у 20-х роках ХХ ст. в США було створено мережу приватних організацій – бюро муніципальних досліджень, що фінансувалися через спеціальні фонди. Ці бюро почали розробляти правила та процедури адміністративно-державного управління, використовуючи останні досягнення соціальних наук.

Першим ученим, хто здійснив систематизований аналіз державної бюрократії і бюрократів, був німецький соціолог Макс Вебер (1864–1920). У своїх дослідженнях він заклав основу для сучасного вивчення адміністративно-державного управління. Аналіз Вебера було засновано на бюрократичній моделі Німеччини, але розроблені ним принципи досить універсальні і можуть бути застосовані повсюдно:

- адміністративні установи, організовані ієрархічно;
- кожна установа має свою власну сферу компетенції;
- цивільних службовців призначають, а не вибирають на основі професійної кваліфікації, як зазначено в дипломах чи за результатами іспитів;
- цивільні службовці одержують заробітну плату відповідно до рангу;
- для цивільного службовця ця робота є професією чи принаймні основним заняттям;
- службовець не володіє установою, у якій працює;
- службовець підкоряється дисципліні і знаходиться під контролем;
- звільнення з посади ґрунтується на рішенні вищих інстанцій.

М. Вебер розумів, що він вивчає щось порівняно нове. Деякі з перелічених принципів могли б бути виявлені в Китаї, але не всі. Державна адміністрація як частина виконавчої влади в суспільстві з'явилася в Західній Європі близько XVI ст., але досягла своєї повної могутності тільки в XX ст. У правовій державі, побудованій за принципом поділу влади, виконавча влада покликана здійснювати основні політичні рішення, прийняті законодавчою владою. При цьому уряд виконує функцію прийняття політичних рішень (у межах Конституції і на основі законів) і управління державою, а адміністрація реалізує їх у політичній практиці.

Станова згуртованість бюрократії, на думку Вебера, впливає з її фактично владного положення стосовно підлеглої більшості населення і має такі характеристики:

- підвищена соціальна оцінка службовця, захищеного адміністративними та карними нормами;
- побудова рангової ієрархії на принципах «призначання» (на противагу принципу «вибірності»);
- довічний статус службовця;
- регулярна грошова винагорода відповідно до рангу;
- кар'єрний принцип переміщення в ранговій ієрархії.

Владне положення бюрократії ґрунтується також на володінні технікою управління, зміст якої має два основні аспекти. Насамперед це спеціальні знання, отримані професійними державними службовцями в результаті підготовки у відповідних галузях адміністративно-державного управління. Потім важливе значення має знання правил бюрократичного процесу в самих відомствах. Бюрократія прагне монополізувати техніку управління, використовуючи для цього такі прийоми, як засекречування інформації, захист «службової таємниці» тощо. М. Вебер попереджав, що в міру зростання самостійності бюрократія виявляє тенденцію керуватися у своїй діяльності не тільки функціональними потребами, але й «інстинктом влади». Інакше кажучи, бюрократія виявляє прагнення поширювати свій вплив далеко за межами власної юрисдикції.

Сам М. Вебер вважав ідеальним адміністративно-державне управління, побудоване на суворих бюрократичних принципах: авторитарна влада керівника, який приймає рішення, віддає розпорядження підлеглим і контролює їх виконання. Завдання службовців державної адміністрації при цьому полягає тільки в тому, щоб застосовувати управлінські принципи до конкретних ситуацій, для чого і розроблялися певні правила державного адміністрування. Вебер уявляв професійних державних службовців як висококваліфікованих фахівців духовної праці, професійно вимуштруваних підготовкою, з високою становою честю, що гарантує бездоганність. На його думку, без цього виникла б фатальна небезпека дивовижної корупції і низького міщанства,

що поставило б під загрозу суто технічну ефективність державного апарату.

М. Вебер вважав також, що справжньою професією чиновника не має бути політика. Він повинен «управляти» насамперед неупереджено – ця вимога застосовувалася навіть до так званих «політичних» управлінських чиновників, — щонайменше офіційно, якщо під питанням не «державні інтереси», тобто життєві інтереси панівного порядку. *Sine ira et studio* — без гніву і пристрасті повинен він вершити справи.

М. Вебер думав, що чиновник не повинен робити те, що завжди повинен робити політик – боротися. Тому що прийняття рішень, боротьба і пристрасть – сфера політики. Діяльність політика завжди підпорядкована принципу відповідальності, протилежному відповідальності чиновника.

Якщо вища установа наполягає на наказі, який здається чиновнику помилковим, справа честі чиновника виконати наказ під відповідальність того, хто віддає наказ, виконати сумлінно і точно. М. Вебер думав, що без такої дисципліни розвалився б увесь управлінський апарат. Навпаки, честю політичного вождя є виняткова особиста відповідальність за те, що він робить, відповідальність, відхилити чи скинути яку із себе він не може і не має права.

Ідеї М. Вебера, В. Вільсона, Ф. Гуднау мали значний вплив на розвиток теорії адміністративно-державного управління в західних країнах. Цих учених часто називають «поколінням попередників».

У їхніх роботах були висловлені і розроблені *дві основні ідеї наукової теорії адміністративно-державного управління*:

1) щоб реформувати апарат управління, треба його добре знати, а отже, вивчати з наукових позицій;

2) апарат адміністративно-державного управління має бути відділений від сфери політики.

Більшість сучасних дослідників вважають, що саме з появою робіт В. Вільсона, Ф. Гуднау, М. Вебера можна говорити про початок *першого етапу в розвитку теорії адміністративно-державного управління* як самостійного наукового напрямку. Хронологічні межі цього етапу умовно можна визначити з 80-х років XIX ст. до 1920 р.

З 1990 р. вивчення державного адміністрування стає частиною навчальних програм у провідних університетах США і Західної Європи. У 1916 році у Вашингтоні Роберт Брукінгс заснував перший Інститут урядових досліджень (Institute of Government Research). Метою цієї науководослідної організації стало вироблення системного аналітичного підходу до адміністративно-державної діяльності. Аналогічні дослідні центри й інститути почали з'являтися в Європі у 20–30-ті роки XX ст.

Другий етап у розвитку теорії адміністративно-державного управління продовжувався з 1920 р. до 1950 р. Особливо великі успіхи в ці роки зробили американці, що пояснюється низкою причин. На відміну від європейських країн у США вищі навчальні заклади вже в той період мали

свободу під час складання навчальних програм і вибору викладачів. Виші мали можливість експериментувати, вводити нові курси, одним із яких був курс теорії адміністративно-державного управління, що сприяло розвитку і поширенню нової науки.

У Європі (особливо у Франції, Великій Британії) система навчання в ті роки була надто централізована, однаковість була правилом. Ось звідки виникала та негнучкість, той опір нововведенням.

Був і інший сприятливий чинник, що вплинув на інтенсивний розвиток теорії адміністративно-державного управління саме в США. Американці вже в ті роки думали, що наука адміністративно-державного управління і наука управління приватними підприємствами можуть і мають бути зближені. Курси адміністративної організації, управління персоналом, бюджетної техніки, людських стосунків, теорії організації читалися в багатьох навчальних закладах США як для тих, хто готував себе до державної служби, так і для тих, хто повинен був поповнити в майбутньому кадри ділової адміністрації приватного бізнесу. І оскільки викладання цих дисциплін мало таку широку аудиторію, то з'явилося і багато професорів, підручників, дослідницьких робіт. Усе це сприяло розвитку теорії адміністративно-державного управління. Звідси стає зрозумілим, як у США протягом декількох десятиліть було написано так багато цінних робіт.

Був ще один чинник того самого плану. Американці завжди наголошували на практичній значущості досліджень адміністративно-державного управління; їхні наукові розробки містили практичні рекомендації, пропонували обґрунтовані проєкти реформ. Такий утилітарний підхід до вивчення адміністративно-державного управління давав змогу знаходити державні та приватні джерела фінансування для проведення наукових праць.

У 20–50-ті роки ХХ ст. найбільш відомими напрямками в теорії адміністративно-державного управління були «класична школа» і «школа людських стосунків». Яскравими представниками «класиків» є А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвік, Д. Муні, Т. Вулсі. Метою класичної школи було розроблення принципів адміністративно-державного управління. При цьому майже всі «класики» зважали на ідеї, що слідування цим принципам веде до успіху державного адміністрування в різних країнах.

Прихильники класичної школи не дуже дбали про соціальні аспекти адміністративно-державної діяльності. Вони прагнули дивитися на організацію управління з погляду широкої перспективи, намагалися визначити загальні характеристики та закономірності адміністративно-державної організації. При цьому вони досить вдало використовували теорію наукового менеджменту, запозичену з організації управління в бізнесі. Цю теорію розробили Ф. Тейлор, Г. Емерсон і Г. Форд, які розглядали управління як механізм, який діє в результаті комбінації низки чинників, за допомогою яких можна досягати визначених цілей із максимальною ефективністю за мінімальних витрат ресурсів.

Усі ці ідеї було використано «класиками» під час вивчення державного адміністрування. Розроблені класичною школою принципи управління стосуються двох основних аспектів. Один з них – обґрунтування раціональної системи управління адміністративно-державними організаціями, другий стосується побудови структури організації. Найбільш важливі постулати класичної школи такі:

- наука замість традиційних навичок;
- гармонія замість протиріч;
- співробітництво замість індивідуальної роботи;
- максимальна продуктивність на кожному робочому місці.

У межах класичної школи система адміністративно-державного управління з'являється як регламентована згори донизу ієрархічна організація лінійно-функціонального типу із чітким визначенням функції кожної посадової категорії. Варто підкреслити, що така модель досить ефективна в умовах стабільного соціального середовища й однотипних управлінських завдань і ситуацій. Вона дотепер застосовується на різних рівнях управління.

Загалом заслуги класичної школи полягають у науковому осмисленні всіх управлінських зв'язків у системі адміністративно-державного управління, у підвищенні продуктивності праці за допомогою оперативного менеджменту. Однак у тих випадках, коли на ефективність управління впливає людський чинник, використання цього підходу явно недостатньо.

Ще одним впливовим напрямом у теорії адміністративно-державного управління була школа людських стосунків. Вона виникла в 30-ті роки ХХ ст., коли психологія була ще на початку розвитку. Рух за людські стосунки багато в чому з'явився у відповідь на нездатність класичної школи усвідомити людський чинник як основний елемент ефективності організації. І оскільки рух виник як реакція на недоліки класичного підходу, школу людських стосунків іноді називають неокласичною.

Найбільш відомими вченими цього напрямку були М. Фоллетт, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі. У своїх дослідженнях вони звернули увагу на аналіз психологічних чинників, що викликають задоволеність працівників своєю працею, оскільки в низці експериментів вдалося досягти підвищення продуктивності праці завдяки поліпшенню психологічного клімату та посилення мотивації.

Подальші дослідження показали, що гарні стосунки між службовцями не ведуть автоматично до збільшення продуктивності праці адміністративних організацій і що мотивація, яка орієнтує співробітників на досягнення високих результатів, має більш важливе значення, ніж проста задоволеність роботою. У межах руху за людські стосунки було розроблено різні мотиваційні моделі, які використовують у теорії адміністративно-державного управління.

Особливе значення мають дослідження, що описують фактичну поведінку окремих осіб і груп у процесі вироблення та прийняття адміністративно-державних рішень. Стосовно практичних рекомендацій рух за людські стосунки виходить із того, що будь-яка нормативна теорія рішень лише тоді має перспективу на успіх, коли спирається на реальні факти поведінки членів організації в процесі прийняття рішень. При цьому за критерій доцільності приймають не ефективність як таку, а ефективність, зіставлену з психологічними обмеженнями, що визначають межі практичного застосування теоретичних рекомендацій з удосконалювання управління. Рекомендується використовувати основні прийоми управління людськими стосунками, що охоплюють більш ефективні дії безпосередніх керівників, консультації з рядовими співробітниками і надання їм більш широких можливостей спілкування в роботі.

Очевидно, що методи, розроблені школою людських стосунків, ефективні лише в досить вузькій сфері державного адміністрування – управлінні персоналом, коли особливо важливий особистий і конкретний вплив на співробітників для своєчасного прийняття рішень та успішної реалізації запланованого. Однак у галузі оперативного та стратегічного адміністративно-державного управління роль цих методів несуттєва.

Третій етап у розвитку теорії адміністративно-державного управління почався в 50-ті роки ХХ ст. і продовжується дотепер. Найбільш впливовими напрямками сучасного періоду можна вважати поведінковий, системний і ситуаційний підходи.

Розвиток таких наук, як психологія та соціологія, і удосконалювання методів дослідження після Другої світової війни зробили вивчення поведінки на робочому місці суто науковим. Серед найвідоміших учених 50–60-х років варто назвати Г. Саймона, Д. Смітцберга, Д. Істона. Саме вони почали розробляти новий підхід до державного адміністрування – поведінковий чи біхевіористський. Позитивним у їхніх оригінальних роботах є те, що автори прагнули подати досягнення сучасної соціальної психології та соціології як фундамент науки управління і пояснити реальне функціонування адміністративних служб через аналіз поведінки індивідів і груп, які працюють у них.

Школа поведінкових наук трохи відійшла від школи людських стосунків, яка зосереджувала увагу на методах налагодження міжособистісних стосунків. Новий підхід вирізнявся прагненням допомогти державним службовцям усвідомити свої власні можливості в адміністративно-державних структурах на основі застосування концепцій поведінкових наук. Основною метою цієї школи було підвищення ефективності організації завдяки підвищенню ефективності її людських ресурсів.

У межах поведінкового підходу вчені досліджували різні аспекти соціальної взаємодії, мотивації, характеру влади та авторитету в

адміністративно-державному управлінні. Особливо популярним поведінковий підхід був у 60-ті роки. Як і більш ранні школи, цей підхід відстоював «єдиний найкращий шлях» розв'язання управлінських проблем. Його головний постулат полягає в тому, що правильне застосування науки про поведінку сприятиме підвищенню ефективності праці як окремого службовця, так і системи адміністративно-державного управління в цілому.

Однак такі прийоми, як зміна змісту роботи державних службовців і участь рядових співробітників у процесі розроблення та прийняття відповідальних рішень і програм, виявилися ефективними лише для деяких категорій службовців і в деяких ситуаціях. Поряд із дослідженнями школи людських стосунків методи, розроблені в межах поведінкового підходу, у підсумку стали використовуватися переважно у сфері управління персоналом адміністративно-державних установ.

З початку 60-х років у державному адмініструванні швидко набував популярності системний підхід, чому в основному сприяли роботи Д. Істона, Г. Алмонда, Т. Парсонса. Застосування теорії систем до адміністративно-державного управління допомогло керівникам побачити всю організацію в єдності її складових частин, нерозривно пов'язаних із зовнішнім світом. Цей підхід також допоміг інтегрувати внески більш ранніх шкіл, які домінували в різні часи в теорії та практиці адміністративно-державного управління.

Головна ідея системного підходу полягає у визнанні взаємозв'язків і взаємозалежності елементів, підсистем і всієї системи державного адміністрування із зовнішнім середовищем, тобто із суспільством у цілому. Це дає можливість розглядати взаємозв'язки в системі адміністративно-державного управління та між системою і суспільством як єдине ціле. Такий підхід означає, що стратегія державного адміністрування не може бути об'єктом точного прогнозування і планування, оскільки суспільство постійно розвивається і змінюється. Водночас цей підхід робить акцент на розробленні стратегічного управління, що встановлює загальні цілі та способи поведінки адміністративно-державного управління в цілому.

Сьогодні системний підхід є одним із найвпливовіших напрямів як у теорії адміністративно-державного управління, так і в науковому управлінні загалом. Багато відомих учених вважають, що роль цього напрямку в сучасній науці буде зростати.

Однак теорія систем сама собою ще не може допомогти керівникам визначити, які саме елементи адміністративно-державної організації як системи особливо важливі. Вона тільки вказує, що ця організація складається із численних взаємозалежних підсистем і є відкритою структурою, яка взаємодіє із зовнішнім середовищем. Цей підхід конкретно не визначає основні чинники, що впливають на функції державного адміністрування. Так само ця теорія не визначає, як середовище, тобто суспільство, впливає на систему адміністративно-державного управління.

Таке визначення чинників та їх впливу на ефективність адміністративних структур є основним досягненням ситуаційного підходу, що став логічним продовженням теорії систем. Він виник на початку 70-х років ХХ ст. і зробив важливий внесок у розвиток державного адміністрування, використовуючи можливості прямого застосування науки до конкретних ситуацій і умов. Найбільш відомими теоріями, розробленими в рідній ситуаційного підходу, є концепція «м'якого мислення» і «організаційна кібернетика».

Прихильники ситуаційного підходу твердять, що оптимальних структур немає. Тому державне адміністрування має бути організоване так, щоб воно відповідало складностям і динаміці сучасного суспільства. Головною ідеєю ситуаційного підходу є аналіз ситуації, тобто конкретного набору обставин, що сильно впливають на деяку адміністративну організацію в деякий конкретний час. Оскільки в центрі уваги постійно перебуває нова ситуація, у межах цього підходу особливого значення набуває «ситуаційне мислення». Використовуючи ситуаційний підхід, керівники можуть краще зрозуміти, які прийоми найкраще сприятимуть досягненню цілей організації в конкретній ситуації.

Ситуаційний підхід є досить новим напрямом у науці, тому важко повністю оцінити сьогодні справжній вплив цієї школи на теорію і практику адміністративно-державного управління. Проте вже зараз можна сказати, що його вплив великий і, напевно, зростатиме в майбутньому.

У розвитку теорії адміністративно-державного управління особливу роль і значення має Організація Об'єднаних Націй (ООН), зокрема в популяризації та поширенні цієї науки.

З 1967 р. під егідою ООН регулярно проводяться міжнародні наради експертів із проблем адміністративно-державної діяльності. Крім цього, у межах Програми розвитку ООН сьогодні проводять велику практичну науково-дослідну роботу, а також порівняльні дослідження методів і досягнень різних країн у галузі державного адміністрування. Створюється всесвітня система збирання, поширення й обміну досвідом друкованими виданнями, а також інформаційними технологіями. Здійснюється підготовка довідників і посібників із вирішення актуальних питань державного адміністрування.

Більш ніж за чверть століття експерти ООН виконали значну роботу з поширення основних досягнень теорії адміністративно-державного управління в різних регіонах світу. Були складені і продовжують здійснюватися програми розвитку державного адміністрування в окремих країнах, постійно розробляються заходи регіонального та міжрегіонального характеру. Експерти регулярно оцінюють адміністративні можливості з метою розвитку, розробляють моделі сучасних реформ у галузі адміністративно-державного управління, пропонують програми навчання і перепідготовки персоналу.

Важливе значення має також розроблення категоріального апарату і методології державного адміністрування в матеріалах міжнародних нарад експертів ООН. Сьогодні можна говорити, що теорія адміністративно-державного управління має міжнародне визнання та офіційний статус самостійної наукової дисципліни.

На жаль, в Україні наука адміністративно-державного управління одержала офіційне визнання зовсім недавно. У період панування марксистсько-ленінської ідеології державне управління розглядали з погляду «керівної і направляючої ролі партії». З компетенції державної адміністрації вилучили такі найважливіші елементи, як формулювання цілей, прийняття рішень, розроблення й оцінювання програм і планів суспільного розвитку. Завдання державного адміністрування, власне кажучи, обмежували тим, що забезпечували реалізацію партійних рішень, прийнятих незалежно від державних структур. Державне адміністрування охоплювало тільки виконавчу і наказну діяльність, його зміст обмежувався чіткою формулою «команда – виконання». Критичні зауваження, альтернативні пошуки й інші творчі моменти в діяльності державної адміністрації не допускалися.

Саме тому в роки панування партійної номенклатури наука адміністративно-державного управління була просто не потрібна. Її розглядали як «буржуазну», свідомо помилкову. Принципи та методи державного управління в країнах Заходу інтерпретувалися переважно в негативному аспекті, що пояснювалося загальними ідеологічними установками минулих років. Власне кажучи, досягнення світової суспільної думки в галузі державного адміністрування в Україні і дотепер маловідомі, оскільки роботи провідних західних учених усе ще не перекладені українською мовою.

Тому так важливо сьогодні досліджувати й узагальнювати досвід розвитку світової науки у сфері державного адміністрування. Є міжнародний понятійний апарат, матеріали експертів ООН з питань організації адміністративно-державної діяльності, якими можна і потрібно користуватися. І одночасно слід проводити велику самостійну роботу, оскільки поняття і терміни адміністративно-державного управління необхідно узгодити з національним лексиконом, зробити зрозумілими та доступними прикладні технології.

1.6. Проблеми теорії адміністративно-державного управління

Об'єктом теорії адміністративно-державного управління є адміністративно-державна діяльність. На другій нараді експертів ООН адміністративно-державну діяльність визначили як процес досягнення національних цілей і завдань через державні організації. При цьому наголосили, що поняття адміністративно-державної діяльності може бути поширене на адміністраторів виконавчих, законодавчих і судових органів.

У світлі цього визначення предметом теорії адміністративно-державного управління є наукове обґрунтування процесу досягнення оптимального державного управління шляхом організації. Американський політолог Маршелл Даймок дійшов висновку, що сучасна теорія адміністративно-державного управління – це новий науковий синтез, що має необхідне відношення до всіх галузей знання і всіх питань, які належать до здійснення офіційної політики і програм.

Цікавим і несподіваним є порівняння теорії адміністративно-державного управління з медициною, запропоноване американським політологом Ф. Мошером. Тут звернено увагу на концептуальну подібність предметів цих двох наук, на перший погляд, дуже не схожих одна на одну. Так, медицина потребує знань дуже багатьох суміжних із нею дисциплін – анатомії, хімії, фізики. Однак знання цих наук ще не означає знання предмета власне медицини. Подібна ситуація склалася з теорією адміністративно-державного управління. Відомості з теорії політики, соціології, конфліктології, психології, економіки необхідні, але самі собою вони не є предметом теорії адміністративно-державного управління; це самостійний науковий напрям.

Найбільш близька до науки адміністративного управління наука адміністративного права, оскільки обидві займаються однієї і тією самою галуззю діяльності – державним адмініструванням. Але теорія адміністративно-державного управління прагне розкривати об'єктивно наявні закономірності у сфері адміністративної діяльності, щоб на цій основі формулювати рекомендації, тоді як предметом науки адміністративного права значною мірою є перетворення цих рекомендацій на чинні юридичні нормативи.

Адміністративне право має виконувати стосовно науки про адміністративне управління вторинну функцію, однак функція ця не пасивна. Завдання адміністративного права полягає в тому, щоб основні положення адміністративно-державного управління висловити специфічною юридичною мовою як зобов'язальні норми. Тому відповідно дібрані правові форми можуть мати уточнювальне значення для визначення й організації цих положень. У певному сенсі співвідношення дисциплін можна розглядати як питання форми та змісту.

Необхідно розглянути також взаємозв'язок теорії адміністративно-державного управління з праксеологією і теорією організації. Усі три галузі знання належать до ергологічних наук, тобто до наук про організацію людської діяльності. Розбіжності між ними полягають у неоднаковому ступені абстракції.

У групі ергологічних наук найбільш абстрактна праксеологія, що являє собою найвищий ступінь узагальнення. Предметом цієї науки вважається будь-яка людська діяльність, розглянута з погляду її раціональності. Принципи і практичні рекомендації праксеології застосовують в усіх сферах. Однак вони порівняно нечисленні, оскільки не

може бути великої кількості рекомендацій, що мають однакову цінність під час організації військової справи, приватної фірми чи кооперативу.

Теорія організації відрізняється меншим ступенем узагальнення. Ця теорія займається питаннями ефективного функціонування й управління соціальними системами. Оскільки однією з галузей цієї діяльності є робота управлінського персоналу, то теорія організації займається в певному сенсі і роботою персоналу органів державного управління.

Теорія адміністративно-державного управління перебуває ще на одну сходинку нижче за рівнем узагальнення, оскільки займається не всіма інститутами, створеними для виконання суспільно корисної діяльності, а лише тими, які стосуються державного адміністрування. Обмежуючи так само поле своїх інтересів, наука про адміністративне управління компенсує це, розвиваючи ті елементи теорії організації, які пов'язані зі специфікою державного адміністрування.

Взаємозв'язок усіх трьох дисциплін можна описати так: усе, що становить інтерес для праксеології, має значення для теорії організації, а те, що становить інтерес для теорії організації, важливо для теорії адміністративно-державного управління. Але не навпаки: не все, чим займається теорія адміністративно-державного управління, належить до сфери теорії організації, і не все, що вивчає теорія організації, належить до галузі праксеології.

Можна виділити кілька основних проблем, якими сьогодні займається теорія адміністративно-державного управління.

По-перше, це проблема організації державного управління на різних рівнях: національному, регіональному та місцевому. Сюди належить розроблення загальної теорії державних організацій, функцій апарату державного управління на різних рівнях, координація державного управління як цілісної системи.

По-друге, великим блоком проблем є підготовка і рекрутування управлінських кадрів. Тут досліджують питання оптимальної структури штатного складу чиновників державного апарату, управління персоналом державних організацій, вимоги до менталітету і стилю роботи професійних державних службовців, проблеми лідерства і боротьби з бюрократизмом.

По-третє, це питання, пов'язані з технікою державного адміністрування. До цього блоку проблем належить розроблення теорії прийняття державних рішень, політичного прогнозування, методів адміністративно-державного управління в кризових і конфліктних ситуаціях, технології взаємин державної адміністрації і засобів масової інформації.

Далі кожен із напрямів адміністративно-державного управління стає предметом наукового вивчення та дослідження: адміністративно-державне управління в умовах ринкової економіки, адміністративно-державне управління соціальними процесами, екологією, фінансами і т. д.

Перефразуючи Т. Парсонса, можна сказати, що зростаюча

диференціація в теорії адміністративно-державного управління не означає, що різні сфери цієї науки функціонують самі собою. Нові напрями є більш спеціалізованими, але водночас вони більше потребують ресурсів один одного, між ними розгортаються більш складні процеси наукового та соціального обміну.

Відомий англійський філософ XVIII ст. Е. Берк зазначав, що справа теоретика-філософа – вказати справжні цілі держави, справа ж політика-практика – знайти відповідні засоби для досягнення цих цілей і успішно користатися цими засобами. Тому природно, що теорія адміністративно-державного управління використовує безліч спеціальних чи приватних теорій (наприклад, теорії конфлікту і консенсусу, прийняття рішень, політичного прогнозування тощо). Але водночас є і загальна теорія адміністративно-державного управління, покликана пояснити державне управління як систему і цілісність.

Необхідно також підкреслити, що адміністративно-державне управління містить у собі як статику, так і динаміку, що відображаються відповідно в адміністративно-державному порядку та політичному процесі. Динамізм буття робить його вічно незавершеним, і, навпаки, незавершеність буття є ознакою його динамізму. Саме з огляду на цю незавершеність і відкритість процесу політичного теорія адміністративно-державного управління має зосереджувати увагу на його динаміці. Але разом динаміку політичного процесу не можна зрозуміти без всебічного дослідження наявної в кожен історичний період статичної адміністративно-державного управління. З цього погляду теорія адміністративно-державного управління як наукова дисципліна має однаково охоплювати як наявний порядок адміністративно-державного управління, де домінують постійні, незмінні величини, так і політичний процес, де домінують змінні величини.

Арсенал дослідницьких засобів і інструментів теорії адміністративно-державного управління охоплює всі основні принципи наукового дослідження: аналіз і синтез, індукцію та дедукцію, порівняння, узагальнення. Провідне місце в методології належить системному і ситуаційному аналізу. Складність і багатоаспектність державного адміністрування потребують дослідження фактів у їхній сукупності і взаємозумовленості. Тому систему адміністративно-державного управління розглядають не як ізольоване явище, а як сукупність взаємозалежних елементів, кожному з яких належать чітко визначені місце і функція.

Далі систему державного адміністрування розглядають як функціонуючу і, отже, таку, що має певну стійкість, і одночасно як систему, що розвивається, змінюється. Таким чином, у теоретичному плані закони функціонування системи є законами її розвитку. Методологічна специфіка системного підходу визначається тим, що цей підхід орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що її забезпечують, на

виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину.

У теорії адміністративно-державного управління системний підхід не існує у вигляді чіткої методологічної концепції. Цей підхід свої евристичні функції, залишаючись не дуже пов'язаною сукупністю принципів, основний зміст яких складається з відповідної орієнтації конкретних дослідників. По-перше, системний підхід містить визначену схему пояснення, в основі якої лежить пошук конкретних механізмів цілісності системи державного адміністрування і виявлення достатньо повної типології її зв'язків. Реалізація цієї функції зазвичай пов'язана з деякими труднощами: для ефективного дослідження недостатньо зафіксувати наявність у структурах адміністративно-державної системи різнотипних зв'язків, необхідно ще подати це різноманіття в операційному вигляді, тобто зобразити різні зв'язки як логічно однорідні, що допускають безпосереднє порівняння і зіставлення.

По-друге, з тези про різноманіття зв'язків в адміністративно-державних структурах випливає, що складний об'єкт допускає не одне, а кілька розчленовувань. При цьому критерієм може слугувати те, наскільки в результаті вдається побудувати «одиницю» аналізу (таку, наприклад, як товар в управлінні економічними процесами).

Системний підхід є методологічною основою для системного аналізу – сукупності методів, використовуваних для підготовки й обґрунтування рішень зі складних проблем адміністративно-державного управління. Процес розв'язання проблеми має починатися із чіткого формулювання цілей. При цьому всю проблему потрібно розглядати як єдине ціле з урахуванням наслідків і взаємозв'язків окремих часткових рішень. Необхідно виявляти й аналізувати альтернативні шляхи досягнення мети. Цілі окремих підрозділів не мають суперечити цілям всієї програми.

Центральною процедурою в системному аналізі є побудова узагальненої моделі (чи моделей), що відображає всі чинники та взаємозв'язки реальної ситуації, які можуть з'явитися в процесі здійснення рішення. Отриману модель досліджують для з'ясування результатів застосування того чи іншого з альтернативних варіантів дій, порівняння витрат ресурсів за кожним із варіантів, з'ясування ступеня чутливості моделі до різних зовнішніх впливів. Технічний інструмент системного аналізу – це сучасні обчислювальні машини й інформаційні системи.

Ще одним принципом системного дослідження є структурно-функціональний аналіз. Його суть полягає у виділенні елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, і визначенні їх місця і значення (функції) в системі адміністративно-державного управління. Наприклад, може виникнути така гіпотеза: різні соціальні чинники (вік, стать, освіта тощо) по-різному впливають на здійснення управлінських функцій. Отже, важливо визначити не тільки ступінь впливу кожного із цих

соціальних чинників, але і розкрити їхнє місце та значення (функцію) в управлінській діяльності, а також показати, як ці чинники пов'язані між собою.

Слід мати на увазі, що закономірності управлінської діяльності функціонують як статичні, а не динамічні. Це означає, що зв'язок між досліджуваними чинниками встановлюється не чітко, не однозначно, а з визначеною ймовірністю настання події. Інакше кажучи, установлюється тенденція розвитку управління як цілого, але з урахуванням окремих конкретних моментів. Статистична закономірність завжди виражається у функціональній залежності.

Слід зауважити, що було б неправильно в будь-якій функціональній залежності бачити основні причини управлінських процесів. Функціональний зв'язок може виражати причинність, але може й не виражати її. Ці види зв'язків не збігаються цілком. Сама собою функціональна залежність не розкриває одразу більш глибокі та корінні залежності – причинові. Вона лише вказує на можливе існування причин у конкретних умовах настання результату.

Структурно-функціональний аналіз дає змогу розкривати регуляторний характер механізмів адміністративно-державного управління. Його можна успішно застосовувати для вирішення цілої низки управлінських завдань: установлення зв'язку між внутрішньою структурою управління як усією системою в цілому, так і окремими її елементами, і виконуваних функцій; розроблення структури органу управління залежно від виконуваних функцій; визначення чисельності управлінського персоналу залежно від низки конкретних чинників тощо.

Логічним продовженням структурно-функціонального аналізу багато в чому є ситуаційний підхід. У теорії адміністративно-державного управління ситуаційний аналіз – це не простий набір установлених правил, а ймовірніше спосіб мислення про організаційні проблеми і їхні рішення. З погляду ситуаційної концепції державного адміністрування оптимальних організаційних структур немає. І хоча ситуаційний підхід визнає загальні закономірності процесу адміністративно-державного управління, специфічні прийоми, які мають використовувати керівники для ефективного досягнення цілей на кожному рівні управління й у кожній організації, можуть значно змінюватися.

Наприклад, усі адміністративно-державні організації мають створювати структури для того, щоб досягти своїх цілей. Однак є безліч різних способів побудови організаційних структур. Може бути створено багато чи мало рівнів управління, керівники вищої ланки можуть залишити за собою право приймати відповідальні рішення чи, навпаки, керівники нижніх і середніх рівнів можуть набути право широкої участі в прийнятті рішень. Отже, у межах ситуаційного аналізу керівництво адміністративно-державних організацій має визначати, яка структура чи прийом управління найбільше підходить для якоїсь конкретної ситуації. Більш того, оскільки

ситуація може мінятися, керівництво має планувати, які структурні інновації можна провести, щоб зберегти ефективність організації.

Успіх ситуаційного підходу багато в чому залежить від правильного вибору ситуаційних змінних, що визначають розвиток управлінського процесу в цих умовах. Установлення основних видів ситуаційних змінних, особливо у сфері поведінки організаційних структур і лідерства, є найбільш важливим внеском ситуаційного аналізу в розвиток методології державного адміністрування. Більшість сучасних дослідників вважає основними ситуаційними змінними в самих адміністративно-державних організаціях цілі, завдання, структури, технологію і співробітників. Головними ситуаційними змінними зовнішнього середовища називають такі чинники, як політичний процес, стан економіки, науково-технічний прогрес, соціокультурні зміни, вплив групових інтересів.

Водночас варто підкреслити, що визначити всі змінні, що впливають на адміністративно-державну організацію, неможливо.

Буквально кожне попереднє управлінське рішення, кожна риса людського характеру (особливо для керівників), усе, що відбувається за межами організації, впливає на еволюцію управлінського процесу. Однак для практичних цілей керівники можуть розглядати тільки зазначені вище найбільш значущі чинники, що найімовірніше можуть вплинути на успіх державного адміністрування.

З погляду ситуаційного підходу методологію аналізу адміністративно-державних завдань і рішень можна уявити як процес із чотирьох кроків.

1. Для розв'язання поставленої проблеми керівник вибирає одну чи кілька наукових методик: структурно-функціональний аналіз, мотиваційні моделі, кількісні методи прийняття рішень тощо.

2. Кожна з управлінських методик, застосовуваних у конкретній ситуації, має свої сильні та слабкі сторони: керівник повинен уміти передбачати ймовірні наслідки застосування обраної ним методики, як позитивні, так і негативні (наприклад, пропозиція подвоїти зарплату всім службовцям у відповідь на додаткову роботу може викликати значне підвищення їхньої мотивації на якийсь час, однак якщо порівняти витрати з отриманими результатами, то може виявитися, що такий шлях призведе до руйнування організації).

3. Керівник повинен уміти правильно інтерпретувати ситуацію: визначити, які чинники є найбільш важливими в конкретній ситуації і який імовірний ефект може бути внаслідок зміни однієї чи декількох змінних.

4. Керівник повинен уміти використовувати конкретні прийоми, що призводять до найбільш негативного ефекту в конкретних ситуаціях, забезпечуючи тим самим досягнення цілей адміністративно-державної організації найефективнішим шляхом в умовах наявних обставин.

Отже, методологія ситуаційного аналізу значно розширила практичне застосування теорії систем, визначивши основні внутрішні та зовнішні змінні, котрі впливають на адміністративно-державну організацію. Оскільки

відповідно до цього підходу методики та концепції мають бути застосовані до конкретних обставин, ситуаційний підхід часто називають ситуаційним мисленням. Більшість сучасних учених вважають, що перспективи розвитку методології адміністративно-державного управління пов'язані саме з розвитком ситуаційного мислення.

1.7. Дванадцять функцій менеджменту місцевих урядових органів

Загальним для менеджменту місцевих урядових закладів є набір із дванадцяти функцій, більш вузьких порівняно з чотирма основними:

1. Контакти з виборними посадовими особами, органами виконавчої влади, що не займаються оперативним управлінням і контролем (тобто органами планування), а також із представниками інших урядових відомств.

2. Контакти з окремими громадянами, представниками специфічних груп населення, пресою.

3. Оцінювання стану справ у своєму регіоні та планування відповідної діяльності.

4. Оцінювання стану справ у сфері послуг і планування відповідної діяльності.

5. Фінансове планування (розроблення бюджету, прогнозування).

6. Оперативне керівництво.

7. Фінансовий менеджмент.

8. Керівництво проектами.

9. Формальна робота з кадрами.

10. Управління трудовими процесами.

11. Підвищення особистої професійної та управлінської кваліфікації.

12. Загальні адміністративні й допоміжні функції.

Важливо зрозуміти відмінність між деякими із цих функцій, особливо між функціями 9, 10 та 11. *Формальна робота з кадрами* – це час, витрачений на координацію, контроль, аналіз, оцінювання і виконання формальних обов'язків стосовно підлеглих, тобто оцінювання їх роботи, добір, найм, просування по службі, покарання і підтримка дисципліни, розгляд скарг, переговори з профспілками, розроблення і здійснення програм навчання і підвищення кваліфікації.

Управління трудовими процесами – це час, витрачений на порівняно менш формальні функції, пов'язані з організацією та удосконалюванням трудової діяльності працівників. Це розподіл робочого часу, допомога, виховна робота, підготовка зборів і участь у них, формування трудових колективів, забезпечення участі в роботі, неофіційне оцінювання роботи, зворотний зв'язок, неформальне навчання без відриву від виробництва, інші дії, які підвищують мотивацію та заохочують творчий підхід.

Підвищення особистої професійної та управлінської кваліфікації –

це час, витрачений менеджером на власну освіту, зокрема на заняття, конференції, читання книг, статей і дослідницьких звітів, досягнення особистих цілей у цій сфері, зворотний зв'язок із колегами.

Менеджер не завжди може одразу прийняти ідеальну схему розподілу робочого часу – він ризикує випередити свою організацію. Щоб, скажімо, скоротити обсяг робіт з оперативного управління, йому треба передати рішення багатьох завдань працівникам нижчого рівня. Але якщо для цього в нього немає ні здібностей, ні досвіду, ні знань? Справа постраждає, а менеджери вищого рівня змушені будуть постійно «гасити пожежі», переробляючи зроблене та виправляючи помилки підлеглих.

Перш ніж передати іншим повноваження з ключових управлінських функцій, менеджер повинен приділяти більше часу і формальній роботі з кадрами (особливо професійній підготовці), і управлінню трудовими процесами, щоб вивести менеджерів нижнього рівня на відповідний рівень, де вони навчаться виконувати відповідальну роботу, завоюють довіру, набудуть потрібних навичок. Заради цього можна пожертвувати часткою дуже необхідного йому часу, відведеного на планування, витративши його на вирішення завдань формальної роботи з кадрами та оперативне управління діяльністю.

Досягнувши бажаних результатів, можна буде уважніше зайнятися плануванням, делегуючи майже всі оперативні завдання керівникам нижнього рівня. Інша можливість знайти «зайвий» час, щоб провести колектив подолав труднощі перехідного періоду, полягає в тому, щоб просто збільшити свій робочий час, поки справа не налагодиться.

Можливість прискорити процес змін вартий того, щоб протягом декількох критичних тижнів чи місяців докласти додаткових зусиль. Буває, щоправда, що менеджер витрачає цей додатковий час не на підготовку гідних помічників і делегування їм частини своїх повноважень, а на роботу понад норму.

При цьому підлеглі працюють на колишньому рівні, а діяльності організації загалом це аж ніяк не на користь.

Контрольні запитання

1. Суть адміністративних робіт і процесів.
2. Характеристика юрисдикційної та судової концепції адміністративного процесу.
3. Характеристика управлінської концепції адміністративного процесу.
4. Зміст адміністративного процесу. Головні принципи адміністративного процесу.
5. Роль основних суб'єктів (учасників) адміністративного процесу.

2. ДОКУМЕНТУВАННЯ ХАРАКТЕРИСТИК ПРОДУКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

2.1. Документ і його характеристики

Під документом розуміється зафіксована на матеріальному носії ідентифікована інформація, яка створена, отримана і збережена організацією або приватною особою як доказ у разі підтвердження правових зобов'язань або ділової діяльності.

При цьому найважливішою характеристикою документа є його ідентифікованість, забезпечувана наявністю відповідних реквізитів.

Документи містять інформацію, що є одним із видів ресурсів організації (поряд із матеріальними, фінансовими, кадровими тощо), що забезпечує можливість реалізації управлінської діяльності.

Документи необхідні для таких дій:

- здійснення ефективної і впорядкованої діяльності організації, що припускає необхідну відповідальність;
- формування та документального фіксування організаційних і управлінських рішень;
- забезпечення узгодженості управлінської та адміністративної діяльності;
- забезпечення безперервності діяльності організації в умовах надзвичайних ситуацій;
- дотримання вимог нормативних правових актів, що регулюють сферу діяльності організації у всіх її проявах;
- забезпечення захисту та підтримки в разі можливих судових розглядів, пов'язаних із діяльністю організації;
- захисту інтересів організації та прав її співробітників і клієнтів, а також інших зацікавлених осіб;
- забезпечення та документального фіксування досягнень і розробок і відповідних прав на інтелектуальну власність організації та її співробітників;
- документального фіксування доказів здійснення ділової, особистої та громадської діяльності організації та її співробітників у всьому її різноманітті й відмітних особливостях;
- формування та збереження корпоративної, індивідуальної пам'яті, пам'яті суспільства.

Законодавчо встановлено, що документи і масиви документів як інформаційні ресурси є об'єктами відносин фізичних, юридичних осіб, держави і захищаються законом поряд з іншими ресурсами. Крім того, документування інформації є обов'язковою умовою включення її в інформаційні ресурси.

Зберігати створені документи необхідно:

1. Для забезпечення наступності й узгодженості дій під час прийняття

як поточних управлінських рішень, так і оцінювання їх майбутніх наслідків і розроблення відповідних рішень за допомогою:

- збереження інформації про вжиті в минулому й поточні управлінські рішення і реалізовані види діяльності (як частини корпоративної пам'яті) в цілях інформаційного забезпечення рішень і діяльності зараз та в майбутньому;

- збереження доказів минулого і поточної діяльності для дотримання підзвітності.

2. Для відповідності вимогам нормативних правових актів шляхом забезпечення документування, роз'яснення та впровадження нормативної бази, застосовної до управління документами з урахуванням особливостей діяльності організації.

3. Для відповідності поточним і майбутнім потребам зацікавлених осіб за допомогою:

- ідентифікації обґрунтованих законом інтересів, які зацікавлені особи (співробітники, ділові партнери, клієнти та інші особи) можуть мати стосовно збереження документів протягом більш тривалого терміну, ніж це необхідно самій організації. До складу зацікавлених осіб можуть належати і ті, кому організація має надавати доступ до своїх документів у цілях підзвітності (аудитори, регулюючі органи влади, органи слідства, архівні органи або дослідники);

- ідентифікації та оцінювання правових, фінансових, політичних, соціальних або інших результатів від збереження документів для дотримання інтересів дослідників і суспільства загалом;

- дотримання законодавчо обґрунтованих вимог відповідної архівної організації.

Для безперервного здійснення своєї діяльності, дотримання вимог нормативних правових актів і забезпечення необхідної підзвітності організації мають створювати і зберігати автентичні, достовірні та придатні для використання документи, а також захищати цілісність цих документів протягом необхідного часу.

Документ є автентичним, якщо можна довести, що він є тим, чим претендує бути, про що свідчить достовірність значень його реквізитів, зокрема, що його було створено або відправлено особою, яка дійсно створила або відправила його; а також було створено або відправлено в той час, який позначено. Термін «автентичний документ» рівнозначний терміну «справжній документ».

Вірогідним (надійним) є документ, зміст якого можна вважати повним і точним поданням відображуваних рішень, діяльності або фактів і який, як наслідок, безумовно може бути використано в подальших рішеннях або діяльності.

Цілісність документа визначається його повнотою і незмінністю.

Придатним для використання є документ, для якого можна визначити його місцезнаходження (локалізувати), отримати до нього доступ,

відтворити й інтерпретувати. Під час відтворення документ має безпосередньо бути пов'язаним із діяльністю або рішенням, у результаті яких його було створено.

Документ має зміст, контекст і структуру.

Зміст (контент) – це фактична інформація документа, що фіксує факти, рішення, діяльність.

Структура – це зовнішній вигляд і розташування частин змісту (наприклад, вид носія, формат зберігання, організація даних, розташування реквізитів, використовувані шрифти, примітки, таблиці тощо), а також наявність у документі зв'язків з іншими документами (гіперпосилань).

Контекст (зовнішнє середовище) – це інформація, яка міститься в документі або супроводжує його, що описує зв'язок документа з діяльністю організації і з іншими документами. Це дані про сам документ (наприклад, заголовок, автор, дата створення), про творця і мету створення документа (наприклад, про управлінську функції або діяльності, установі-творця), про використання документа (ким, коли, чому).

Опис згаданих компонентів документа здійснюється у вигляді так званих метаданих, які також містять і дані, пов'язані з управлінням документами. Таким чином, до метаданих належать не тільки реквізити (елементи оформлення) документа. Метадані містять також дані, що супроводжують документ (наприклад, які в реєстраційно-контрольних журналах, облікових картотеках).

Розрізняються метадані про сам документ, про принципи і правила управлінської діяльності, про осіб, що беруть участь у процесі управління та документаційного забезпечення управління, про управлінську діяльність і її процеси, про процеси документаційного забезпечення управління.

2.2. Реєстрація та облік документів

Рух документів із моменту їх отримання або створення до завершення виконання рішень щодо них, відправлення або передання в справу утворюють документообіг організації. Порядок руху документів в організації закріплюється в схемах перебігу документів, які розробляються службою документаційного забезпечення і затверджуються керівництвом організації. У разі функціонування системи автоматизованого оброблення інформацію в схеми має бути включено до обчислювальних центрів і всіх пунктів оброблення документів за допомогою засобів обчислювальної техніки.

Організація документообігу в умовах застосування засобів обчислювальної техніки має забезпечувати сумісність ручного й автоматизованого оброблення документів.

Документи, що надходять в організацію, зокрема створені за допомогою засобів обчислювальної техніки, первинно обробляються,

попередньо розглядаються, реєструються, розглядаються керівництвом і доставляються виконавцям.

На отриманому документі проставляється реєстраційний штамп.

Документи з грифом «особисто» або адресовані громадським організаціям в експедиції не розкриваються, а передаються за призначенням.

Попередньо розгляд документів здійснюється з метою розподілу документів, що надійшли та потребують обов'язкового розгляду керівництвом, направляються безпосередньо у структурні підрозділи і до відповідальних виконавців. Попередній розгляд не здійснюється (з огляду на оцінку змісту документів) на підставі встановленого в організації розподілу обов'язків. Без попереднього розгляду передаються за призначенням документи, адресовані безпосередньо у структурні підрозділи або посадовим особам.

Пропозиції, заяви і скарги громадян передаються в підрозділи з розгляду листів громадян.

Документи, адресовані керівництву організації або не мають указівки конкретної посадової особи або структурного підрозділу, попередньо розглядаються в службі документаційного забезпечення.

На розгляд керівництва передаються документи, отримані з урядових і вищих органів, які містять інформацію з принципів питань діяльності організації і які потребують рішення керівництва. Інші документи після попереднього розгляду службою документаційного забезпечення направляються виконавцям.

Оброблення і передання документів виконавцям мають здійснюватися в день надходження документів до служби документаційного забезпечення або в перший робочий день у разі їх надходження в неробочий час.

Документи, рішення щодо яких виконуються декількома структурними підрозділами, передаються їм по черзі або одночасно копіями. Оригінал передається відповідальному виконавцю, названому в резолюції першим. Необхідність копіювання документів і кількість копій визначається особою, що організує виконання.

За необхідності невідкладного рішення, що надійшло, допускається ознайомлення виконавця з його змістом до розгляду документа керівництвом організації.

Документи, що відправляються організацією, зокрема створені за допомогою засобів обчислювальної техніки, сортуються, упаковуються, оформляються як поштове відправлення і передаються у відділення зв'язку. Оброблення і відправлення документів здійснюються централізовано експедицією або співробітниками служби документаційного забезпечення відповідно до поштових правил.

Передання документів між структурними підрозділами здійснюється через інспекторів (секретарів) структурних підрозділів

або осіб, відповідальних за документаційне забезпечення. Документи передаються з відповідною оцінкою в реєстраційній формі.

Передання документів на ОЦ для оброблення, а також одержання документів (машинограм) з ОЦ здійснюється через секретаря структурного підрозділу або особу, відповідальну за документаційне забезпечення.

Облік має здійснюватися в комплексі з іншими заходами з вдосконалення роботи з документами.

Здійснюється як повний, так і вибірковий облік документів організації (структурними підрозділами або групами документів). Окремо враховуються пропозиції, заяви і скарги громадян. Під час підрахунку кількості документів за одиницю обліку приймається кожен екземпляр, зокрема розмножений і машинописний.

У службах оперативного розмноження і машинописних бюро проводиться облік створюваних копій документів.

Підрахунок кількості машиночитаних документів здійснюється за обліковими картками і журналами обліку роботи обчислювального центру. Результати обліку документів узагальнюються службою документаційного забезпечення і надаються керівництву організації для вибірки заходів щодо вдосконалення роботи з документами.

В організаціях створюються ІПС ручного типу, механізовані, автоматизовані. ІПС охоплює реєстрацію та індексування, створення на їх основі інформаційно-пошукових масивів (картотек, масивів на машинних носіях) і оперативне збереження документів.

Для досягнення інформаційної сумісності пошукових масивів організації галузі необхідне централізоване розроблення класифікаторів: типової номенклатури справ, класифікатора кореспондентів, класифікатора структурних підрозділів (за наявності типових структур), класифікатора назв видів документів, класифікатора аспектів діяльності організації, класифікатора питань, що містяться в пропозиціях, заявах і скаргах громадян тощо.

Реєстрація документів – фіксація факту створення або надходження документа через проставлення на ньому індексу з подальшим записом необхідних відомостей про документ у реєстраційних формах.

Індекс документа складається з порядкового номера в межах реєстрованого масиву документів, який, з огляду на завдання пошуку, доповнюється індексами з номенклатури справ, класифікатором кореспондентів, виконавців тощо. В індексі документа дотримується така (або зворотна) послідовність його складових частин: порядковий реєстраційний номер, індекс із номенклатури справ, індекс із використовуюваного класифікатора. Складові частини індексу відокремлюються одна від одної скісною рисою.

Зареєстровані мають бути всі документи, для яких потрібен облік, виконання і використання в довідкових цілях (розпорядницькі, планові, звітні, обліково-статистичні, бухгалтерські, фінансові тощо), як створювані і

використовувані всередині організації, так і направлені в інші організації і які надходять від вищих органів, підвідомчих, інших організацій і приватних осіб. Зареєстровані мають бути як традиційні машинописні (рукописні) документи, так і створювані засобами обчислювальної техніки (машиночитані, машинограми).

Документи реєструються в організації один раз: що надходять – у день надходження, створювані – у день підписання або затвердження. Під час передавання зареєстрованого документа з одного підрозділу в інший він повторно не реєструється.

Реєстрація документів проводиться в межах груп залежно від назви виду документа, його автора і змісту. Наприклад, окремо реєструються накази керівника з основної діяльності, накази керівника з кадрів, накази керівника вищої організації з основної діяльності, рішення колегії вищої організації, акти ревізії фінансово-господарської діяльності, бухгалтерські зведення, звіти підприємств, акти впровадження результатів наукових розробок, плани роботи підвідомчих організацій, заявки на матеріально-технічне постачання тощо. Порядкові реєстраційні номери надаються документам у межах кожної реєстрованої групи.

Реєстрація вступників і створюваних документів проводиться в основному централізовано: у місцях створення і виконання документів. Наприклад, планова документація реєструється в плановому відділі, документи з постачання – у відділі постачання, протоколи і рішення колегії у секретаріаті, розпорядчі документи з основної діяльності, підписані керівником організації, документи, що надходять із вищих організацій або направляються їм, – у службі документаційного забезпечення і т.д. Місце реєстрації документа закріплюється в інструкції з документаційного забезпечення управління й у таблиці документів організації.

Документи реєструються на картках. Щоб досягти інформаційної сумісності реєстраційних даних і створити умови для переходу до автоматизованої реєстрації, визначений обов'язковий склад реквізитів реєстрації: автор (кореспондент), назва виду документа, дата документа, індекс документа (дата та індекс надходження документа), заголовок документа або його короткий зміст, резолюція (виконавець, зміст доручення, автор, дата), термін виконання, оцінка про виконання (короткий запис вирішення питання по суті, дата фактичного виконання й індекс документа-відповіді, номер справи). Склад обов'язкових реквізитів за потреби може бути доповнено такими елементами: виконавці, підпис виконавця, що засвідчує одержання документа, перебіг виконання, позначка про додатки тощо. Порядок розташування реквізитів на реєстраційних формах і використання зворотного боку реєстраційно-контрольних карток визначається самою організацією.

Кількість примірників реєстраційно-контрольних карток визначається кількістю довідкових і контрольних карток у структурних підрозділах, де документ буде виконуватись і контролюватись.

Реєстрація документів-відповідей здійснюється на реєстраційних формах ініціативних документів. Документу-відповіді привласнюється самостійний порядковий реєстраційний номер у межах відповідного реєстрованого масиву.

Пропозиції, заяви і скарги громадян реєструються на реєстраційно-контрольних картках установленої форми.

Для реєстрації документів можуть використовуватися копіювально-розмножувальна та обчислювальна техніка.

В автоматизованій ІПС реєстрація документів здійснюється з використанням машиноорієнтованої реєстраційно-контрольної картки, побудованій на базі обов'язкових реквізитів реєстрації або через пряме введення їх з документа.

Довідкові картотеки формуються з реєстраційно-контрольних картки залежно від завдань конкретних ІПС відповідно до використовуваних класифікаторів. Складаються такі картотеки:

- довідкові;
- контрольно-довідкові;
- з географії надходження документів;
- за пропозиціями, заявами і скаргами громадян;
- тематичні (накази, рішення) тощо.

Інформаційно-пошукові масиви автоматизованих ІПС формуються на основі інформації про документи, зафіксованих на машинних носіях.

2.3. Організація контролю за виконанням документів

Контролю підлягають документи, що потребують виконання. Контроль виконання документів включає постановку документа на контроль, перевірку своєчасного доведення документа до виконавця, облік і узагальнення результатів контролю виконання. Контроль здійснюють керівники, служба документаційного забезпечення і відповідальні виконавці. Контроль виконання організаційно-розпорядчих документів здійснюється з доручення керівництва організації спеціальною службою, що входить до складу управління справами, канцелярії, загального відділу тощо, чи спеціально призначеною особою. Контроль виконання документів інших систем документації (планової, з матеріально-технічного постачання тощо) здійснюється за дорученням керівників у відповідних структурних підрозділах.

Терміни виконання документів обчислюються в календарних днях з дати підписання (затвердження) документа, а для документів, що надійшли з інших організацій, – з дати їх надходження. Індивідуальні терміни встановлюються керівниками. Кінцева дата виконання вказується в тексті документа чи в резолюції керівника.

Зміна терміну виконання провадиться тільки за вказівкою керівника в такому порядку: типові терміни – прийняттям нового акту, індивідуальні –

розпорядженням керівника, що їх установив.

Документ вважається виконаним і знімається з контролю після виконання завдань, запитів, повідомлення результатів зацікавленим організаціям і особам та іншого документованого підтвердження виконання. Результати виконання відзначаються на документі, у реєстраційно-контрольній картці і на екземплярі відповіді, що лишається в організації. Під час контролю виконання використовуються екземпляри, заповнювані під час реєстрації документів.

Службою контролю здійснюються такі дії:

- формування картотеки контрольованих документів;
- направлення картки контрольованого документа до підрозділу-виконавця;
- з'ясування у структурному підрозділі прізвища, імені, по батькові і телефону конкретного виконавця;
- нагадування підрозділу-виконавцю про термін виконання;
- отримання інформації про перебіг і результати виконання;
- запис перебігу і результатів виконання в картці контрольованого документа;
- регулярне інформування керівників про стан і результати виконання;
- повідомлення про перебіг і результат виконання документів на оперативних нарадах, засіданнях колегіальних органів;
- зняття документів з контролю за вказівкою керівників;
- формування картотеки виконаних документів.

Картки контрольованих документів (контрольна картотека) систематизується за термінами виконання документів, за виконавцями, групами документів (накази міністра, рішення колегії тощо).

Перевірка перебігу виконання здійснюється на всіх етапах до закінчення терміну в такому порядку:

- 1) завдань наступних років – не рідше одного разу на рік;
- 2) завдань наступних місяців поточного року – не рідше одного разу на місяць;
- 3) завдань, доручень поточного місяця – кожні десять днів і за п'ять днів до закінчення терміну.

Якщо документ пересилається на виконання в підвідомчу організацію з наступним інформуванням про результати розгляду, разом із документом відправляється два екземпляри реєстраційно-контрольної картки. Після виконання один екземпляр картки повертається з вказівкою дати виконання і змісту відповідних заходів. У структурних підрозділах контроль виконання документів здійснюється на загальних підставах.

Служба документаційного забезпечення чи особа, відповідальна за документацію, враховують і узагальнюють дані про перебіг і результати виконання документів у терміни, встановлені керівником, але не рідше одного разу на місяць.

Формування справ – угруповання виконаних документів у справи відповідно до номенклатури справ. Справи формуються в організаціях централізовано чи децентралізовано. Формуванням справ у структурних підрозділах займаються особи, відповідальні за документацію. Контроль за правильним формуванням справ в організації і її структурних підрозділах здійснюється службою документаційного забезпечення чи особою, відповідальною за документацію. Під час формування справ необхідно дотримуватися таких загальних правил:

- поміщати у справу тільки виконані, правильно оформлені документи відповідно до заголовків справ із номенклатури;
- поміщати разом усі документи, що стосуються вирішення цього питання;
- перевіряти додатки разом з основними документами;
- групувати у справу документи одного календарного року, за винятком перехідних справ;
- окремо групувати у справи документи постійного і тимчасового строків зберігання;
- поміщати у справу машинограми на загальних підставах.

У справі не мають міститися документи, що підлягають поверненню, зайві екземпляри, чернетки; справа не має перевищувати 250 аркушів.

2.4. Збереження документів, складання номенклатури справ

Номенклатура справ – це систематизований перелік справ, які складають в організації справ із зазначенням термінів їх зберігання, оформлений в установленому порядку. Номенклатура справ складається з метою обґрунтованого розподілу документів і формування справ, забезпечення пошуку документів і обліку справ. Вона є класифікаційним довідником і використовується під час побудови інформаційно-пошукової системи. Розрізняють три види номенклатури справ: типову, зразкову і номенклатуру для організації.

Типова номенклатура справ складається для однорідних за характером діяльності і структурі організацій. Вона встановлює типовий склад справ з єдиною системою індексації в галузі і є нормативним документом.

Примірна (зразкова) номенклатура справ встановлює зразковий склад справ для однорідних за характером діяльності, але різних за структурою організацій із зазначенням їх індексу і має рекомендаційний характер.

Типові і зразкові номенклатури справ розробляються службами документаційного забезпечення міністерств і відомств, затверджуються їх керівниками. Перед затвердженням типові і зразкові номенклатури узгоджуються з Центральною експертною комісією (ЦЕК, ЕК) міністерства (Відомства) чи організації, що мають підвідомчу мережу, на яку підрозділів.

До номенклатури справ включаються заголовки справ, що відображають усі розподіли тощо.

Перший примірник набуває чинності з 1 січня наступного року.

2.5. Документ, його роль і місце в державному управлінні та місцевому самоврядуванні

Поняття «документ» широко застосовується в усіх сферах діяльності. Його розуміють по-різному, залежно від специфіки тих об'єктів, яким надається статус документа. На міжнародному рівні найбільш загально визнано визначення документа як запис інформації, яка може бути використана як одиниця в документаційному процесі. Відповідно до стандартів ISO інформація може бути записаною в будь-який спосіб фіксування будь-яких відомостей, тобто за допомогою не тільки знакового письма, але й зображення, звуку тощо. Таке визначення дає змогу вважати документом усі матеріальні об'єкти, які можна використати для передавання інформації в суспільстві. З огляду на визначення документа, які зафіксовані в державних стандартах України, основними ознаками документа є:

- наявність інформації, яка має певний зміст;
- стабільна матеріальна форма, яка забезпечує довготривале використання та зберігання документа;
- функціональна визначеність для передавання інформації в просторі та часі, тобто для використання в соціальних комунікаційних каналах (наприклад, управлінський документ). Таким чином, головною складовою документа є інформація, тобто найрізноманітніші дані, відомості, повідомлення, знання тощо. Інформація, зафіксована в документі, має свою специфіку, яка виявляється таким чином:
 - документ – носій соціальної інформації, тобто інформації, створеної людиною;
 - документальна інформація має бути змістовною, оскільки є результатом інтелектуальної діяльності людини;
 - інформація передається дискретно, тобто у вигляді окремих повідомлень, переважно завершеного характеру;
 - повідомлення являє собою закодований текст у певній знаковій системі;
 - інформація зафіксована на матеріальному носії в спосіб, який створено людиною (письмово, графічно, звукозаписом тощо).

Для документа характерна також стабільна матеріальна форма. Таким чином, документ становить собою єдність матеріальної форми та інформації, яка в ній зафіксована. Двоєдина природа документа – одна з його особливостей. Якщо немає будь-якої із цих двох складових, то немає документа як такого.

Ділова сфера – одна з основних життєво необхідних галузей

діяльності людства. За допомогою ділових паперів, документів, листів встановлюються офіційні, службові, ділові, партнерські контакти між закладами, підприємствами, установами, державними органами, а також налагоджуються приватні стосунки між людьми.

Ділове спілкування ведеться державною мовою, в Україні такою мовою є українська. Від об'єктивності, достовірності, оперативності, юридичної сили документа залежить якість рішень, що приймаються. Носієм інформації в традиційному вигляді є документ, визначений стандартом як «матеріальний об'єкт з інформацією, закріпленою створеним людьми способом для її передачі у часі і просторі» [14]. Однією з причин неякісного прийняття управлінських рішень, особливо органами державного управління та місцевого самоврядування, є слабка теоретична і практична підготовка багатьох працівників, які недостатньою мірою володіють комплексом встановлених в установах, організаціях і на підприємствах методів, способів і прийомів роботи з документами, а в деяких випадках і незнання вимог держстандартів, що визначають порядок оформлення документів.

Питання складання текстових документів вивчають сучасні наукові дисципліни: прикладна лінгвістика і теорія стандартизації, інженерна психологія і психолінгвістика, теорія і практика редагування, теорія і практика управління підприємством. З метою економії часу у процесі складання і використання документів необхідно розмежувати формальний підхід до оформлення документів і творчість у процесі складання текстів. Такий підхід дає можливість скористатися певними рекомендаціями, загальними правилами і нормами під час складання та текстовому викладі ділових паперів, а також їх конкретними зразками. Цими проблемами займається такий вид діяльності, як діловодство (справочинство). Діловодство (справочинство) – це діяльність, що охоплює питання документування й організації роботи з документами в процесі здійснення управлінських дій.

Останнім часом серед фахівців набуває поширення така назва цього виду діяльності, як «Документаційне забезпечення управління (ДЗУ)». Основними елементами справочинства є письмові документи та документування, тобто створення документів. Документ – матеріальний об'єкт, що має інформацію в зафіксованому вигляді і спеціально призначений для її передавання в просторі.

Документ – це діловий папір, що підтверджує будь-який факт або право на щось. І тому для юриста документ – це засіб доказу події, для історика – першоджерело, для управлінця – засіб фіксації і передання управлінського рішення.

У Державному стандарті України документ визначено як основний вид ділової мови, засіб фіксації певним чином на спеціальному матеріалі інформації про факти, події, явища об'єктивної дійсності та розумової діяльності людини. Оскільки документи є засобом засвідчення, доведення

певних фактів, то документи мають велике правове значення, тобто юридичну силу.

Юридична сила – це властивість документа, яка надається йому чинним законодавством, компетенцією органу, що його видав, встановленим порядком оформлення. Зважаючи на це, документ має бути:

- достовірним;
- переконливим;
- належним чином відредагованим і оформленим;
- містити конкретні пропозиції та вказівки.

Більшість документів має задовольняти такі вимоги, як придатність до тривалого зберігання, максимальна точність.

Документи використовуються відповідно до функцій, які вони покликані виконувати.

Усі офіційні документи мають загальні та спеціальні функції. Загальними функціями документів слід вважати:

- інформаційну (документ створюється для зберігання інформації);
- соціальну (документ – соціально значущий об'єкт, оскільки він задовольняє певну соціальну потребу);
- комунікативну (документ – це засіб зв'язку між організаціями та іншими суспільними структурами);
- культурну (документ закріплює та передає культурні традиції, зокрема рівень наукового та технічного розвитку).

До спеціальних функцій документа належать такі:

- управлінська (документ відіграє велику роль в управлінні);
- правова (документ має юридичну силу);
- історична (документ є надбанням історії, матеріальним підтвердженням подій, явищ, що відбувалися у світі).

Документи являють собою джерело історії. У сучасних умовах для складання документа використовують як звичайну мову, так і штучну із застосуванням нових носіїв інформації. На сьогодні частина документів обробляється за допомогою обчислювальної техніки, тому розрізняють такі документи:

- машиноорієнтовані – пристосовані для оброблення даних засобами обчислювальної техніки;
- машинозчитувальні – пристосовані для автоматичного читання вміщеної в них інформації; інформація в документі відображена кодом, а її пошук і видавання здійснюються тільки машиною;
- машинні – створені засобами обчислювальної техніки.

Сучасні вимоги до оформлення документів, зокрема організаційно-розпорядчих, зафіксовані в державних стандартах. У державних установах та інших центральних і місцевих органах виконавчої влади визначається конкретний комплекс документів, передбачених номенклатурою справ і необхідних і достатніх для документування їх діяльності. Склад документів

в організації залежить:

- від порядку прийняття рішення (єдиноначальність або колегіальність);
- обсягів і характеру взаємозв'язків в організації;
- характеру відносин з іншими організаціями та державними органами.

Контрольні запитання

1. Документ: головна характеристика та мета створення.
2. Процес реєстрації та обліку документів.
3. Організація контролю за виконанням документів.
4. Збереження документів, складання номенклатури справ.
5. Роль та місце документа в державному управлінні та місцевому самоврядуванні.

3. ІДЕНТИФІКАЦІЯ І ДОКУМЕНТУВАННЯ РОБІТ І ПРОЦЕСІВ

3.1. Діловодство в процесі адміністративної та господарської діяльності

У процесі адміністративної та господарської діяльності підприємств виникає необхідність у складанні низки документів. Робота з документами займає від 45 до 70 % робочого часу керівників і спеціалістів підприємств сфери обслуговування.

Діловодство – це діяльність, яка охоплює питання документування та роботи з документами під час виконання управлінських функцій і передчає всі види робіт з оформлення, виготовлення документів, опрацювання вхідних і вихідних документів, контролю за їх виконанням.

До діловодства належать документування процесу управління, документальне забезпечення, роботу з готовими документами, які створені в цій установі або отримані ззовні.

Діловодство в організації встановлює загальні правила документування управлінської діяльності в структурних підрозділах і регламентує порядок роботи з документами з моменту їх створення або надходження до відправлення або передання до архіву.

Ці правила визначають порядок ведення діловодства, його положення поширюються на всю службову документацію, що створюється засобами обчислювальної техніки, при цьому комп'ютерні (автоматизовані) технології опрацювання документальної інформації мають відповідати вимогам державних стандартів. Також визначається порядок ведення діловодства щодо документів з обмеженим доступом, зокрема діловодства

під час розгляду заяв, скарг і пропозицій.

Правила і рекомендації щодо порядку здійснення діловодних процесів розробляються згідно з вимогами основних положень Єдиної державної системи діловодства, державних стандартів на організаційно-розпорядчу документацію та нормативних актів і методичних рекомендацій Державної архівної служби України щодо організації документального забезпечення.

Загальне керівництво роботою служби документального забезпечення здійснює керівник організації або один із його заступників згідно з розподілом службових обов'язків.

Відповідальність за організацію та ведення діловодства відповідно до вимог Єдиної державної системи діловодства, державних стандартів, а також методичне керівництво діловодством у структурних підрозділах покладається на канцелярію. Вимоги керівника цієї служби є обов'язковими для всіх працівників управлінського апарату організації.

Відповідальність за дотримання встановлених правил діловодства, його стан в структурних підрозділах, а також за зберігання і використання документів, що перебувають на виконанні, до передання їх на архівне зберігання, покладається на керівників підрозділів.

Безпосереднє ведення діловодства у відповідних структурних підрозділах здійснюють діловоди (секретарі, інспектори, офіс-менеджери).

Під час організації діловодства необхідно дотримуватися таких принципів:

- оперативності (швидка та чітка робота з документами), сучасне технічне оснащення (використання комп'ютерів, ксероксів, засобів малої оргтехніки, що полегшують роботу з документами, нумератори, степлери);
- доцільності всіх діловодних операцій (кожний вид роботи з документами має бути необхідним у діяльності підприємства);
- вмілого поєднання документального забезпечення управління з бездокументальним.

3.2. Документування робіт і процесів

Документування – це процес створення документів.

Документування інформації є обов'язковою умовою належності до інформаційних ресурсів. Здійснюється цей процес у порядку, який визначається органами державної влади, відповідальними за організацію діловодства та стандартизацію документів.

Документування охоплює такі операції: підготовка, складання, узгодження, оформлення та виготовлення документів.

Використання стандартів під час документування має на меті забезпечити юридичну силу документів, сприяти їх оперативному виконанню з подальшим використанням у довідкових і наукових цілях, створити передумови для автоматизованого оброблення інформації, що в

них міститься, оперативного її пошуку, скоротити затрати на документування й опрацювання документів.

Ураховуючи рекомендації стандартів, можна створити альбом (справу, файл) зразків документів, що найчастіше використовуються в практичній діяльності підприємства, які надалі будуть застосовуватися його працівниками.

В офісі має бути встановлений єдиний порядок (єдині вимоги) до складання документів і роботи з ними.

Його може бути закріплено інструкцією з діловодства (документальним забезпеченням управління підприємством) або доведено до співробітників у вигляді спеціальних інструктажів, практичних занять і відповідати критеріям оцінювання якості документування систем управління (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Критерії оцінювання якості документування в системах управління

Принцип документування	Документація	
	Процес-фіксація, передавання, використання, зберігання документів	Система-комплекс взаємопов'язаних документальних систем і підсистем
Доцільність	Відсутність можливості використання бездокументальних каналів зв'язку	Відповідність процедурам реалізації управління і відсутність надлишкової інформації
Достовірність	Достовірність вихідної інформації та відсутність помилок	Об'єктивність відображення фактів, чітка термінологія
Повнота	Достатність інформації для прийняття рішень	Відповідність чинним уніфікованим системам, стандартам
Правомірність	Відповідність чинному законодавству, правильність оформлення	Те саме
Системність	Комплексність раціоналізації документообігу	Поєднання уніфікованих стандартних систем і підсистем у галузевому, функціональному і територіальному розрізах
Технологічність	Пристосованість форм документів для машинного оброблення на робочому місці	Пристосованість уніфікованих систем до автоматизованого оброблення
Оперативність	Мінімальне «пролежування» документа	Адаптивність, рухливість документальних систем і підсистем

Робота з документами підприємства складається з таких етапів: приймання, розподілення, контроль виконання, довідкова робота,

формування справ, передархівне оброблення, використання, зберігання документів.

Ступінь досконалості технологічної схеми роботи з документами визначається оперативністю пересування та виконання документів та ефективністю забезпечення керівництва підприємства документованою інформацією.

Підставою для створення документів є необхідність засвідчення наявності і змісту управлінських дій, передавання, зберігання і використання інформації протягом певного часу або постійно.

Управлінські документи за найменуванням, формою і складом реквізитів мають відповідати державним стандартам та іншим нормативним документам на організаційно-розпорядчу документацію.

Методи контролю за станом документального забезпечення управління наведено в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Методи контролю за станом документального забезпечення управління

Об'єкт контролю	Методи контролю
Наявність і виконання інструкції з документального забезпечення управління	Вибіркова перевірка виконання основних вимог інструкції
Наявність і виконання посадових інструкцій секретарем, діловодом, інспектором із контролю виконання й іншими працівниками діловодства	Вибіркова перевірка виконання основних вимог інструкції. Відсутність конфліктів, зумовлених неправильним розподілом функцій
Наявність і використання бланків, якість оформлення документів	Перевірка оформлення основних видів документів
Оперативність документообігу	Перевірка картотек, журналів і документів з огляду на наявність відмітки про виконання і дотримання термінів проходження документів в апараті управління. Виявлення причин, що затримують проходження документів
Наявність і використання карткової системи реєстрації документів	Перевірка картотеки
Дотримання виконавської дисципліни	Виявлення динаміки зниження (збільшення) питомої ваги паперів, строк виконання яких не витримано, у загальному обсязі виконаних документів, а також причини затримки
Наявність і використання номенклатури справ	Перевірка наявності справ, передбачених номенклатурою, і не врахованих справ, правильності їх ведення

Об'єкт контролю	Методи контролю
Організація зберігання документів	Перевірка і забезпечення засобів зберігання документів у робочий і неробочий час, наявність відповідальних за це осіб
Обсяг документообігу	Виявлення динаміки зниження (збільшення) кількості опрацьованих документів в апараті управління. З'ясування причин збільшення обсягу документообігу
Організація роботи з пропозиціями, заявами і скаргами громадян	Перевірка виконання службою документального забезпечення відповідних інструкцій, строків виконання, правильності обліку, реєстрації і зберігання документів
Підготовка і передання справ у відомчий архів	Перевірка роботи експертної комісії, протоколів її засідань, дотримання строків списання справ і правил передання їх у відомчий архів
Нормування праці персоналу, зайнятого документальним обслуговуванням (секретарі, діловоди тощо)	Наявність норм часу і перевірка їх виконання
Підвищення кваліфікації діловодного персоналу	Перевірка періодичності навчання працівників служби документального забезпечення в інститутах підвищення кваліфікації, на курсах і семінарах

Отже, для забезпечення належної організації документування керівництвом визначається конкретний комплекс документів, необхідних і достатніх для документування діяльності організації.

Оскільки документування управлінської діяльності полягає у фіксації за встановленими правилами на папері або інших носіях управлінських дій в процесі їх здійснення або за їх підсумками, тобто у створенні управлінських документів, остільки добір форм і видів документів, необхідних для виконання управлінських та інших функцій здійснюється відповідно до переліків форм і видів документів, які розробляються для всіх напрямів діяльності організації і затверджується її керівником.

3.3. Видання розпорядчих документів

Управлінська діяльність організації здійснюється шляхом видання розпорядчих документів. Видання їх здійснюється відповідно до повноважень, визначених статутом, а також нормативними актами, прийнятими Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України тощо в межах своєї компетенції.

Згідно зі статутом організація видає такі розпорядчі документи: накази, постанови та розпорядження.

Підставами для прийняття розпорядчих документів в організації є такі:

1) Конституція України, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України;

2) здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності з метою виконання покладених завдань відповідно до компетенції;

3) потреба у правовому регулюванні діяльності апарату управління. Розпорядчі документи видаються обов'язково з таких питань:

– організаційних – під час утворення, реорганізації, ліквідації структурних підрозділів, визначення їх функцій і завдань, затвердження структури організації, визначення прав і обов'язків посадових осіб, скасування, зміни та призупинення дії раніше виданих наказів;

– планування – під час визначення порядку і строків складання планів; у разі змінення планових показників і встановлення додаткових планових завдань; під час підбиття підсумків виконання планів;

– фінансування – під час затвердження звітів, змінення цільового вит-рачання асигнувань, розподілення та перерозподілення грошових коштів;

– кадрової роботи, праці і заробітної плати – під час призначення, переведення, звільнення працівників, під час вирішення питань про відзначення, дисциплінарні стягнення, про відрядження працівників; у разі преміювання, виплати одноразових грошових винагород, надання відпустки, проведення атестації та надання рангів, підготовка та перепідготовка кадрів керівних працівників і фахівців організації.

В інших випадках питання про необхідність видання розпорядчих документів вирішується керівництвом організації.

Вирішення найбільш важливих питань, а також питань, що стосуються всіх або декількох структурних підрозділів, викладаються зазвичай у наказах. Конкретні питання виконання і уточнення прийнятих рішень викладаються у розпорядженнях керівництва організації.

Розпорядчі документи, прийняті на основі єдиноначальності, не можуть скасовувати або змінювати розпорядчі документи колегіального органу.

З питань, що становлять взаємний інтерес і належать до компетенції різних органів, приймаються спільні розпорядчі документи. Ці документи приймаються у формі, що визначається органом, який готує проєкт відповідного документа.

Розпорядчі документи, що надходять до організації від вищих органів, якщо спосіб доведення не визначений у самому документі, надаються апарату управління в порядку, визначеному керівництвом.

Це може здійснюватися такими способами:

– видання самостійних розпорядчих документів (наказів, розпоряджень, планів, заходів, графіків тощо), у яких викладається зміст одержува-

ного документа і засоби його виконання або вказівки на дії, що їх повинен здійснити виконавець;

- розсилання копій документа, якщо він не потребує конкретизації завдань із його виконання або надісланий до відома;

- ознайомлення виконавців чи осіб, яких стосується цей документ, під підпис.

У разі потреби документи вищих органів розсилаються структурним підрозділам у вигляді ксерокопій разом із супровідним листом за підписом керівника структурного підрозділу в межах його повноважень.

Документи, що видаються на підставі розпорядчих документів вищих органів, мають посилання на них із зазначенням найменування цих документів, дати, номерів і назв (заголовків).

Перебіг обговорення питань і рішень, що приймаються на засіданнях колегій, нарадах, фіксуються в протоколах. Протоколи оформляються на підставі записів, зроблених під час засідання.

У разі здійснення оперативних зв'язків із вищими органами, міністерствами, відомствами, підприємствами, організаціями і окремими громадянами в межах їхньої компетенції можна направляти листи, які мають право підписувати керівництво відповідно до розподілу обов'язків.

3.4. Робота з документами

Письмові документи – це не тільки важливе джерело інформації для менеджера, але й засоби інформування інших працівників підприємства та спосіб доведення до виконавців прийнятих рішень. Прочитання й аналіз документів, накладення резолюцій, віз, оцінювання відповідності щодо правил документування адміністративних, планових, фінансових та інших рішень, підписання документів, листування потребують від менеджера навичок роботи з ними: скорочитання, дотримання правил складання резолюцій, знання діловодства і застосування сучасних засобів організаційної техніки.

Під час підготовки документації менеджеру слід чітко викладати свої думки в документах, щоб їх неможливо було двояко тлумачити. Слід пам'ятати і про те, що багатослівність заважає сприйняттю документа.

На кожній стадії складання документа – від початкового накреслення проекту до підписання кінцевого варіанта тексту – слід виявляти максимум уваги, враховуючи, що будь-яка зразу не виправлена неточність може зберегтися, тому що стає звичною. Резолюція менеджера – це своєрідний висновок на документі. Вона має бути чіткою і стислою. Загальні резолюції «До відома і виконання», «Прошу розібратися» – часто є недостатніми. Якщо документ передається виконавцю і зі змісту зрозуміла суть справи, то краще обмежитися зазначенням прізвища виконавця «С.П. Іванову. Підпис. Дата». Якщо згідно з документом треба провести додаткову

роботу, яка відрізняється від звичайної діяльності, тоді резолюція може бути більш багатослівною.

Копії документів, розмножені для розсилання, підписує особисто менеджер. Це підвищує значущість документа. Підпис менеджера має бути розбірливим. Одним із найдієвіших способів заощадження часу і засобів на листування є впровадження типових текстів для регулярної кореспонденції. Це дає можливість зекономити час на складання і прочитання листів у 3–5 разів.

Інтерес становить також складання кореспонденції за системою «відповідь-блискавка». У цьому випадку лист пишеться безпосередньо на бланку отриманого листа і надсилається відправнику. На підприємстві залишається копія цього листа з відповіддю.

Контрольні запитання

1. Діловодство в процесі адміністративної та господарської діяльності.
2. Документування робіт і процесів.
3. Критерії оцінювання якості документування в системах управління.
4. Процес видання розпорядчих документів.
5. Що таке стратегічний державний менеджмент?

4. ТЕХНОЛОГІЧНА ДОКУМЕНТАЦІЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ

4.1. Поняття технологічної документації

Технологічна документація – важливий фактор, який забезпечує прискорення науково-технічного прогресу, зростання ефективності суспільного виробництва та підвищення якості продукції.

На основі технологічної документації здійснюються техніко-економічні розрахунки, планування, регулювання й організація виробництва, підготовка, управління й обслуговування. Технологічна документація дає змогу організувати взаємовідносини між різними виробництвами. Особлива роль приділяється технологічній документації в умовах впровадження автоматизованих систем управління.

Система технологічної документації (СТД) – це комплекс державних нормативних документів (НД), які встановлюють єдині взаємопов'язані правила розроблення, комплектування, оформлення і використання технологічної документації під час виготовлення та ремонту виробів, що дає змогу використовувати типові технологічні процеси;

скоротити обсяг розроблюваної технологічної документації; підвищити продуктивність праці технологів; упорядкувати номенклатуру; установити єдині правила оформлення технологічних процесів для виробництва продукції; розробити систему нормативів для виробництва, здійснювати облік і аналіз застосування технологічної документації тощо.

Оформлення технологічної документації відповідно до НД СТД систематизує та концентрує інформаційний матеріал, а також є важливим етапом робіт з удосконалення організації технологічної підготовки виробництва.

Упровадження комплексу НД СТД допомогло розробити єдину технологічну мову, яка використовується в усіх галузях машинобудування, харчової промисловості й інших галузях економіки, дало змогу підвищити рівень технологічних розробок і якість продукції, зменшити матеріальні витрати й собівартість продукції, механізувати й автоматизувати процеси оброблення інформації, широко використовувати обчислювальну техніку.

У позначенні НД СТД цифра 3 перед номером стандарту вказує на їх належність до комплексу НД цієї системи.

4.2. Роль документації в технології процесу управління

Перехід до економіки ринкового типу ставить питання про створення відповідних сучасним умовам єдиних норм і вимог до системи документаційного забезпечення управлінської діяльності.

Підвищення значення економічного фактора і юридичної сили документів в управлінні робить актуальними дослідження вчених та експерименти практиків у галузі управління документацією, спрямовані на відхід від традиційного примату діловодства, від класичного поділу документації «за системами» і на перехід до створення високоефективних, що використовують сучасні техніко-технологічні досягнення систем управління всім комплексом інформаційно-документаційних ресурсів за досягнення стратегічних і оперативних цілей управління в будь-яких організаціях, особливо в державному апараті управління.

Одним із важливих компонентів цієї роботи є дослідження щодо нового поняття в українському документознавстві – управління документацією та введення його не тільки в науковий обіг, але і в практику. Термін «управління документацією» широко поширений у світі.

Управління документацією відрізняється і від діловодства. Розглянемо деякі уявлення про це в закордонній і вітчизняній літературі.

Слід зазначити, що керування документацією в зарубіжних країнах організується по-різному, але водночас має деякі загальні риси, що сформувалися під впливом міжнародних зв'язків і рекомендацій міжнародних організацій (ЮНЕСКО — Програма RAMP, Міжнародна рада архівів — Міжнародна рада з управління документацією, Міжнародна федерація з управління документацією; Міжнародна організація зі

стандартизації ISO — технічний комітет ISO/TK 154 «Документи та інформація в управлінні: торгівлі і промисловості»).

Дж. Роудз вказує, що управління документацією охоплює життєвий цикл документів із моменту їх появи, виконання ними відповідних завдань в управлінні до знищення чи передання в архів.

4.3. Основні складові управління документацією

Управління документацією складається з чотирьох основних складових, які сукупно дають змогу досягти ефективності «документальної» діяльності і сприяти розвитку організації завдяки систематичному використанню документованої інформації. Елементи керування документацією охоплюють повний життєвий цикл документів.

Створення документів. Цей елемент розуміється як встановлення необхідного переліку документів, їх назв і функціонального призначення, проектування форм документів, спостереження за їх використанням, застосування сучасних інформаційних технологій для складання документів.

Зберігання та використання документованої інформації. Цей елемент розуміється як формування справ, створення файлів і систем пошуку документів та інформації, розвиток систем передавання інформації, телекомунікацій, копіювання і тиражування документів; створення центрів зберігання документів або адміністративних архівів (в українській термінології — поточні архіви).

Передання документів на постійне (державне) зберігання. Цей елемент розуміється як складання переліків документів зі строками зберігання, оцінювання документів, ідентифікація і опис кожного документа і комплексів документів.

Управління архівами. Цей елемент розуміється як проектування та будівництво архівосховищ, удосконалення методів консервації і реставрації, систематизації та описування архівних фондів, доступу до документів, складання довідкових засобів і поширення в суспільстві інформації про архіви.

4.4. Закордонний досвід управління документацією

З урахуванням значної ролі американських фахівців у розробленні проблеми управління документацією, слід звернути увагу на деякі роботи для більш детального вивчення предмета дослідження.

Хортон і Леннон визначають керування документацією як функцію менеджменту, яка поширюється на життєвий цикл документів, зокрема їх створення, «проходження по службі», тимчасове зберігання, передання на постійне зберігання і знищення. Вони вважають, що управління документацією є складовою частиною управління інформаційними

ресурсами організації і заслуговує на те, щоб називатися однією з основних функцій управління в організаціях.

Визнання керування документацією функцією управління підтримують і інші дослідники. Наприклад, К. і Хар Д. Маклеод вважають, що управління документацією належить до стратегічних функцій організації.

Відповідно до іншого погляду управління документацією вважається його галуззю (сферою) діяльності організації. У цьому випадку йдеться здебільшого про конкретне наповнення управління документацією видами робіт, операціями, технологіями тощо, тобто підкреслюється практичне значення управління документацією в організації.

Документаційне забезпечення управління (ДЗУ) охоплює всю документацію організації, а діловодство в основному поширюється лише на організаційно-розпорядчу документацію.

ДЗУ більшою мірою дає змогу використовувати інформаційно-технологічну складову в роботі з документами.

Не слід розуміти діловодство та ДЗУ як взаємовиключні поняття. Діловодство – більшою мірою формальне поняття, чітко визначає порядок роботи з документами (інструкція з діловодства). Документаційне забезпечення управління – інше поняття, суть якого – забезпечення процесу управління (прийняття рішення) документованою інформацією, що при цьому містить аналітичні компоненти, зв'язок управлінських функцій із документами, що їх обслуговують. Документаційне забезпечення управління – термін, який характеризує перехідну стадію від традиційного діловодства до управління документацією.

Контрольні запитання

1. Характеристика робіт із документами.
2. Поняття технологічної документації.
3. Роль документації в технології процесу управління.
4. Основні складові управління документацією.
5. Закордонний досвід управління документацією.

5. ВИЗНАЧЕННЯ ТА ДОКУМЕНТУВАННЯ ВЗАЄМОДІЙ МІЖ РОБОТАМИ ТА ПРОЦЕСАМИ

5.1. Поділ праці та його основні види

Поділ праці як спеціалізація трудової діяльності, що веде до виділення і співіснування різноманітних її видів, з доісторичних часів був основним чинником зростання продуктивності праці. У певній формі поділ праці є на всіх рівнях людської діяльності: від світового господарства до

сім'ї і робочого місця.

Поділ праці як одночасне співіснування різних видів діяльності відіграє важливу роль у розвитку організації навчально-виховного процесу, зокрема, є необхідною передумовою організації навчання. Поділ праці дає змогу організувати послідовне й одночасне оброблення багатьох предметів праці на всіх фазах виробництва та стадіях технологічного циклу.

Суспільний поділ праці – це диференціація в суспільстві соціальних функцій, що виконуються певними групами людей, і виділення у зв'язку із цим різних сфер суспільства (промисловість, сільське господарство, місто і село, наука, мистецтво, армія тощо), які так само поділяються на дрібніші галузі й підгалузі.

Технічний поділ праці – це диференціація видів трудової діяльності між підрозділами та працівниками, поділ трудового процесу на низку часткових функцій і операцій, це спеціалізація працівників у процесі діяльності.

Функціональний вид поділу праці проявляється у двох напрямках:

а) виділення в складі персоналу основних категорій;

б) поділ працівників на основних і допоміжних; зміни характеризуються зростанням частки спеціалістів у загальній кількості персоналу та частки допоміжних працівників.

Технологічний вид поділу праці – поділ праці за процесами, фазами та видами робіт. Цей вид поділу праці визначає розподіл працівників відповідно до адміністративної діяльності і значно впливає на рівень змістовності праці. Важливим завданням організації праці є пошук оптимального рівня поділу праці.

Дуже вузька спеціалізація спричиняє монотонність і, як наслідок, надмірну втому та зменшення продуктивності праці. Надто широка спеціалізація може стати причиною неякісного виконання робіт.

Є такі види технологічного поділу праці:

– предметний;

– подетальний;

– поопераційний.

Професійний поділ праці – поділ праці між групами працівників за ознакою технологічної однорідності виконуваних ними робіт.

Кваліфікаційний поділ праці – поділ праці між групами працівників залежно від складності виконуваних ними робіт.

Працівники однієї і тієї самої професії можуть мати різні знання, уміння і досвід роботи, що віддзеркалюється у кваліфікації – якості роботи (праці) і лежить в основі розподілу працівників за групами кваліфікації – розрядами, категоріями, класами тощо.

Зміни тут відбуваються в напрямі підвищення культурно-технічного і кваліфікаційного рівня працівників і, відповідно, частки висококваліфікованих працівників.

5.2. Доцільність процесу поділу праці

Існують межі економічної та соціальної доцільності в процесі поділу праці, що часто не збігаються. З економічного погляду поглиблювати поділ праці доцільно доти, доки це поглиблення супроводжується підвищенням ефективності використання робочої сили і навчально-матеріального обладнання, ураховуючи також витрати на проектування й організацію навчальних процесів і нормування праці. Із соціального погляду межею доцільності дальшого поглиблення поділу праці є збереження широкої кваліфікації працівників і змістовності їхньої роботи, попередження монотонності й надмірної втоми.

З поділом праці нерозривно пов'язане її кооперування, що означає досягнення раціональних пропорцій у витратах праці різних видів і передбачає встановлення раціональних соціально-трудова відносин між учасниками трудового процесу, узгодження інтересів людей і цілей.

Процес адміністративної праці являє собою головний складник адміністративного процесу, незалежно від конкретної форми його здійснення. Адміністративний процес є сукупністю часткових процесів, що вчиняються як у часі, так і в просторі. Забезпечення їх координації, планування їх виконання за термінами і обсягом є завданням організації праці.

У процесі здійснення навчально-виховного процесу необхідним є добір і розклад сил працівників, організація робочих місць і їх оснащення, нормування праці й утворення сприятливих умов праці тощо. Це об'єднує загальне поняття організація праці, що є необхідним складником навчально-виховного процесу. Організувати працю працівників можна по-різному: шляхом використання досвіду фахівців, форм і методів виконання роботи або шляхом використання досягнень науки (фізіології і психології праці, ергономіки) і передового досвіду колективів і окремих працівників. Ергономіка – сукупність наук, що вивчають допустимі фізичні, нервові та психічні навантаження на людину в процесі праці.

Наприклад, план робочого місця можна виконати шляхом довільного розміщення на робочій площині устаткування, допоміжного приладдя, проте в умовах наукової організації праці (НОП) ці питання вирішуються на основі використання даних антропометрії, фізіології, планування виконання трудового процесу з урахуванням використання принципу економії рухів тощо.

5.3. Наукова організація праці

У сучасних умовах особливого значення набуває впровадження прогресивних форм організації праці. Ці форми організації праці дають змогу розширити самостійність працівників і трудових колективів у

здійсненні навчально-виховної діяльності, підвищити зацікавленість у кінцевих результатах праці.

Наукова організація праці – така її організація, за якої практичному впровадженню конкретних заходів передують старанний науковий аналіз трудових процесів та умов їх виконання, а самі практичні заходи базуються на досягненнях сучасної науки і передової практики.

Визначають наукову організацію праці як процес внесення до чинної організації праці здобутих наукою і практикою вдосконалень, що підвищують загальну продуктивність праці. На практиці визначено, що такі вдосконалень слід проводити в трьох напрямках:

- введення нових, удосконалених знарядь праці;
- поліпшення використання праці за певного стану устаткування в зак-ладі (поліпшення розташування працівників, удосконалень взаємозв'язків тощо);
- підвищення продуктивності живої праці (підвищення кваліфікації, інтенсифікації, поліпшення умов праці тощо).

Найважливішим принципом підвищення рівня організації праці є органічний зв'язок її з ефективністю навчально-виховного процесу, що запроваджує радикальна економічна реформа, та з розвитком економічних методів управління.

Важливою особливістю НОП в сучасних умовах є підвищення ролі «людського чинника», що пов'язано з підвищенням творчого змісту трудового процесу і на основі цього підвищення змістовності праці. Методи НОП дають змогу підвищувати майстерність праці, усувати монотонні, непривабливі роботи, знижувати їх шкідливий вплив на організм людини.

Однією з проблем НОП є утворення сприятливих умов праці на робочих місцях, запровадження раціонального режиму праці і відпочинку, використання соціально-психологічних методів в активізації трудової діяльності.

У сучасних умовах науковою слід вважати таку організацію праці, яка базується на досягненнях науки й передовому досвіді, що систематично впроваджуються у виробництво; дає змогу найкращим чином об'єднати техніку і людей в єдиному навчально-виховному процесі; забезпечує найбільш ефективно використання матеріальних і трудових ресурсів, безперевне підвищення продуктивності праці; сприяє збереженню здоров'я людини, поступовому перетворенню праці на першу життєву потребу.

Нормування праці – встановлення кількісних норм витрат праці в адміністративному процесі організації суспільної праці. На всіх етапах розвитку економіки значна увага надавалася питанням використання системи норм і нормативів витрат праці, трудомісткості, заробітної плати.

Організація праці – пов'язана із живою працею, із забезпеченням функціонування робочої сили. Інакше кажучи, організація праці в межах певного трудового колективу становить систему заходів, що забезпечують

функціонування живої праці з метою підвищення її продуктивності (ефективності).

Різниця між першим і другим поняттям визначається передусім способом, підходом до розв'язання тих самих проблем, мірою наукової обґрунтованості конкретних рішень.

Слово «наукова» в цьому разі означає, що під час вирішення практичних питань організації праці слід зважати не на суб'єктивні, емпіричні (що спираються лише на досвід) оцінки і рішення, не на довільні способи і методи роботи, а загалом на всі досягнення науки і практики, що забезпечують найбільш раціональну, найбільш ефективну організацію трудових процесів.

5.4. Проблеми наукової організації праці

Зміст проблем наукової організації праці за основними напрямками полягає в такому:

1. Опрацювання й впровадження раціональних форм поділу і кооперації праці, що охоплює:

– удосконалення технологічного й професійно-кваліфікаційного поділу праці з урахуванням досягнень науково-технічного прогресу й зростання рівня працівників;

– запровадження раціональних форм функціонування поділу праці в основних і допоміжних процесах;

– розміщення кадрів;

– забезпечення взаємозв'язку й синхронізації діяльності підрозділів і виконання сполучення спеціальностей;

– запровадження ефективних колективних форм організації праці.

2. Удосконалення організації добору, підготовки і підвищення кваліфікації кадрів, що забезпечує поліпшення фахової орієнтації і профдобору, підготовку кадрів відповідно до потреб навчального закладу; прискорення адаптації молоді.

3. Удосконалення організації і обслуговування робочих місць, що передбачає планування робочих місць, упровадження найбільш раціонального оснащення й виробничих меблів, що відповідають ергономічним вимогам; упровадження найбільш ефективних систем обслуговування робочих місць, що забезпечують усунення втрат часу.

4. Раціоналізація трудового процесу, запровадження передових заходів і методів праці. Це передбачає проєктування і впровадження найбільш раціонального трудового процесу, що забезпечує високу продуктивність праці й нормальні навантаження на організм працівників з урахуванням психофізіологічних норм; вивчення, добору й поширення передових заходів і методів праці.

5. Запровадження раціональних форм і способів матеріального й

морального стимулювання праці. Цей аспект особливо важливий в умовах проведення радикальної економічної реформи, якою передбачено розвиток тарифної системи оплати праці; удосконалення форм і систем оплати праці; опрацювання систем преміювання й інших форм матеріального заохочення, зниження трудомісткості, суміщення професій, підвищення майстерності й інші показники; опрацювання й впровадження ефективних форм матеріального заохочення за результати праці.

6. Поліпшення умов праці передбачає вжиття заходів щодо полегшення праці, механізації важких і ручних робіт; удосконалення трудових процесів з урахуванням психофізіологічних вимог; створення оптимальних кліматичних (температура, вологість повітря) і санітарно-гігієнічних умов; запровадження раціональних режимів праці й відпочинку.

7. Зміцнення дисципліни праці й розвиток творчої активності працівників – найважливіший напрямок НОП, здійснення якого дає змогу зміцнювати дисципліну праці, сприяти розвитку творчої ініціативи працівників.

5.5. Послідовність виконання робіт

Завдання НОП можна поділити на три групи:

- економічні;
- психофізіологічні;
- соціальні.

Економічні завдання полягають в тому, щоб, поєднуючи найкращим чином техніку й людей у єдиному навчально-виховному процесі, забезпечити найбільш раціональне використання трудових і матеріальних ресурсів і тим самим сприяти прискоренню темпів зростання продуктивності праці й підвищенню ефективності освіти. Економічна ефективність виражається в зниженні витрат праці, грошових і матеріальних ресурсів за обсягом виконаних робіт.

Психофізіологічні завдання полягають у створенні умов для збереження в процесі праці здоров'я і стійкої працездатності людини на тривалий період на основі запровадження раціональних режимів праці та відпочинку, підвищення культури й естетики праці.

Соціальними завданнями НОП є забезпечення змістовної праці, усебічний розвиток людини в праці.

Ступінь наукового обґрунтування поділу праці визначається за допомогою таких критеріїв:

- психофізіологічних;
- соціальних;
- економічних.

Психофізіологічний критерій поділу праці дає змогу встановити допустимі психічні й фізичні навантаження працівника впродовж робочого

дня. За допомогою цього критерію виключаються ті варіанти поділу праці, що не допускаються чинними нормами і правилами. Крім того, розраховується величина доплат працівникам до тарифної ставки за несприятливих умов праці.

Соціальний критерій поділу праці встановлює межу, за якої різноманітні трудові функції забезпечують привабливість, підвищують інтерес до праці, створюють умови для розвитку творчого хисту й зростання кваліфікації працівників. Ця межа більшою мірою залежить від хисту, загальноосвітнього й культурного рівня виконавця, організаційно-технічних умов на робочих місцях.

Економічний критерій поділу праці є узагальненим. За його допомогою влаштовується повною мірою той чи інший варіант поділу праці, забезпечується зниження собівартості діяльності, зростання продуктивності праці, підвищення ефективності праці.

Суміщення спеціальностей як форма поділу праці. Під впливом науково-технічного прогресу відбуваються чималі зміни в традиційному поділі праці. Найбільшою мірою це стосується професійно-кваліфікаційного поділу праці, істотно порушується й функціональний поділ праці. Відбувається інтеграція низки спеціальностей.

Суміщення спеціальностей полягає у виконанні одним працівником робіт, що належать до різних функцій чи спеціальностей. Найбільш широке суміщення спеціальностей використовується в разі неповної зайнятості працівників за своєю основною роботою для зменшення монотонності в навчально-виховній діяльності, посилення інтересу до роботи, що виконується, створення умов для розвитку творчого хисту виконавця.

Розглянемо суть і структуру завдань наукового обґрунтування норм праці.

Під час встановлення норм праці має враховуватися комплекс технічних, економічних, психофізіологічних, санітарно-гігієнічних, соціальних і правових чинників. Щоб практично реалізувати принцип комплексності, потрібно виявити характер взаємозв'язку означених чинників.

Тому під час нормування праці об'єктами комплексного обґрунтування мають бути не лише величини норм, але й визначальні параметри технології, організації праці й адміністративної діяльності.

Економічними чинниками слід насамперед вважати кінцеві показники ефективності навчально-виховного процесу, що мають враховуватися під час встановлення норм праці. До цієї групи чинників належать також обсяги наявних ресурсів.

Під психофізіологічними чинниками розуміються показники впливу трудового процесу на організм працівників: витрати, що характеризують їхню енергію, ступінь стомлення тощо.

Санітарно-гігієнічні чинники визначають умови навчально-виховного середовища (рівні температури, освітленості, шуму, вібрації тощо).

До соціальних чинників належать змістовність праці, її різноманітність, наявність у ній творчих елементів, характер взаємовідносин у трудових колективах тощо.

Правові чинники – це тривалість робочого дня, форми взаємовідносин працівників та адміністрації тощо.

Об'єкт нормування праці – операція та її структура. Під час нормування праці адміністративний процес поділяється на операції та їх елементи. Це потрібно для аналізу раціональності технології і прийомів праці, вибору їх найбільш ефективних варіантів, визначення необхідних витрат часу на кожний елемент адміністративного процесу й на роботу в цілому.

Операцією називається частина адміністративного процесу, що виконується над певним предметом праці одним працівником або ланкою на одному робочому місці. При цьому під робочим місцем розуміється зона трудової діяльності одного працівника або групи працівників, оснащена знаряддями праці й іншими матеріально-технічними засобами, потрібними для виконання роботи.

У складі операцій прийнято виділяти трудові прийоми, дії і рухи.

З економічних законів впливає така система принципів нормування праці:

– принцип комплексності – означає, що відповідно до вимог економічних законів під час встановлення норм праці має враховуватися комплекс чинників (технічних, організаційних, планових, фізіологічних, соціальних тощо);

– принцип системності – означає, що норми праці мають встановлюватися з урахуванням кінцевих результатів навчально-виховного процесу й залежності витрат праці на цьому робочому місці від витрат навчально-виховного процесу на пов'язаних із ним робочих місцях; цей принцип впливає із законів економії часу;

– принцип ефективності – визначає потребу встановлення таких норм, за яких у нормальних умовах праці необхідний результат виробничої діяльності досягається з мінімальними сумарними витратами трудових і матеріальних ресурсів;

– принцип прогресивності – означає, що під час розрахунку норм праці слід виходити з науково-технічних і навчально-виховних досягнень, практично застосованих на цьому напрямі діяльності, з метою економії витрат живої і суспільної праці й поліпшення її умов;

– принцип коректності – означає, що норми праці мають встановлюватися відповідно до стандартів, предметів праці, її умовами, складністю, масштабом діяльності й іншими об'єктивними характеристиками конкретного закладу;

– принцип динамічності – впливає з принципу конкретності й означає потребу зміни норм у разі зміни умов, на які вони були розраховані.

– принцип загальності – означає потребу нормування праці всіх

категорій працівників; цей принцип впливає передусім із законів економії часу й планомірного розвитку.

Потребу забезпечення об'єктивно рівних можливостей для виконання норм можливо трактувати як принцип рівної напруженості, що впливає з всіх розглянутих принципів нормування праці.

5.6. Етапи розроблення нормативів праці

Розроблення нормативів із праці охоплює такі основні етапи:

- підготовча робота;
- дослідження процесів;
- установа нормативних залежностей;
- перевірка нормативів;
- корегування нормативів за результатами перевірки, їх погодження й затвердження.

Аналіз нормування праці проводять із метою:

1. Оцінювання складу, обґрунтованості й повноти нормативного господарства, а також практики використання нормативів під час встановлення норм.

2. Визначення охоплення робіт нормуванням за всіма категоріями персоналу й динаміки цих показників.

3. Оцінювання обґрунтованості та рівнонапруженості норм праці, їх диференціації, практики застосування й рівня виконання.

4. Установлення динаміки заміни й перегляду норм, а також ефективності щорічної перевірки напруженості норм і нормованих завдань.

5. Перевірка виконання планів нормативно-дослідних робіт і обґрунтованість нормативів, що розробляються.

6. Вивчення практики організації оперативного нормування – оцінювання заходів із його централізації або децентралізації, а також щодо поліпшення складу нормувальників.

Розрізняють поточний і кінцевий аналіз нормування праці.

Поточний аналіз (його часто називають оперативним контролем) здійснюється регулярно і дає змогу оцінити:

1) загальний рівень виконання обов'язків, поділ працівників за рівнем виконання обов'язків, чисельність і професійний склад виконавців, які виконують обов'язки;

2) виконання індивідуального плану перегляду обов'язків за видами робіт закладу, а також обсяг втрат, спричинених несвоєчасним виконанням робіт, передбачених планом;

3) виконання плану нормативно-дослідної роботи, а також хронометражів і фотографій робочого дня.

Методи нормування праці поділяють на аналітичні та сумарні.

Аналітичні методи припускають аналіз конкретного процесу, поділюючи його на елементи.

За методикою отримання вхідних даних аналітичні методи поділяють на аналітично-розрахункові, базою розрахунку норм яких є нормативні матеріали, і аналітично-дослідні, вхідна інформація яких отримується шляхом спостереження або експериментів. Аналітично-розрахункові методи нині є основними. Ці методи забезпечують необхідний ступінь обґрунтованості норм за значно менших, як порівняти з дослідними методами, витрат на збір інформації, що надходить.

Сумарні методи припускають установаження норм праці без поділу процесу на елементи і проектування раціональної організації праці, тобто на основі або досвіду (досвідчений метод), або статистичних даних про виконання аналогічних робіт (статистичний метод).

Кінцевий аналіз охоплює весь комплекс питань нормування праці, що розглядаються як тісно пов'язані з динамікою показників процесу.

Аналіз виконується в декілька етапів: підготовка, збирання вхідних матеріалів, їх перевірка й оброблення, аналітична робота, підготовка кінцевої записки і пропозицій з усунення виявлених недоліків або використання досягнень і позитивного досвіду.

На першому етапі визначаються завдання й об'єкти аналізу, терміни його проведення, а також виконавці на кожному етапі. Збирання вхідних даних починається з підготовки переліку потрібних даних, установаження завдань на проведення спеціальних досліджень.

5.7. Система норм праці

Нині в адміністративних закладах використовується система норм праці, що відображає різноманітні аспекти трудової діяльності.

Найчастіше застосовуються:

- норма часу;
- норма обслуговування;
- норма чисельності;
- норма управління;
- нормовані завдання.

Норма часу (трудомісткості операції) визначає необхідні витрати часу одного працівника на виконання одиниці роботи. Норми часу вимірюються в людино-хвилинах (людино-годинах).

Норма обслуговування визначає кількість робочих місць, одиниць

виробничої площі та інших виробничих об'єктів, закріплених для обслуговування за одним працівником.

Норма чисельності визначає чисельність працівників, необхідну для виконання певного обсягу роботи.

Норма управління (чисельність підлеглих) визначає кількість працівників, що мають безпосередньо підпорядковуватися одному керівнику.

Нормоване завдання визначає необхідний асортимент і обсяг робіт, що мають бути виконаними одним працівником за певний відрізок часу.

Під методом нормування розуміється сукупність прийомів установлення норм праці, що охоплюють аналіз трудового процесу, проектування раціональної технології та організації праці, розрахунок норм. Вибір методу нормування праці визначається характером нормованих робіт і умовами їх виконання.

Контрольні запитання

1. Характеристика поділу праці та його основних видів. Визначення доцільності поділу робіт.
2. Поняття наукової організації праці та головні її проблеми. Завдання наукової організації праці.
3. Основні етапи розроблення нормативів праці.
4. Методи нормування праці.
5. Система норм праці.

6. ОЦІНЮВАННЯ ТРИВАЛОСТІ РОБІТ В АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСАХ

6.1. Поняття «тривалість робіт»

Тривалість роботи визначає час, який передбачається витратити на її виконання. Оцінювання тривалості кожної детальної роботи виконуються на основі попереднього досвіду і кількості запланованих виконавців. Полегшує цю процедуру те, що здійснювати оцінювання необхідно для детальних робіт проєкту, які являють собою зазвичай елементарні види діяльності.

Основними є два типи робіт:

– робота з фіксованою тривалістю має певну тривалість, яка не залежить від кількості призначених їй ресурсів: не можна прискорити виконання роботи, призначивши, наприклад, вдвічі більше виконавців, оскільки є чинники, що впливають на тривалість роботи, але не залежать від кількості виконавців;

– робота з фіксованим обсягом має тривалість, залежну від кількості призначених виконавців (ресурсів); таким чином, для робіт, тривалість яких залежить від кількості доступних ресурсів, можливий варіант безпосереднього розрахунку тривалості з огляду на інформацію про необхідні обсяги робіт (наприклад, у людиноднях) і кількості доступних ресурсів. У цьому випадку збільшення числа виконавців призведе до скорочення часу виконання роботи.

Оцінювання тривалості робіт охоплює визначення кількості робочих періодів, на які ймовірніше знадобляться для завершення будь-якої певної роботи. Особа чи група осіб із команди проєкту, яка найкраще обізнана з конкретною роботою, що має бути виконана, повинна дати оцінку або принаймні підтвердити наявну оцінку.

Оцінювання кількості робочих періодів, необхідних для завершення роботи, часто потребує також обліку й усього часу, що минув. Загальну тривалість проєкту може бути оцінено за допомогою методів і засобів, що розглядаються тут, але краще тривалість проєкту визначати як результат розроблення календарного плану.

Перелік робіт має охоплювати всі роботи, які повинні бути виконані по проєкту.

Обмеження – це чинники, що обмежують варіанти добору команди менеджерів проєкту.

Допущення – це чинники, які для цілей планування розглядаються як істинні, реальні або визначені. Зазвичай допущення містять певну міру ризику і є результатом ідентифікації ризику.

Вимоги до ресурсів. Тривалість більшості робіт значною мірою залежить від ресурсів, призначених для їх виконання. Наприклад, дві особи, які працюють разом, здатні завершити роботи з проєктування вдвічі швидше, ніж це зробив би кожен із них поодиноці, а також одна особа, працюючи половину робочого часу, зазвичай витрачає у два рази більше часу, ніж якби вона працювала повний робочий день.

Спроможності ресурсів. Тривалість більшості робіт значною мірою залежить від спроможності людських і матеріальних ресурсів, залучених для їх виконання. Наприклад, якщо дві особи повинні працювати повний робочий день над виконанням певного завдання, то загалом очікується, що більш кваліфікована особа витратить на цю роботу менше часу, ніж менш кваліфікована.

Інформація з архіву – це дані про ймовірну тривалість багатьох типів робіт. Інформація може бути доступна з одного або кількох таких джерел:

– файли проєкту – це інформація про попередні проєктні результати, які є достатньо детальними, щоб допомогти оцінити тривалість робіт, таку інформацію можуть зберігати одна чи більше організацій, залучених до проєкту; у деяких прикладних сферах такі записи можуть зберігати окремі члени команди;

– комерційні бази даних з оцінками тривалості – інформація з архіву часто може бути доступною через комерційні канали; такі бази даних особливо корисні, коли тривалість робіт незалежить від специфічного змісту проєкту.

Тривалість роботи – це головний параметр планування, що залежить від сумарної трудомісткості, що витрачається на виконання елементів роботи, і кількості працівників, які можуть її виконати. Тривалість роботи залежить від обсягу, який потрібно виконати, та інтенсивності виконання роботи.

Тривалість роботи можна визначити за формулою

$$TP = TM : ЧП, \quad (6.1)$$

де ТМ – трудомісткість роботи, люд. дн;

ЧП – чисельність працівників, люд.

Під час оцінювання реальної тривалості потрібно врахувати різні фактори, а саме: витрачений час на непроєктні роботи (святкові, вихідні, лікарняні тощо), робота неповний робочий день, перешкоди.

Тривалість деяких робіт може залежати від вчасності постачання матеріалів. Крім того, під час призначення базових або поточних планових дат необхідно врахувати ресурсні обмеження.

6.2. Аспекти оцінювання якості адміністративних послуг

Кожному громадянину незалежно від власного бажання періодично треба звертатися до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування за оформленням субсидії, за реєстрацією себе як суб'єкта підприємницької діяльності та з інших подібних справ. У багатьох сучасних демократичних державах таку діяльність органів влади прийнято називати «адміністративними послугами».

Мета такого перейменування полягає в принциповій зміні ставлення держави в особі органів влади та їх службовців до громадянина. Це ставлення має бути аналогічним ставленню до споживача/клієнта в приватному секторі. При цьому йдеться зовсім не про плату, хоча де-факто її сьогодні стягують за більшість адміністративних послуг (нерідко необґрунтовано або у завищеному розмірі), а насамперед про якість надання адміністративних послуг.

На жаль, пересічні громадяни часом стикаються з певними проблемами в органах влади: чергами, відсутністю необхідної інформації, обмеженістю та незручністю «приймальних годин», формалізмом та інколи

недоброзичливим ставленням з боку чиновників. Окрім перерахованих, багато інших недоліків надання адміністративних послуг є найкращим прикладом сучасного стану цієї сфери суспільних відносин. Громадянам не слід сприймати такий стан справ як норму. Як свідчить досвід західних демократичних країн, відносини між органами влади та громадянами можуть мати зовсім інший характер – рівноправний, партнерський.

Щоб досягти цього стану, потрібно мати багато передумов, зокрема демократичний політичний режим, належне правове регулювання адміністративної процедури тощо. Разом із тим важливими для підвищення якості надання адміністративних послуг є низка інструментів «технологічного» характеру. До них також належить наявність критеріїв для оцінювання якості надання адміністративних послуг, щоб за результатами оцінки мати чітке бачення напрямів активності влади для підвищення цієї якості.

Оцінювання якості надання адміністративних послуг розуміють як перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, зокрема результату такої діяльності на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів.

Для оцінювання якості надання адміністративних послуг необхідно визначити критерії, за якими може здійснюватися таке оцінювання.

Термін «критерій» у профільних словниках визначається як підстава для оцінювання, визначення або класифікації чогось; мірило.

У цілях дослідження під критерієм можна розуміти підставу для оцінювання якості надання адміністративних послуг. Наприклад, оцінювання якості надання адміністративних послуг може здійснюватися за таким критерієм, як своєчасність. Сукупність таких критеріїв має повністю охопити діяльність адміністративного органу щодо надання адміністративної послуги. Проте для того, щоб оцінювання якості було об'єктивним, необхідно мати чіткі, найкраще – кількісно визначені вимоги. Зокрема, щоб оцінити чи своєчасно надати послугу, необхідно враховувати конкретні строки, встановлені щодо надання адміністративних послуг певного виду (наприклад, державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності має здійснюватися протягом п'яти днів). У такому разі безпосереднім мірилом оцінювання якості надання адміністративних послуг є вже не критерій, а ці конкретні вимоги, які можна назвати стандартами.

У вітчизняній науці, зокрема юридичній, під стандартом (від англ. *standart* – норма, зразок, модель; від фр. *standhard* – твердо стояти) прийнято розуміти документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній галузі.

Для цілей дослідження вагомим у цьому визначенні є те, що під стандартом розуміються формально (офіційно) визначені вимоги.

Отже, під *стандартами якості адміністративних послуг* потрібно розуміти конкретні вимоги щодо надання адміністративної послуги, яким має відповідати діяльність адміністративного органу і за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша адміністративна послуга.

6.3. Визначення критеріїв оцінювання

Для того, щоб мати змогу оцінювати якість надання адміністративних послуг і стандартизувати їх надання, є потреба у визначенні критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг. Принципово важливе призначення критерію полягає в тому, що він є основою для визначення одного або кількох стандартів надання адміністративних послуг. Винятками із цього правила можуть бути випадки використання оцінних критеріїв, які у своїй основі залежать від суб'єктивних чинників (наприклад, такий критерій як повага до особи). Але, за загальним правилом, критерій має бути придатним для вироблення на його основі стандартів надання адміністративних послуг.

Стандартом у традиційному значенні слова є саме «мінімальні стандарти». Це ті мінімальні вимоги, що забезпечують належний (мінімальний) рівень якості надання адміністративної послуги. Недотримання мінімального стандарту є підставою для негативного оцінювання якості надання адміністративної послуги.

Адміністративний орган має не лише дотримуватися мінімальних стандартів, але й самостійно підвищувати якість послуг, що ним надаються. Наприклад, якщо закон передбачає, що певна адміністративна послуга надається в певний строк, орган, позитивно вирішуючи цю справу в найкоротший строк, робить надання послуги якіснішим.

Здійснення оцінювання якості надання адміністративних послуг може визначатися з позиції держави (внутрішнє оцінювання органу) та з погляду споживачів (зовнішнє оцінювання). Крім того, можна виокремити «змішане» оцінювання, яке здійснюється зовнішнім суб'єктом, який є не споживачем, а «відповідальним надавачем» послуги (наприклад, вищий орган) або «контролером» (омбудсмен під час перевірки діяльності певного органу). Дотримання органом встановлених державою стандартів означає якісне надання адміністративних послуг. При цьому споживачі можуть оцінювати цю якість і за вищезгаданими суб'єктивними критеріями, які важко нормативно визначити (наприклад, повагу до особи), а також за встановленими стандартами, але з підвищеними очікуваннями (коли особа просить, щоб їй надали послугу якомога швидше, ніж це встановлено законом).

Наближення офіційних стандартів до очікувань особи є найважливішим орієнтиром у вдосконаленні системи організації надання

адміністративних послуг. Тобто ідеальним є стан, коли вимоги щодо якості з боку споживачів та офіційно встановлені стандарти збігаються.

Таким чином, необхідно погодитися з визначенням, що *критерії оцінювання якості надання адміністративних послуг* – це ті показники, які є підставою для встановлення стандартів надання адміністративних послуг, і за якими можна визначати, наскільки під час надання конкретної послуги є задоволеними потреби та інтереси споживача/клієнта та наскільки адекватною і професійною є діяльність адміністративного органу.

Водночас можна визначити також розуміння критерію як мети, тобто остаточної цілі або цінності. У цьому значенні критерій є не стільки засобом оцінювання якості надання адміністративної послуги, скільки метою, до якої треба прагнути. Як мета критерій завжди є позитивною цінністю, оскільки спрямований на покращання результату, удосконалення процедури тощо. Прикладом критерію як мети може бути запровадження принципу «єдиного вікна». Сьогодні багато стандартів надання послуг в українських реаліях мають вигляд мети.

Визначення чітких критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг є необхідним кроком у реформуванні сфери публічних послуг в Україні. Встановлення переліку критеріїв, визначення на їх основі стандартів є обов'язковою умовою якісного розвитку сфери публічних послуг. Для кожної особи, споживача адміністративних послуг, наявність чітких критеріїв оцінювання якості та стандартів – це найкращий спосіб забезпечення прав і законних інтересів.

У сфері надання адміністративних послуг особливої ваги набуває процедура. Правове регулювання процедури є найважливішим засобом стандартизації надання адміністративних послуг, адже вона визначає такі аспекти надання адміністративних послуг, як, наприклад, строки надання адміністративних послуг, способи звернення за адміністративною послугою тощо. Проте поряд із правовими процедурними критеріями для впорядкування сфери адміністративних послуг та оцінювання якості адміністративних послуг мають застосовуватись інші – організаційні критерії (наприклад, доступність послуги/органу, наявність інформації про послугу тощо).

Кожен із критеріїв також має відповідати певним вимогам. По-перше, він має бути зрозумілим. По-друге, критерій має бути обґрунтованим (реалістичним). Крім того, вимогою до критеріїв оцінювання якості та стандартів надання адміністративних послуг є вимога їх адекватності вимогам часу, а тому вони періодично мають переглядатися. Сукупність критеріїв має охопити найважливіші аспекти надання адміністративних послуг, бути достатньою для загального оцінювання якості надання адміністративних послуг.

Більшість критеріїв дає змогу найбільш точно оцінити якість надання адміністративних послуг. Проте важливо, щоб критерії, повністю

охоплюючи всю організацію діяльності щодо надання адміністративних послуг, все ж не дублювалися.

Очевидно, що більшість критеріїв, за якими працюють адміністративні органи в інших країнах, можуть бути використані для формування засад оцінювання якості публічних послуг, зокрема адміністративних, в Україні.

6.4. Основні принципи визначення критеріїв

Задоволеність споживача й орієнтація на споживача мають бути основними принципами під час визначення критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг. Необхідно погодитися з експертами Центру політико-правових реформ щодо мінімального переліку критеріїв, які мають бути взяті за основу відповідними органами:

- 1) результативність;
- 2) своєчасність;
- 3) доступність;
- 4) зручність;
- 5) відкритість;
- 6) повага до особи;
- 7) професійність.

Крім цих критеріїв, пропонується встановити ще декілька (можливо, другорядних) критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг, а саме:

- простота;
- оперативність, строковість;
- рівність;
- справедлива вартість;
- економічність та ефективність надання;
- чутливість.

Кожен із цих критеріїв слід розглядати окремо, враховуючи структурні показники, що впливають на загальну оцінку якості за конкретним критерієм. Водночас не слід забувати, що на оцінювання якості послуги впливають усі критерії комплексно, а нехтування одним із них негативно позначиться на загальній оцінці послуги.

У публікації Служби державного управління Організації економічного співробітництва і розвитку 1987 р. «Управління як надання послуг: громадскість як клієнт» визначено такі компоненти надання послуг як процесу реагування на потреби громадськості:

- відкритість;
- залучення клієнтів;
- задоволення потреб клієнтів;
- доступність.

Визначення якості відбувається шляхом порівняння такого досвіду з очікуваннями й потребами споживача. Споживачів досить рідко цікавить, як саме буде відбуватися процес надання послуги. Натомість інтерес становить досвід у конкретний момент надання послуги та результат, якого потребує особа. Якість послуги оцінюється за допомогою загального критерію задоволеності споживача.

Контрольні запитання

1. Поняття «тривалість робіт» .
2. Аспекти оцінювання якості адміністративних послуг.
3. Визначення критеріїв оцінювання якості адміністративних послуг.
4. Основні принципи визначення критеріїв оцінювання якості адміністративних послуг.
5. Правове регулювання процедури стандартизації надання адміністративних послуг.

7. ПОСАДОВІ ІНСТРУКЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ

7.1. Поняття посадової інструкції. Необхідність її складання

Посадова інструкція – документ, що видається з метою регламентації організаційно-правового статусу працівника, його конкретних завдань та обов'язків, прав, відповідальності, забезпечує умови для його ефективної роботи.

Посадова інструкція розробляється керівниками структурних підрозділів (начальником управління, начальником самостійного відділу, начальником відділу, завідувачем самостійного сектору, завідувачем сектору тощо) на посаду кожного працівника департаменту, управління, відділу, сектору на основі вимог Наказу від 07.11.2019 № 203-19 «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування», положення про відповідний структурний підрозділ та затверджується заступником керівника органу виконавчої влади. У посадовій інструкції мають бути чітко окреслені місце та роль державного службовця в діяльності підрозділу, межі його повноважень і відповідальності.

Підготовка та періодичне уточнення посадових інструкцій мають забезпечувати раціональний розподіл і необхідну кооперацію праці державних службовців під час виконання завдань і функцій відповідного підрозділу.

Як інструмент для оцінювання результатів діяльності посадові інструкції використовуються під час атестації спеціалістів, посадових переміщень, формування кадрового резерву, висунення на керівні посади, заохочення.

Посадові інструкції можуть бути типовими і конкретними. Типові посадові інструкції розробляються для однотипних організацій і структурних підрозділів.

Під час розроблення посадових інструкцій необхідно забезпечити єдиний підхід до їх побудови, формулювання змісту розділів, послідовності їх викладу. При цьому вони мають відображати все коло посадових обов'язків, повноважень і відповідальності працівника, мати чіткі й короткі формулювання, бути гнучкими й динамічними.

Посадові інструкції працівників відділів (секторів) у складі територіальних органів центральних органів виконавчої влади готуються їх керівниками і затверджуються керівником територіального органу.

Посадові інструкції готуються у двох примірниках, один із яких зберігається в секторі кадрової роботи (оригінал), а інший – у начальників відповідних структурних підрозділів (територіальних органів). Державному службовцю видається під розписку копія посадової інструкції.

Статтею 29 КЗпП «Обов'язок власника або уповноваженого ним органу проінструктувати працівника і визначити йому робоче місце» передбачено, що до початку роботи за укладеним трудовим договором власник або уповноважений ним орган зобов'язаний роз'яснити працівникові його права і обов'язки та проінформувати під розписку про умови праці [15].

Свого часу Мінпраці у листі від 03.10.2005 № 36-508 було вказано, що роботодавець під час прийняття на роботу працівника роз'яснює його права й обов'язки, посилаючись саме на посадову інструкцію.

Також звертаємо увагу на те, що відсутність посадових інструкцій може спричинити труднощі для керівництва підприємства в певних ситуаціях. Зокрема, з огляду на зміст п. 2 ст. 40 КЗпП, відсутність посадової інструкції може взяти під сумнів звільнення працівника з формулюванням «виявлення невідповідності працівника займаній посаді або виконуваній роботі внаслідок недостатньої кваліфікації або стану здоров'я» [15]. Те саме стосується і випадку звільнення за цією ж підставою у випадку «скасування допуску до державної таємниці, якщо виконання покладених на нього обов'язків вимагає доступу до державної таємниці» [15].

Саме дані посадової інструкції можуть бути аргументом у спорі між роботодавцем і працівником, прийнятим із випробувальним терміном, під час звільнення з посади з причини непроходження випробування (ст. 28 КЗпП).

Адже саме в посадовій інструкції прописано, що конкретно належить до кола обов'язків працівника, який обіймає конкретну посаду (якщо це не прописано в трудовому договорі чи контракті).

Необхідність застосування посадової інструкції обумовлено і розділом «Загальні положеннями» Випуску № 1 ДКХП, де зазначено, що посадові інструкції складаються для працівників усіх посад, що зазначені в штатному розписі (п. 6 розділу 1 Випуску № 1 ДКХП).

Важко також переоцінити значення посадової інструкції для працівників, з якими укладаються письмові договори про повну матеріальну відповідальність згідно зі ст. 135 КЗпП. У посадовій інструкції таких працівників необхідно перерахувати обов'язки, безпосередньо пов'язані зі зберіганням, обробленням, продажем (відпуском), перевезенням або застосуванням у процесі виробництва переданих їм цінностей, які передбачені розділом II Переліку № 447.

Однак якщо коло обов'язків працівника описано в письмовому трудовому договорі чи в контракті, то додатково їх дублювати в посадовій інструкції не потрібно.

Посадову інструкцію підписує керівник структурного підрозділу.

Датою введення в дію посадової інструкції є дата її затвердження.

Після затвердження посадова інструкція передається працівнику, який зазначає на ній: «З інструкцією ознайомлений», дата, підпис.

Обов'язковими реквізитами посадової інструкції є найменування установи, дата, заголовок до тексту, візи узгодження, підпис, гриф затвердження.

Посадові інструкції мають бути замінені та перезатверджені в разі зміни назви:

- установи (організації, підприємства) або структурного підрозділу;
- посади.

Усі наведені вище аргументи спонукають до думки, що посадові інструкції є важливим елементом організації праці в будь-якому трудовому колективі.

7.2. Послідовність розроблення посадових інструкцій

Розглянемо, яким чином розробляються посадові інструкції.

В узагальненому вигляді алгоритм складання посадових інструкцій на підприємстві можна зобразити так, як показано на рис. 7.1.

Строк для зберігання. Посадові та робочі інструкції працівників потрібно зберігати 5 років після заміни новими. Посадові інструкції наукових працівників, а також посадові та робочі інструкції працівників, що працюють на важких роботах, на роботах із шкідливими і небезпечними умовами праці, потрібно зберігати 75 років (п. 43 Переліку № 578/5).

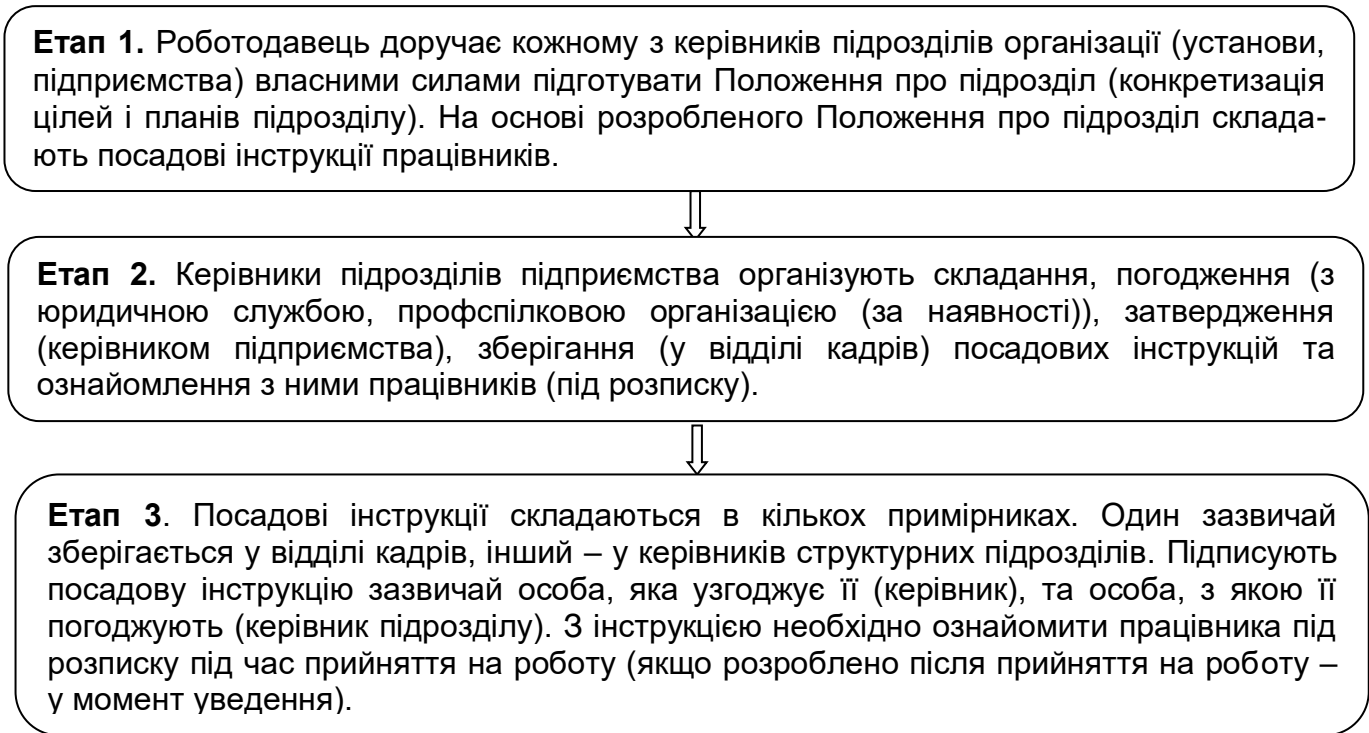


Рис. 7.1. Алгоритм складання посадових інструкцій

7.3. Структура посадової інструкції

Основні розділи посадової інструкції наведено у п. 6 розділу «Загальні положення» Випуску № 1 ДКХП:

- «Загальні положення»;
- «Завдання та обов'язки»;
- «Повинен знати»;
- «Права»;
- «Відповідальність»;
- «Кваліфікаційні вимоги»;
- «Взаємовідносини (зв'язки) за посадою».

Під час складання посадової інструкції виконавцю слід урахувувати таке:

- 1) зважати на цілі діяльності підприємства;
- 2) пам'ятати, що посадова інструкція складається для посади, а не для конкретної людини, що її обіймає;
- 3) виходити з відповідальності, а не функцій, прав і обов'язків виконавця, тобто первинними в посадовій інструкції є стандарти виконання, а вторинними – функції, з яких випливають права й обов'язки;
- 4) відслідковувати відповідність єдиній формі й структурі всіх посадових інструкцій на підприємстві.

Зроблені кроки мають бути підкріплені процедурою офіційного введення посадових інструкцій у дію шляхом підписання відповідного наказу на підприємстві.

Структуру посадової інструкції можна розглянути на прикладі посади головного бухгалтера підприємства, що не належить до бюджетної сфери.

Шапка цього документа включає найменування підприємства та затверджувану резолюцію його першого керівника.

«Затверджую» традиційно поміщають у правому куті першої сторінки посадової інструкції. Нижче передбачено місце для підпису керівника про її затвердження із зазначенням посади, ініціалів і прізвища керівника, дати затвердження.

У заголовку посадової інструкції наведено повну назву посади в родовому відмінку.

Розділ «Загальні положення» може містити основні дані про посаду, як-от:

- основні функції;
- назву структурного підрозділу;
- перелік законодавчих актів, нормативних та інших документів, якими працівник керується;
- порядок прийняття на роботу і звільнення;
- службову підпорядкованість;
- порядок заміщення на період тимчасової відсутності (відпустки, навчання, хвороба тощо) іншими особами;
- умови оплати праці;
- іншу інформацію, з якою роботодавець вважає за необхідне ознайомити працівника під час прийняття на роботу.

Під час підготовки цього розділу враховуйте норми законодавчих актів, які можуть передбачати особливі умови для окремих працівників.

Розділ «Завдання та обов'язки» містить конкретний перелік завдань, обов'язків і видів робіт, закріплених за працівником згідно з напрямом його діяльності. Розділ викладається в стислій формі.

Формуючи перелік завдань, обов'язків і видів робіт, рекомендовано орієнтуватися на Довідники кваліфікаційних характеристик, які розроблено для різних галузей (п.п. «а» п. 4 розділу 1 Випуску № 1 ДКХП). У них наведено базовий перелік обов'язків за посадою. А конкретні обов'язки треба уточнити саме в посадовій інструкції, при цьому (п. 6.1 Методрекомендацій № 547):

- обов'язки з кваліфікаційної характеристики можуть бути розподілені між окремими виконавцями;
- коло завдань та обов'язків окремих працівників може бути розширене з дорученням їм робіт, передбачених для різних груп посад (професій), однакових за складністю, виконання яких не потребує іншої спеціальності, кваліфікації.

Також обов'язково потрібно враховувати норми законодавчих актів, які можуть впливати на коло завдань та обов'язків окремих працівників. Так, наприклад, для головного бухгалтера бюджетної установи перелік податкових обов'язків передбачено п. 13 Типового положення № 59.

У розділі «Повинен знати» потрібно навести перелік мінімальних вимог до спеціальних знань, умінь, навичок працівника, відповідно до реальних умов його діяльності, достатніх для якісного виконання завдань та обов'язків. До цього розділу належать також вимоги щодо знань законодавчих, нормативно-правових, керівних і розпорядчих документів.

У розділі «Права» треба визначити повноваження, делеговані працівнику, за допомогою яких забезпечується виконання завдань та обов'язків.

У розділі «Відповідальність» треба зазначити критерії оцінювання якості та своєчасності виконання завдань, обов'язків і робіт, ступінь персональної відповідальності працівника за строки та якість виконуваної роботи.

Розділ «Кваліфікаційні вимоги» містить вимоги до освіти, досвіду роботи, а в окремих випадках – додаткові особливі вимоги, за якими передбачається належне виконання завдань та обов'язків.

На деякі посади без відповідності кваліфікаційним вимогам неможливо прийняти працівника.

Наприклад, головний бухгалтер бюджетної установи. Якщо у нього не буде належного стажу та рівня освіти, передбаченого п. 11 Типового положення № 59, на посаду головного бухгалтера його не призначать. Справа в тому, що таке призначення, яке здійснюється відповідно до наказу МФУ від 21.02.2011 № 214, не погодить Держказначейство.

Розділ «Взаємовідносини (зв'язки) за посадою (професією)» визначає коло основних відносин працівників під час виконання покладених на них завдань та обов'язків із працівниками свого або інших структурних підрозділів, а також зі сторонніми підприємствами.

Місце для ознайомлення з Посадовою інструкцією має містити відмітку щодо ознайомлення з нею працівника у вигляді: «З посадовою інструкцією ознайомлений: _____ (підпис, ініціали та прізвище працівника)». Зазвичай відмітку розміщують на останній сторінці. Утім, якщо посадова інструкція розробляється не для конкретної особи (її не зазначено в інструкції), а для організації, то для ознайомлення працівника із цією інструкцією вводиться окрема сторінка.

Необхідність розроблення посадових інструкцій впливає з положень законодавчо-нормативних документів України (КЗпП, Випуск № 1 ДКХП).

Посадові інструкції роботодавець складає на всіх працівників.

Відсутність посадової інструкції може ускладнити процедуру звільнення працівника, рівень кваліфікації якого не відповідає обійманій посаді.

Контрольні запитання

1. Поняття посадової інструкції. Необхідність складання.
2. Послідовність розроблення посадових інструкцій.
3. Структура посадової інструкції.
4. Характеристика розділів посадової інструкції.
5. Посадова інструкція як інструмент для оцінювання результатів діяльності.

8. МЕТОДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОСЛІДОВНОСТІ РОБІТ В УПРАВЛІННІ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ

8.1. Технологічна структура адміністративних процесів

У системі адміністративного менеджменту державної установи адміністративний процес спрямований на надання державно-управлінських послуг. При цьому кожна управлінська функція, виконувана під час реалізації відповідного адміністративного процесу, являє собою специфічну форму цілеспрямованого впливу апарата управління на той чи інший напрям діяльності керованого об'єкта, необхідний для нормального функціонування відповідно до його призначення.

Адміністративний процес, яким би не був його конкретний зміст, загалом складається з тих самих циклічно повторюваних стадій, обумовлених за ознакою послідовності їх виконання:

- одержання необхідної вихідної інформації;
- вироблення й ухвалення рішення;
- організація виконання рішення;
- оперативне управління перебігом виконання рішення;
- отримання інформації про виконання рішення;
- оцінювання отриманих результатів.

За характером стадій і змістом усі операції адміністративних процесів можна поділити на три основні види:

1) організаційно-адміністративні операції, тобто такі операції, що самі собою мають переважно формалізований, технічний характер;

2) аналітико-конструктивні операції, тобто такі операції, що мають переважно творчий, евристичний характер, містять більшою чи меншою мірою елементи новизни і полягають в аналізі наявного положення і пошуку потрібного рішення;

3) інформаційно-технічні операції, тобто такі операції, що мають зазвичай рутинний, часто повторюваний характер, найбільшою мірою пов'язані з використанням технічних засобів і полягають в інформаційному забезпеченні процесів управління.

Поділ адміністративних процесів на функції виражає їхню макроструктуру, а внутрішній зміст кожного процесу, що характеризує склад і послідовність стосовних нього операцій, може розглядатися як його мікроструктура.

В адміністративному процесі залежно від його цільової спрямованості й обсягу робіт можуть поєднуватися чи розділятися окремі функції управління.

В адміністративному процесі поряд з операціями, специфічними тільки для визначеної функції, маються операції загального характеру, тобто однакові за змістом і методами виконання для різних функцій. До них належать операції загального (лінійного) управління і допоміжні (інформаційно-технічні) операції.

8.2. Зміст і характер організаційно-адміністративних операцій

Зміст і характер організаційно-адміністративних операцій визначається їх цільовим призначенням і роллю в процесах управління. Ця група операцій належить передусім до діяльності керівників, хоча вона не може не стосуватися і всіх інших категорій службовців – фахівців і технічних виконавців.

Службово-комунікаційні операції. Цей вид операцій характеризує зв'язки між ланками апарату управління, здійснювані між працівниками, які зайняті виконанням функцій управління. На відміну від службово-комунікаційних операцій усі інші комунікаційні операції, у яких принаймні одним із джерел чи споживачів інформації є машина, потребують перетворення інформації з одного носія на інший і належать до інформаційно-технічних операцій.

Незалежно від джерел і споживачів інформації основними видами комунікаційних операцій є одержання, сприйняття і передавання інформації. Усі ці операції можуть і мають розглядатися як об'єкти застосування відповідних технічних засобів. Інакше кажучи, є технічний аспект проблеми вдосконалювання комунікаційних операцій у всіх випадках, коли йдеться про забезпечення найбільш раціональної технології інформаційного зв'язку між різними елементами системи управління.

Службово-комунікаційні операції характерні тим, що вони забезпечують передавання і приймання переважно усної недокументованої (нефіксованої) інформації на відміну від комунікаційних операцій, що призначені для передавання і приймання документованої (фіксованої) інформації.

Комунікаційні операції, що виникають у групі, яка зайнята виконанням тієї чи іншої роботи з управління, можуть бути подані у вигляді схеми (рис. 8.1).

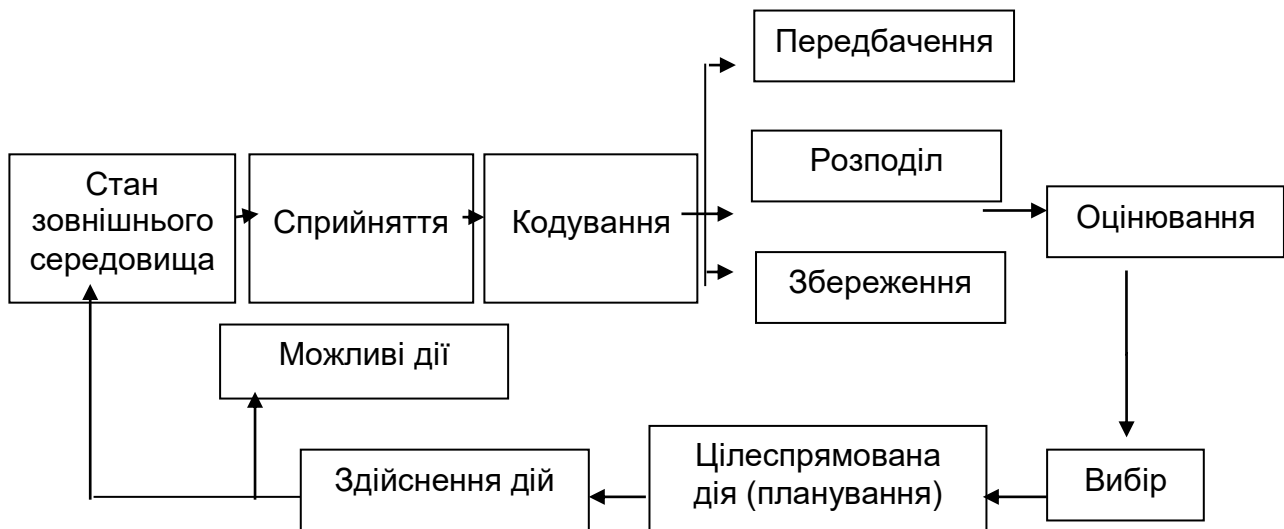


Рис. 8.1. Схема службово-комунікаційних операцій, що виникають у групі працівників апарату управління

Координаційні операції. Усі операції, що починаються для взаємного ув'язування роботи різних ланок апарату управління (за змістом і терміном) з метою забезпечення їхньої погодженої діяльності за рішенням поточних чи перспективних завдань організації та її підрозділів, належать до координаційних операцій.

Серед цих операцій важливим (за ступенем поширення і за витратами робочого часу) є проведення різних нарад і засідань.

Сучасна техніка зв'язку дає змогу керівнику проводити оперативні наради зі значною кількістю підлеглих підлеглих без відриву від свого робочого місця і тим самим заощаджувати час.

Аналітичні операції. Пов'язані зі стадією одержання і сприйняття інформації, необхідної для ухвалення рішення з тієї чи іншої функції управління. Вони трапляються як під час підготовки рішень поточного, оперативного характеру, так і під час розроблення стратегічних питань.

Серед аналітичних операцій важливе значення має вивчення спеціальної літератури, ознайомлення з документами, а також проведення усних бесід і безпосередніх спостережень, ці процеси є підставою для аналізу наявного положення і документального фіксування результатів цього аналізу у відповідних матеріалах, довідках, доповідях, аналітичних оглядах, тих чи інших показників (факторів). Аналітичні операції, що передують підготуванню рішень, закінчуються визначенням стану досліджуваного об'єкта. При цьому виявляються й оцінюються вузькі місця (недоліки) і резерви (надлишки). У практиці можуть бути використані різні методи аналізу.

Конструктивні операції. Зміст і характер конструктивних операцій, пов'язаних із підготовкою і прийняттям різних рішень, істотно різняться

залежно від застосовуваних при цьому методів. Методи залежать від характеру і складності прийнятого рішення, що висвітлюється, зокрема, у тому, чи є рішення результатом індивідуальної чи колективної праці.

Так, у тих випадках, коли той чи інший творчий працівник апарату управління стикається з необхідністю знайти принципово нове рішення питання, що належить до його компетенції, можуть бути застосовані методи, що рекомендуються для процесу винахідництва. До цих методів, зокрема, належать:

- *метод інверсії*, що являє собою новий підхід до завдання; цей метод припускає необхідність свідомого подолання психологічної інерції, відмову від колишніх поглядів на завдання, щоб подивитися на нього з певного нового чи зміненого погляду, і є простим та ефективним способом одержання нових ідей;

- *метод аналогій*, що оснований на використанні аналогічних ситуацій, що трапляються в інших рішеннях і в інших галузях знань;

- *метод емпатії*, що полягає в ототожненні творчого працівника з предметом, деталлю чи процесом, що розробляється: завдання полягає в тому, щоб «стати» деталлю і подивитися з її позиції і з її погляду, що можна зробити;

- *метод фантазії*, що полягає в розгляді ідеальних і навіть фантастичних рішень завдання з надією натрапити на нову ідею чи погляд, що зрештою приведе до нового реального рішення.

До *інформаційно-технічних операцій* належать ті операції процесів управління, для яких характерна можливість найбільш широкого застосування засобів організаційної та облікової техніки. Загальне цільове призначення цих операцій – інформаційне і документаційне забезпечення потреб апарату управління. Ідеться про операції, що пов'язані з обробленням як самої інформації (тобто її змісту), так і її носіїв (тобто документів).

Інформаційно-технічні операції виконуються зазвичай технічними виконавцями. Частина інформаційно-технічних операцій можуть виконувати також керівники і фахівці, зайняті основними функціями управління. Але це слід допускати лише в тих випадках, коли інформаційно-технічні операції невіддільні від організаційно-адміністративних чи творчих операцій і виконуються з ними одночасно (тобто сполучаються за часом). Технологічна структура адміністративних процесів визначається тим, з яких стадій і операцій ця структура складається, яка їхня послідовність, які методи і засоби застосовуються під час їхнього виконання. Оскільки кожна робота в прийнятому її значенні є складовою частиною функції, її внутрішню структуру можна характеризувати загалом тими самими стадіями, з яких складається процес здійснення функції, з огляду на її цільове призначення. Розкриття стадійної структури адміністративних процесів є необхідною передумовою проектування й удосконалювання вхідних у їхній склад операцій (рис. 8.2).

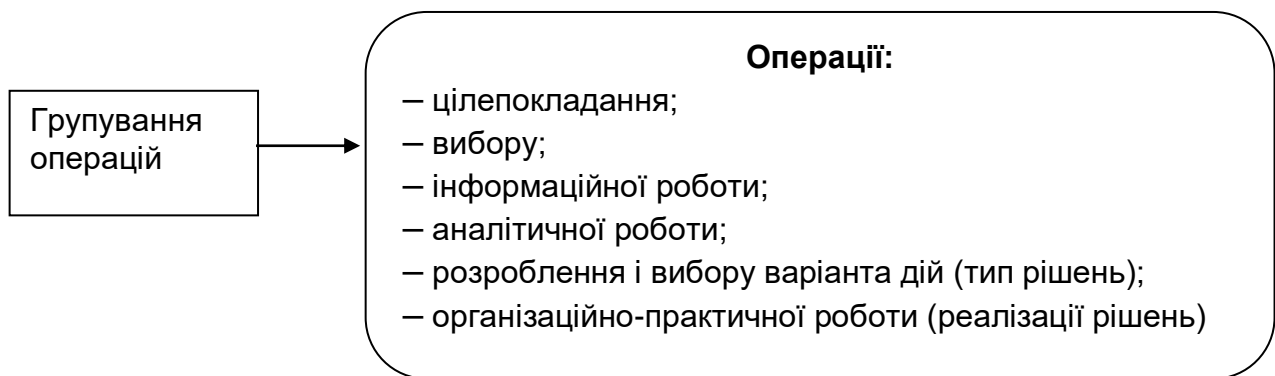


Рис. 8.2. Групування основних операцій процесу управління

Кожна з операцій, подана в цій схемі, має певний склад дій, формування і здійснення яких забезпечує операційне функціонування процесу управління. Зміст операцій процесу управління та умови їх успішного виконання наведено в табл. 8.1.

Таблиця 8.1

Зміст операцій процесу управління та умови їх успішного виконання

Склад операцій	Умови успішного виконання операцій
Цілепокладання	
1. Визначення цілей 2. Обґрунтування цілей 3. Формування цілей 4. Постановка цілей 5. Корегування цілей	1. Рівень наукового розвитку і кваліфікації 2. Облік об'єктивних законів 3. Система інтересів 4. Кількість і цінність інформації
Вибір	
1. Оцінювання механізму управління 2. Вибір методів управління 3. Обґрунтування методів 4. Комбінування методів	1. Особливості механізму управління 2. Склад засобів впливу 3. Відповідність засобів впливу
Інформаційна робота	
1. Накопичування інформації 2. Зберігання інформації 3. Пошук інформації 4. Оброблення інформації 5. Передавання інформації	1. Кількість інформації 2. Цінність інформації 3. Можливість інформаційної системи 4. Автоматизація оброблення
Аналітична робота	
1. Оцінювання параметрів 2. Розрахунок показників 3. Графічна робота 4. Класифікація, аналіз	1. Метод аналізу 2. Кваліфікація робітників 3. Автоматизація розрахунків і логічних операцій

Склад операцій	Умови успішного виконання операцій
Розроблення і вибір варіанта дій (тип рішень)	
1. Пошук варіантів дій 2. Визначення критеріїв вибору 3. Зіставлення варіантів 4. Організаційне оформлення 5. Прийняття рішень	1. Методика розроблення 2. Досвід і кваліфікація керівника 3. Використання сучасної техніки 4. Стиль роботи
Організаційно-практична робота (реалізація рішення)	
1. Доведення рішення до виконавців 2. Роз'яснення й уточнення рішення 3. Розподіл завдань 4. Наділення повноваженнями 5. Контроль виконання	1. Тип організації 2. Дисципліна 3. Соціально-психологічний клімат 4. Авторитет

8.3. Послідовність прийняття управлінського рішення

Організаційна процедура прийняття і виконання найважливіших повторюваних рішень потребує вирішення таких питань:

- 1) на якому рівні й хто приймає рішення (одноосібно чи колегіально);
- 2) хто готує наукове обґрунтування проєкту рішення, економічне та соціальне обґрунтування, проєкт рішення;
- 3) з ким буде погоджено рішення;
- 4) які періодичність і форма контролю за перебігом виконання рішення;
- 5) хто контролює і є відповідальним за правильність виконання рішення;
- 6) кому надається право вносити зміни в зміст рішення та терміни його виконання;
- 7) яка форма звітності про виконання рішень;
- 8) хто робить висновок про виконання рішень і ступінь досягнення поставленої мети.

Прийняття і реалізація управлінського рішення охоплює комплекс дій: ухвалення рішення (вибір одного найбільш ефективного варіанта дій); доведення управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення.

Основними складовими такого комплексу є правове, інформаційне і документальне, організаційне, технічне, психологічне, консультативно-дорадче забезпечення.

Правове забезпечення передбачає всебічне використання засобів і форм юридичного впливу на суб'єкт і об'єкт управління з метою забезпечення високої якості підготовки й реалізації управлінського рішення і охоплює таке: вироблення довготривалих або одноразових локальних нормативних актів, що регулюють функціональні й правові відносини підлеглості та відповідальності у процесі вироблення і реалізації рішення; підготовки пропозиції про зміну чинних чи застарілих і фактично таких, що втратили силу нормативних актів, які стримують розв'язання проблеми; укладання необхідних угод із різними організаціями, які залучаються до розроблення і реалізації рішень; документальне оформлення результатів реалізації рішень.

Інформаційно-аналітичне забезпечення є комплексом робіт зі збирання, оброблення й аналізу інформації, що використовується в процесі управління.

До основних змістовних компонентів інформаційно-аналітичного забезпечення належать аналіз, моделювання, експертиза, прогнозування, діагностика, інформаційно-аналітичний моніторинг. У цьому контексті в державному управлінні все більше використовуються такі технології, як адміністративний аудит і контролінг.

Організаційне забезпечення – це сукупність технологічних норм, стандартів організаційно-розпорядчого, техніко-економічного й екологічного характеру типових проєктів та інші розроблення і матеріали, що сприяють швидкому впровадженню конкретної технології або організації будь-якого процесу. Їх практичне застосування сприяє підвищенню ефективності використання трудових, матеріальних, фінансових ресурсів у процесі управління.

Технічне забезпечення стосується всього комплексу завдань оснащення необхідними засобами процесу управління, зокрема етапу, що стосується прийняття управлінського рішення. Метою *психологічного забезпечення* є створення такого ділового клімату, психологічної атмосфери, які б стимулювали всіх учасників процесу до вироблення і реалізації рішення щодо творчої, активної і цілеспрямованої діяльності.

Консультативно-дорадче забезпечення дає змогу надати допомогу керівникові, колегіальному органу управління щодо усвідомлення проблеми й визначення ефективних шляхів її розв'язання, вибору оптимальних рішень.

Різноманітність, масштабність, складність проблеми державного управління, швидке накопичення інформації, виникнення управлінських і організаційних нововведень не завжди дає змоги спеціалістам, які беруть участь у підготовці управлінських рішень, з достатньою повнотою

оцінювати зміни, що стосуються проблеми, яка розв'язується. Тому до розроблення управлінських рішень доцільно залучити консультантів з управління. Прийняття управлінських рішень у системі державного управління зорієнтоване на розв'язання певних проблем, що асоціюються з конкретними управлінськими ситуаціями.

Саме характеристики і типи проблем, що виникають у суспільних системах, є основою застосування методичних підходів до прийняття управлінських рішень.

Проблеми, що розв'язуються в процесі управління, прийнято поділяти на такі три основні типи: добре структуровані, у яких прослідковуються суттєві залежності між елементами, що можуть бути відображені кількісними показниками; слабо структуровані – це проблеми, які містять елементи як якісного, так і кількісного характеру; неструктуровані – проблеми містять лише якісний опис найважливіших елементів, кількісні залежності між якими не визначені.

8.4. Методи прийняття управлінського рішення

З огляду на специфіку наведених типів проблем науковцями і практиками систематизовані й апробовані методи прийняття управлінських рішень щодо їх вирішення. Так, під час вирішення добре структурованих проблем доцільним є використання такого методологічного прийому, як дослідження операцій, який передбачає розроблення моделей відповідних ситуацій і застосування кількісних методів їх аналізу.

Серед основних завдань дослідження операцій такі:

- розподіл обмежених ресурсів між споживачами, кожний із яких використовує їх із різною ефективністю;
- управління запасами, пов'язане з визначенням необхідних обсягів ресурсів за умови, що зберігання потребує певних затрат;
- завдання обслуговування, які потребують встановлення певної послідовності;
- вибір маршруту та впорядкування робіт у часі; завдання, пов'язані зі зміною застарілого обладнання;
- пошук рішення шляхом раціонального вибору можливостей;
- завдання теорії ігор, які досліджують розумні стратегії поведінки з урахуванням можливих дій.

Математичні методи прийняття рішень під час розв'язання складних проблем називають кількісними методами аналізу, які за умови обмежених можливостей їх використання для аналізу соціальних систем є лише як один з елементів системного дослідження.

Серед методів, які розроблені для добре структурованих проблем і вже використовуються на практиці, слід виокремити такі: лінійне, нелінійне та цільове програмування; кількісне прогнозування, зокрема аналіз числових рядів, і казуальне (причиново-наслідкове) моделювання; нормативне прогнозування (метод блок-схем послідовностей виконання завдань, побудова «дерева цілей» і рішень, методи мережевого планування й управління); платіжна матриця; морфологічні методи.

Так, метод блок-схем послідовностей виконання завдань передбачає схематичне відображення всіх альтернативних варіантів послідовностей дій, окреслення елементів у блок-схемі, подальший аналіз необхідних ресурсів і небажаних моментів із вилученням неприйнятних варіантів.

Під час використання *методу «дерева цілей»* виходять із того, що під терміном «дерево цілей» розуміється ієрархічна система споріднених цілей, структурованих у такому порядку:

- виокремлюються цілі, підцілі та заходи щодо їх реалізації;
- встановлюються критерії та відповідні вагові коефіцієнти для проведення оцінювання елементів на кожному рівні «дерева цілей»;
- вводяться вагові коефіцієнти для кожного елемента «дерева цілей» відносно критеріїв на кожному рівні.

Побудова «дерева цілей» передбачає формування їх чіткої ієрархії з використанням як кількісних, так і евристичних методів.

Для вибору найкращого напряму дій з можливих варіантів у процесі вирішення завдань державного управління також використовується *метод «дерева рішень»*, який ґрунтується на методі «дерева цілей» і схематично онаочнює проблеми прийняття рішень.

З метою оптимізації прийняття рішень будується «дерево рішень» і здійснюється оцінювання ймовірностей альтернативних варіантів розвитку ситуації, а також оцінювання корисності того чи іншого варіанта наслідків, яка визначається «деревом рішень».

Методи мережевого планування та управління поєднують методи управління проектами та ґрунтуються на побудові мережевих графіків. Серед методів мережевого планування найвідомішим є метод критичного шляху та метод оцінювання і переглядання планів.

Під час нормативного прогнозування використовуються методи побудови горизонтальних та вертикальних матриць.

Метод горизонтальних матриць застосовується для визначення першочерговості виконання проектів, які пропонуються для дослідження цілей, а також для оптимального розподілу ресурсів за умови заданих обмежень. У двовимірній матриці один її вимір може відображати основні проблеми, а другий – ресурси для їх розв'язання. У тривимірній матриці один вимір може бути цілями, другий – ресурсами, третій – часом виконання.

Вертикальні матриці рішень призначені для досліджень переміщення технологій по вертикалі.

Серед *емпіричних методів* найбільш поширеними є методи стандартизації (розроблення і впровадження стандартів) і типізації (розроблення і впровадження типових організаційних структур управління, типових штатів адміністративних служб тощо).

З метою формування широких уявлень про складні проблеми, на розв'язання яких зорієнтована система державного управління, використовується *метод побудови сценарію*, який передбачає аналіз певної проблеми та наведення пропозицій з її розв'язання. Ґрунтуючись на результатах техніко-економічного й статистичного аналізу з певними висновками, сценарій забезпечує формування інформаційної бази, на якій здійснюється подальше прогнозування та планування розв'язання певної проблеми.

У державному управлінні для оцінювання альтернатив під час прийняття управлінських рішень широко використовуються *методи індивідуального та колективного експертного оцінювання* (інтерв'ю, аналогів, написання сценаріїв, колективного експертного оцінювання, колективної генерації ідей («мозкового штурму», Дельфі тощо).

Технологія прийняття управлінських рішень базується на використанні системи методів, які можна класифікувати в такі три групи: евристичні, колективні, кількісні.

Евристичні методи прийняття рішень ґрунтуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. Ці методи основані на інтуїції, порівнянні альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони оперативні, але не гарантують вибору безпомилкових рішень.

Колективні методи прийняття рішень передбачають визначення учасників певної процедури й добір форм групової роботи: засідання, наради тощо.

Ефективними є такі методи колективної підготовки управлінських рішень: «мозкового штурму» (спільне генерування ідей і подальше прийняття рішень) та Дельфі (багатоетапна процедура анкетування).

Кількісний метод прийняття рішень ґрунтується на виборі оптимального рішення шляхом комп'ютеризованого оброблення великого обсягу інформації.

Контрольні запитання

1. Технологічна структура адміністративних процесів.
2. Службово-комунікаційні операції адміністративних процесів.
3. Комунікаційні та координаційні операції адміністративних процесів.
4. Аналітичні та конструктивні операції адміністративних процесів.
5. Послідовність і методи прийняття управлінського рішення.

II. УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ РОБОТАМИ ТА ПРОЦЕСАМИ В РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМАХ

9. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ РОБІТ І ПРОЦЕСІВ

9.1. Види офісних технологій

Офіс – це місце, де відбувається служба та ділові операції, а також сукупність комунікаційних технологій для обміну інформацією з метою пошуку оптимальних управлінських рішень.

Офісні технології – інформаційні технології, об'єкт і результат яких визначаються потребами реалізації управлінської діяльності в межах конкретної форми здійснення офісної діяльності. Ці технології являють собою сукупність комунікаційних технологій, що дають змогу оптимізувати діяльність з управління сучасною організацією.

Об'єктом офісної технології є вид інформаційних ресурсів, що використовуються під час реалізації завдань, робіт, процедур і операцій інформаційного обслуговування управлінської діяльності.

Володіння офісними технологіями необхідне менеджерам і виконавцям різного рівня.

У сучасному офісі можна виділити кілька видів офісних технологій (рис. 9.1).

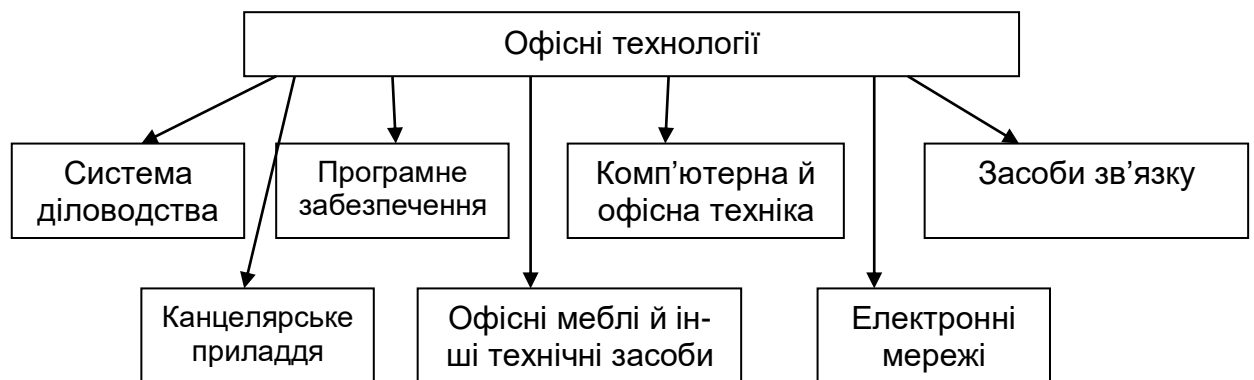


Рис. 9.1 Види офісних технологій, які застосовуються в управлінні організацією

Велика частина управлінської інформації фіксується у вигляді документів.

Ведення документації (діловодство) передбачає знання правил створення документів, їх оформлення, погодження, просування на підприємстві та зберігання.

У зв'язку з практикою введення електронного документообігу співробітники сучасного офісу повинні знати методи і засоби оброблення електронних документів.

Зараз номенклатура технічних засобів управління зазнає істотних змін. На ринку з'являється різноманітна офісна техніка, підвищуються швидкість і якість роботи, розширюються функції та сервісні можливості офісних апаратів, з'являються принципово нові екологічно безпечні технології, що дають змогу використовувати сучасні технічні засоби безпосередньо в офісі, на робочих місцях співробітників.

Утворилися потужні інтегровані системи, що поєднують різні технології. Технічні засоби оснащуються процесорами, пам'яттю. Виникла можливість їх підімкнення до персональних комп'ютерів або під'єднання до корпоративних обчислювальних мереж як окремих терміналів.

У зв'язку з розширенням і ускладненням номенклатури технічних засобів користувачі відчують певні труднощі під час вибору технічних засобів і конкретних моделей офісних апаратів для певних управлінських процесів.

Більш повна класифікація технічних засобів, в основі якої закладено функціональний принцип, передбачає поділ засобів організаційної техніки на дев'ять класів (табл. 9.1).

Таблиця 9.1

Види технічних засобів, які застосовуються в управлінні організацією

Вид технічних засобів	Характеристика
Носії інформації	Носії інформації на паперовій основі, несвітлочутливі; носії для репрографічних процесів (термопапір, діазопапір, фотоплівка, калька тощо); електронні носії інформації
Засоби складання та виготовлення документів	Ручні засоби; друкарські машини; диктофонна техніка; принтери, графопобудовники; спеціалізовані програмні продукти для персональних комп'ютерів
Засоби репрографії та оперативної поліграфії	Засоби фото- та діазокопіювання; засоби електрофотографічного та термографічного копіювання; машини електронно-іскрового копіювання; засоби мікрографії та ризографічного копіювання (дублюкатори); машини для гектографічного (спиртового) друку; машини для трафаретного (ротаторного) друку; обладнання для оперативного офсетного друку
Засоби оброблення документів	Фальцювальні, бігувальні, перфорувальні та різальні машини (фолдери); машини та пристрої сортувальні; скріплювальне та склеювальне обладнання; конверторозкривальні та різальні машини; машини для нанесення захисних покриттів на документи (ламініатори та лакофарбні станки); адресувальні, штемпелювальні та франкувальні машини; машини для знищення документів (шредери); агрегатовані лінії для оброблення кореспонденції

Вид технічних засобів	Характеристика
Засоби зберігання, пошуку та транспортування документів	Первинні засоби зберігання (папки, коробки тощо); вторинні засоби зберігання документів (шафи, стелажі тощо); картотеки та картотечне обладнання; візки для транспортування документів; ліфтове обладнання; транспортери та конвеєри; обладнання для зберігання носіїв інформації
Засоби електрозв'язку	Засоби та системи стаціонарного та мобільного телефонного зв'язку; засоби та системи факсимільного передавання інформації; електронна пошта
Банківська оргтехніка	Машини для підрахунку купюр; детектори валют; машини для пакування банкнот; банкомати
Інші засоби оргтехніки	Сканери; різні комп'ютерні аксесуари
Офісні меблі й обладнання	Меблі службових приміщень спеціалізовані (шафи, сейфи, столи, стільці тощо); обладнання службових приміщень спеціалізоване; обладнання та прилади для дослідження умов праці

Програмне забезпечення можна поділити на дві групи відповідно до двох складових діловодства:

- програмні продукти для автоматизації документування, тобто автоматизація процесів складання, оформлення і виготовлення документів;

- програмні продукти для автоматизації процесів роботи з документами й інформацією, що в них міститься.

Зараз для створення документів використовують виключно текстові й табличні редактори (процесори) провідних фірм-виробників (наприклад, Microsoft Office).

Офісні програмні продукти (програмне забезпечення) класифікують за певними ознаками (рис. 9.2).

Однокористувацькі програмні продукти реалізуються на окремому персональному комп'ютері, а мережеві системи – у корпоративних обчислювальних мережах.

Замовні програмні продукти – програми, які розробляються з урахуванням особливостей конкретної організації фірмами, що спеціалізуються на цьому (а іноді і силами власних програмістів фірми).

Тиражні програмні продукти – це програми, які розробляються спеціалізованими фірмами без урахування особливостей роботи конкретної організації.

До цього класу належать прості програми, безкоштовні (freeware) або умовно безкоштовні (shareware) програми, поширювані через інтернет, такі популярні стандартні програмні продукти, як пакет Microsoft Office, які використовуються для вирішення типових завдань документування й організації роботи з документами.

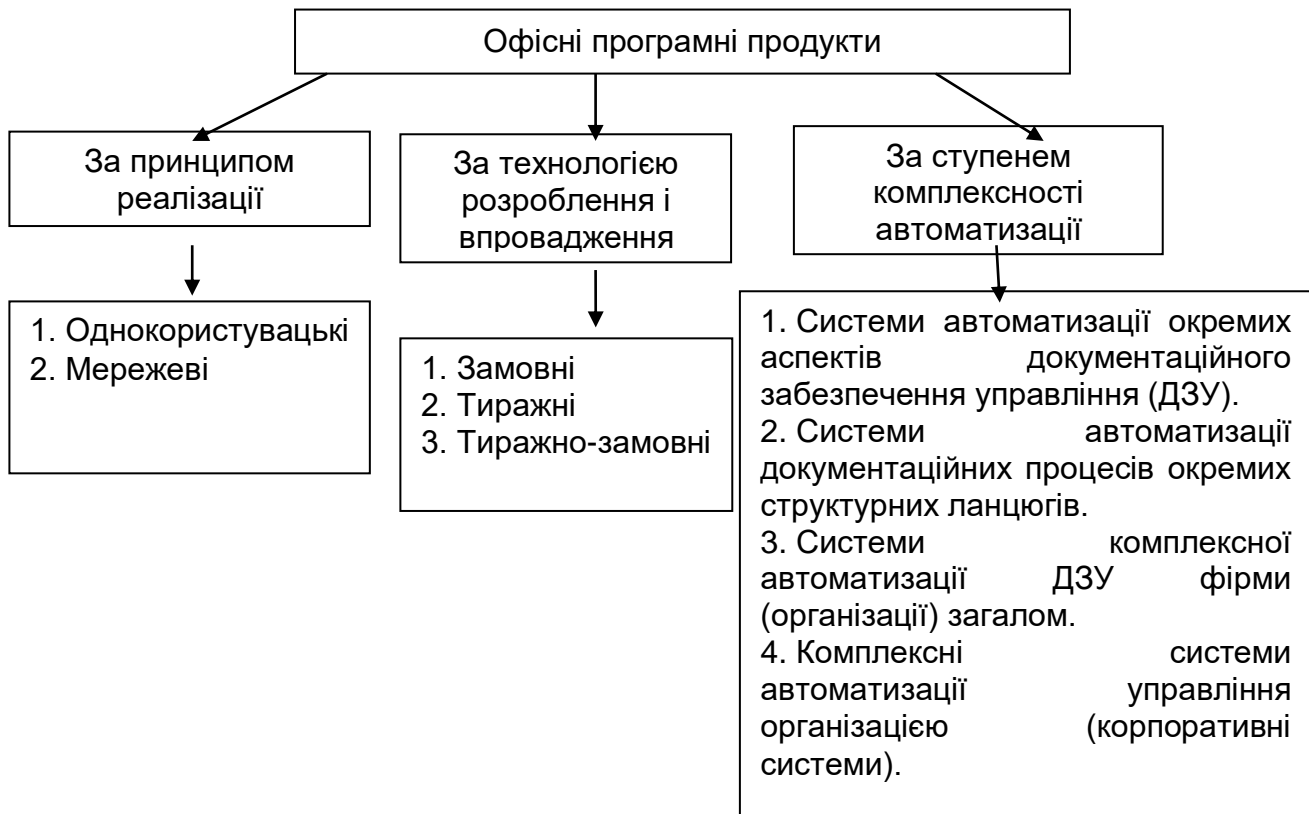


Рис. 9.2. Класифікація видів офісних програмних продуктів, що використовуються в управлінні організацією

Тиражно-замовні програмні продукти – тиражні системи із замовними властивостями, гнучко настроюються за умовами і потребами конкретної організації.

Ці програмні продукти є оптимальним варіантом автоматизації для середніх і великих організацій і найбільш перспективним шляхом розвитку мережевих офісних систем.

З одного боку, така програма відмінно відтестована, врахований досвід упровадження в інших організаціях, усунені недоліки, виявлені під час експлуатації. З іншого боку, такі програми дають змогу в широких межах робити настроювання й адаптацію.

Комплексна система автоматизації управління підприємством не може бути «тиражною», враховуючи величезну різноманітність підприємств, їх галузеві регіональні й інші особливості.

Розглядаючи програмні продукти за ступенем комплексності автоматизації, можна сказати, що в сучасних умовах створення корпоративних систем автоматизації управління організацією є найбільш перспективним напрямом розвитку мережевих офісних систем.

9.2. Організація робочого місця та робота з документами в організації

Робоче місце співробітника адміністрації являє собою відокремлену частину приміщення організації, оснащену відповідно до характеру виконуваних функцій необхідними засобами праці. Раціональна організація робочого місця співробітника і керівника передбачає:

- добір необхідних засобів праці;
- раціональне їх розміщення;
- забезпечення умов праці, що сприяють підтримці працездатності працівника і виключають нанесення шкоди його здоров'ю.

До засобів праці співробітників апарату управління належать різні технічні засоби.

Умови праці керівника визначаються головним чином:

- площею приміщення;
- санітарними умовами;
- нормою освітленості;
- температурою приміщення;
- рівнем вологості;
- рівнем шуму;
- дизайном і кольоровою гамою приміщення.

Під організацією робочого місця слід розуміти його планування, оснащення і систему обслуговування. Основні принципи ергономічної організації робочого місця в сучасному офісі – це комфорт і мінімізація навантажень.

Важливе значення для підвищення ефективності роботи співробітників офісу мають зручні крісла і столи, розташування моніторів і клавіатури, правильне положення рук на клавіатурі, освітлення, вентиляція. Для повноцінної роботи офісного співробітника також необхідні різні надбудови, лотки, підставки, а також інші функціональні аксесуари. Але важливо не захарашувати ними стіл.

Існує три основні види планування й оформлення офісу:

1. Класичний офіс – це офіс закритого (кабінетного) типу. Його використання передбачає класичну схему планування, що створює атмосферу усамітненості та спокою. Але в ньому неможлива колективна робота, ускладнено спілкування співробітників, і простір використовується менш ефективно. Таке планування підходить для невеликих компаній, розділених на відділи, які досить мало контактують між собою. Виділяють два види офісів кабінетного типу:

- офіс, який складається з декількох кабінетів для одного-двох співробітників, що забезпечує максимальну усамітненість, чітку просторову організацію;

– офіс, що складається з кімнат більшої площі, розрахованих на колективи від трьох чоловік. Цей тип офісу може бути оптимальним для спільної творчої роботи.

Так може бути організований робочий простір групи проєктувальників, програмістів, дизайнерів, які працюють в одному проєкті;

2. Відкритий офіс – у такому офісі більшість співробітників знаходяться в одному приміщенні, розділеному лише меблями – шафами, стелажми й столами.

Такому офісу притаманні командний дух, відсутність приватності та високий темп роботи. Але недоліками є, наприклад, низька звукова й зорова ізоляція робочих місць. Відкритий офіс підходить для організацій, що динамічно розвиваються, а також для великих компаній.

Варіантом відкритого офісу є груповий офіс, де загальний простір ділиться низькими непрозорими перегородками на окремі зони. Постійне спілкування можливе тільки в маленьких групах, а для обміну інформацією є загальні зони. На думку експертів, що спеціалізуються в галузі створення офісного стилю і ділового комфорту, у такому офісі простір використовується з максимальною ефективністю. Водночас посилюється почуття приналежності до колективу.

3. Комбінований офіс – у такому офісі є як індивідуальні кімнати, так і загальний офісний простір. Окремі приміщення ізольовані прозорими перегородками від центральних зон, призначених для загального користування. Таке планування нівелює протиріччя між необхідністю сконцентруватися на роботі і потребою співробітників у спілкуванні. Комбінований офіс розвиває дух колективізму, гарантує усамітненість співробітників, створює комфортність і ясність просторової організації. На сьогодні це найбільш перспективний вид організації простору, що забезпечує ізоляцію робочих місць і одночасно підтримує спілкування всередині колективу.

Простір офісу сучасної організації поділяється на зони, основними з яких є кабінет керівника, робочий простір (робочі місця співробітників), вхідна зона, кімнати переговорів, кофіс, службові приміщення.

Зараз статус кабінету керівника поступово змінюється. Раніше він був втіленням значущості і висоти місця керівника, що виражалось в складності доступу або пафосності інтер'єру. Однак сучасні тенденції управління організацією розглядають голову компанії як лідера команди, об'єднаної однією метою, і потребують більш безпосереднього контакту з підлеглими. Це приводить до «демократизації» кабінетів начальства, що відображається як в офісному плануванні, так і в інтер'єрі приміщень.

Конфігурація вхідної зони визначається ступенем індивідуальності і відкритості компанії. Зазвичай тут розташовуються зона очікування, гардероб, інформаційна стійка, що ознайомлює зі структурою і специфікою діяльності організації тощо.

Кімнати переговорів – приміщення, призначені для проведення переговорів, семінарів, тренінгів, презентацій. Гарним доповненням до

кімнати переговорів є так званий кофіс, призначений для неформального спілкування з клієнтом або між співробітниками.

Кофіс – синтез кафе й офісу, де за чашкою чаю можна обговорити робочі питання.

Планування робочого місця, дизайн приміщення здійснюються відповідно до наявних рекомендацій та іміджу організації.

Оснащення й обслуговування робочого місця працівників адміністрації передбачає:

- 1) забезпечення всіма видами енергії та зв'язку;
- 2) налагодження і налаштування необхідних технічних засобів;
- 3) забезпечення інформацією, документацією, необхідними канцелярським приладдям;
- 4) інструктаж і культурно-побутове обслуговування;
- 5) охорону праці.

Недоліки в організації робочого місця призводять до втрат робочого часу, зниження якості виконуваних функцій, неефективного використання ресурсів організації, порушення дисципліни.

З метою поліпшення організації робочих місць в організаціях регулярно має проводитися їх атестація. У процесі атестації робочих місць працівників адміністративного апарату оцінюється відповідність технічних засобів характером та обсягом виконуваних робіт, відповідність кваліфікації працівника, раціональність планування, оснащення, умови праці й техніка безпеки. За результатами оцінювання розробляється план раціоналізації робочих місць.

Документообіг – це рух документів в організації з моменту їх створення або отримання до завершення виконання або відправлення.

Діловодство (документаційне забезпечення управління) – це галузь діяльності, що забезпечує документування й організацію роботи з офіційними документами на підприємстві.

Порядок руху документів в організації закріплюється в схемах проходження документів, що розробляються службою документаційного забезпечення і затверджуються керівництвом організації. Під час функціонування системи автоматизованого оброблення інформації в схеми мають бути включені обчислювальні центри й всі пункти оброблення документів за допомогою засобів обчислювальної техніки.

Документообіг в організації утворюють потоки вхідних (надходять з інших організацій), вихідних (що відправляються в інші організації) і внутрішніх (які створені та діють у межах організації) документів.

Виділяють кілька етапів документообігу:

- 1) приймання і первинне оброблення (або експедиційне оброблення) документів, що надходять в організацію;
- 2) попередній розгляд документів;
- 3) реєстрація документів;

4) організація руху документів всередині організації (що охоплює інформаційно-довідкову роботу, доведення документів до виконавців, контроль за їх виконанням, а також проходження узгодження й підписання проєктів документів);

5) оброблення (експедиційне) виконаних документів та їх відправлення.

Кожен з указаних етапів може бути виконано як у традиційній, так і в автоматизованій технології.

Під час організації роботи з документами необхідно чітко розподілити відповідальність і повноваження щодо управління документами між усіма працівниками організації: керівниками (менеджерами); фахівцями в галузі управління документами, інформацією і технологіями; співробітниками (персоналом) організації.

Для цього в організації мають встановлюватися і впроваджуватися керівні вказівки й регламенти роботи з документами.

Важливу роль у веденні діловодства в організації, особливо в разі змішаної форми діловодства, відіграють працівники, відповідальні за діловодство в структурних підрозділах, – секретарі, діловоди. Зазвичай ці посади обіймають особи, які не мають спеціальної підготовки в галузі документаційного забезпечення.

Спеціаліст структурного підрозділу повинен знати, що підготовлений ним проєкт документа необхідно завізувати у всіх зацікавлених осіб, а потім подати на підпис керівнику, після чого документ має бути переданий у службу документаційного забезпечення (секретарю) на реєстрацію та відправлення (передання) адресату.

Керівники структурних підрозділів і вищої ланки також повинні опанувати певний комплекс знань про організацію роботи з документами, але для них важливі передусім ті питання, які безпосередньо пов'язані з процедурою прийняття рішень та їх виконанням. Особлива увага під час роботи з документами приділяється документам, які містять конфіденційну інформацію, яка може становити комерційну, державну й іншу таємницю, за розголошення якої окремі посадові особи несуть відповідальність.

9.3. Поняття, види та роль інформаційних технологій в управлінні

Інформаційна технологія – це:

1) комплекс взаємозалежних, наукових, технологічних, інженерних дисциплін, що вивчають методи ефективної організації праці людей, зайнятих обробленням і зберіганням інформації;

2) обчислювальна техніка й методи організації та взаємодії з людьми і виробничим устаткуванням, їхні практичні додатки, а також пов'язані з усім цим соціальні, економічні та культурні проблеми.

Інформаційні технології в управлінні – це комплекс методів перероблення і розрізнених вихідних даних у надійну й оперативну інформацію механізму прийняття рішень за допомогою апаратних і програмних засобів із метою досягнення оптимальних ринкових параметрів об'єкта управління.

Мета інформаційної технології – виробництво інформації для її аналізу людиною і прийняття на його основі рішення з виконання якої-небудь дії.

Інструментами інформаційних технологій є текстові процесори, видавничі системи, електронні таблиці, системи управління базами даних, електронні календарі, інформаційні системи функціонального призначення та інші інструменти.

Основні види інформаційних технологій в управлінні показано на рис. 9.3.

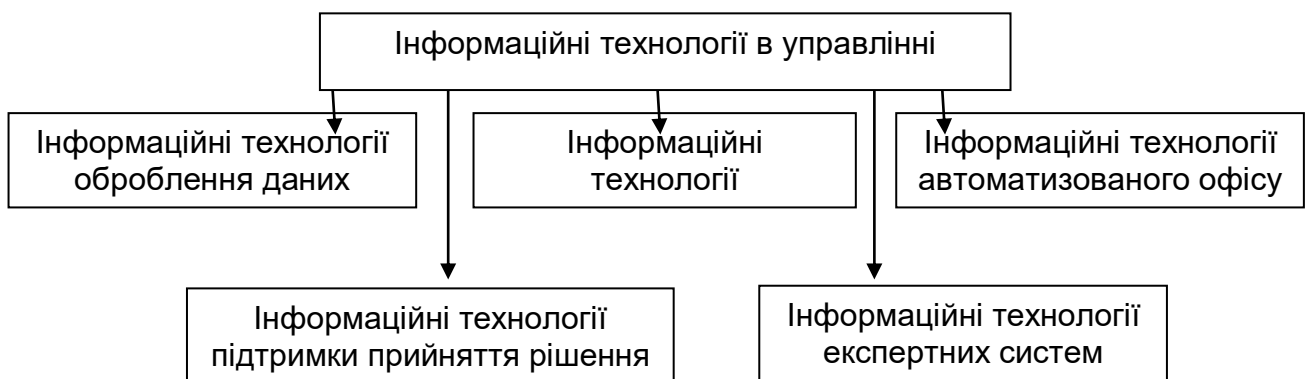


Рис. 9.3. Види інформаційних технологій, які використовуються в управлінні організацією

Інформаційні технології оброблення даних застосовуються для вирішення добре структурованих завдань на рівні виконавчої діяльності персоналу невисокої кваліфікації з метою автоматизації постійно повторюваних операцій управлінської праці.

Інформаційні технології управління використовуються для інформаційного обслуговування всіх працівників організації, пов'язаних з прийняттям управлінських рішень.

Інформаційні технології автоматизованого офісу доповнюють наявну систему зв'язку персоналу підприємства середовищем на базі комп'ютерних мереж та інших сучасних засобів передавання та роботи з інформацією.

Інформаційні технології підтримки прийняття рішень призначені для прийняття управлінських рішень, дають змогу автоматизувати процес прийняття рішень і вибір альтернативи.

Інформаційні технології експертних систем дають змогу менеджерам отримувати консультації з проблем, про які в цих системах накопичена інформація.

Для вироблення ефективних управлінських впливів в організаціях потрібне створення відповідних алгоритмів керування та перероблення значних обсягів різноманітної інформації.

Для того щоб знизити або повністю виключити ступінь участі людини у здійсненні тієї чи іншої функції управління, потрібно створення автоматизованої системи управління.

Автоматизована система управління – це комплекс дій і заходів технічного, організаційного й економічного характеру, призначений для отримання результатної інформації, необхідної для інформаційного обслуговування фахівців та оптимізації процесу управління в різних сферах діяльності організації.

Автоматизована система управління має такі складові:

- апарат управління;
- техніко-економічна інформація;
- методи і засоби оброблення цієї інформації.

У разі єдиного використання цих елементів в інформаційному процесі утворюється автоматизована інформаційна технологія управління.

Ця технологія передбачає такі процедури:

- 1) збирання та реєстрація даних (відбувається під час виконання різних господарських і управлінських операцій);
- 2) передавання інформації (здійснюється різними способами за допомогою засобів комунікацій);
- 3) машинне кодування (формування інформації в електронному вигляді шляхом введення первинної інформації та її оброблення);
- 4) оброблення інформації (здійснюється за допомогою різних програмних засобів, у результаті формуються результатні зведення, які відображаються на екрані або папері);
- 5) зберігання та накопичення інформації (здійснюється в інформаційних базах (банках даних) на машинних носіях у вигляді інформаційних масивів);
- 6) пошук інформації (тобто вибір потрібних даних; виконується автоматично за допомогою програмних засобів на основі запиту, складеного користувачем);
- 7) прийняття рішення (здійснюється фахівцем на основі ретельного аналізу результатної інформації).

Обов'язковими елементами забезпечення автоматизованої інформаційної технології управління є:

- інформаційне забезпечення (сукупність проєктних рішень щодо обсягів, розміщення, форм організації інформації);
- технічне забезпечення (комплекс технічних засобів, мето-дичні та керівні матеріали, технічну документацію та обслуговчий персонал);
- програмне забезпечення (загальносистемні та спеціальні програми, інструктивно-методичні матеріали щодо застосування засобів програмного забезпечення та обслуговчий персонал);

– математичне забезпечення (сукупність математичних методів, моделей і алгоритмів оброблення інформації, використовуваних під час вирішення функціональних завдань);

– лінгвістичне забезпечення (сукупність мовних засобів для формалізації природної мови, побудування і поєднання інформаційних одиниць під час спілкування персоналу із засобами обчислювальної техніки);

– організаційне забезпечення (комплекс документів, що регламентують діяльність персоналу автоматизованої інформаційної технології управління в умовах функціонування автоматизованої системи управління);

– правове забезпечення (сукупність правових норм, що регламентують правовідносини під час їх створення);

– ергономічне забезпечення (сукупність методів і засобів, використовуваних на різних етапах розроблення та функціонування автоматизованих інформаційних технологій для створення оптимальних умов високоефективної та безпомилкової діяльності персоналу в ній).

Автоматизована інформаційна технологія і автоматизована система управління дають змогу реалізувати рішення функціональних завдань управління, що складають функціональну частину діяльності організації як системи. Склад, порядок і принципи взаємодії функціональних підсистем, завдань і їх комплексів встановлюються з урахуванням мети функціонування організації.

У сучасних економічних умовах інформаційні технології в організаціях наявні як необхідний атрибут технології управління процесом виробництва товарів і послуг, економічного аналізу й прийняття управлінських рішень.

Інформаційні технології використовуються в багатьох сферах управлінської діяльності:

- плануванні ресурсів;
- організації бухгалтерського обліку;
- організації постачання і збуту;
- взаємодії з клієнтами;
- регулюванні споживчого попиту тощо.

Управління пов'язане з обміном інформацією між підрозділами підприємства, а також підприємства з навколишнім (зовнішнім) середовищем.

Інформація – найважливіша складова як виробничого, так і управлінського процесу.

Управлінська інформація являє собою різноманітні відомості економічного, технологічного, соціального, юридичного й іншого змісту. Інформація, на відміну від інших видів ресурсів, не зникає із часом, а, навпаки, накопичується.

Значущість інформації як ресурсу виявляє нові проблеми її використання і висуває нові вимоги до управління нею.

Характеристиками управлінської інформації є:

- великий обсяг;
- складність оброблення;
- багаторазове використання;
- оновлення та перетворення;
- безліч джерел і споживачів та ін.

Ці характеристики потребують застосування сучасних інформаційних технологій, що спрощують і прискорюють роботу з нею.

Наведемо перелік завдань, які мають бути вирішені під час використання інформаційних систем управління на різних рівнях управління підприємством і для різних його служб (табл. 9.2).

Економічна діяльність і процес управління будь-якої організації пов'язані з реалізацією основних функцій.

У процесі реалізації цих функцій формується інформація про перебіг роботи підприємства, зіставляються фактичні показники із запланованими, визначаються глобальні та локальні напрями діяльності, розробляються пропозиції щодо встановлення причин відхилень і коригування результатів.

Передавання інформації та використання інформаційних технологій в управлінні є неодмінним і першорядним фактором нормального функціонування організації, при цьому особливого значення набуває оперативність і достовірність інформації.

Таблиця 9.2

Основні завдання інформаційних систем управління організацією
(за рівнями та службами управління)

Рівні та служби управління	Завдання
Керівництво підприємства	Забезпечення достовірною інформацією про фінансовий стан компанії на поточний момент і підготовка прогнозу на майбутнє. Забезпечення контролю за роботою служб підприємства. Забезпечення чіткої координації робіт і ресурсів. Надання оперативної інформації про негативні тенденції, їх причини й можливі заходи щодо виправлення ситуації. Формування повного уявлення про основні показники діяльності організації
Фінансово-бухгалтерські служби	Повний контроль за рухом коштів. Реалізація необхідної менеджменту облікової політики. Оперативне визначення дебіторської та кредиторської заборгованостей. Контроль за виконанням договорів, кошторисів і планів. Контроль за фінансовою дисципліною. Відстеження руху товарно-матеріальних потоків. Оперативне отримання повного набору документів фінансової звітності

Рівні та служби управління	Завдання
Управління виробництвом	Контроль за виконанням виробничих замовлень. Контроль за станом виробничих потужностей. Контроль за технологічною дисципліною. Ведення документів для супроводу виробничих замовлень (забірні карти, маршрутні карти). Оперативне визначення фактичної собівартості виробничих замовлень
Служби маркетингу	Контроль за просуванням нових товарів на ринок. Аналіз ринку збуту з метою його розширення. Ведення статистики продажів. Інформаційна підтримка політики цін і знижок. Використання бази стандартних листів для розсилки. Контроль за виконанням поставок замовнику в потрібні терміни за оптимізації витрат на транспортування
Служби збуту та постачання	Ведення баз даних товарів, продукції, послуг. Планування термінів поставки і витрат на транспортування. Оптимізація транспортних маршрутів та способів транспортування. Комп'ютерне ведення контрактів
Служби складського обліку	Управління багатоланковою структурою складів. Оперативний пошук товару (продукції) на складах. Оптиміальне розміщення на складах з урахуванням умов зберігання. Управління надходженнями з урахуванням контролю якості. Інвентаризація

Контрольні запитання

1. Види технічних засобів, які застосовуються в управлінні організацією.
2. Організація робочого місця та робота з документами в організації.
3. Інформаційні технології в управлінні.
4. Що таке управлінська інформація?
5. Основні завдання інформаційних систем управління організацією (за рівнями та службами управління).

10. УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ

10.1. Зміст і види управлінських рішень

Кожен із нас кожного дня приймає десятки, а протягом життя тисячі рішень. З курсу менеджменту відомо, що всі функції управління мають дві загальні характеристики:

- 1) усі вони потребують прийняття рішень;
- 2) для їх виконання потрібна комунікація.

Прийняття рішень – це серія правильних рішень із кількох альтернативних можливостей, які обирає керівник для цієї організації в цей час, у цьому місці, тобто як планувати, організувати, мотивувати,

контролювати. Прийняття рішень становить основний зміст діяльності керівника. Однак для менеджера прийняття рішень – це постійна і досить відповідальна робота. Прийняття рішень потрібне для роботи керівника будь-якого рівня під час формування мети та її досягнення.

Одним із показників діяльності менеджера є його здатність приймати правильні рішення з усіх функцій управління (планування, організація, мотивація, контроль).

У сфері прийняття рішень Г. Мінцберг виділив чотири ролі керівника: підприємець, спеціаліст із виправлення порушень у роботі, розподільувач ресурсів, спеціаліст із досягнення угод (ведення переговорів).

Оскільки характер роботи менеджера залежить від рівня управління, який він обіймає, є і відмінності в характері рішень, які приймають на різних рівнях управління. Але ж усі ці ролі періодично виконує керівник.

Кожна управлінська функція пов'язана з декількома загальними, життєво важливими рішеннями, які потребують втілення в життя. Типовими для функцій управління є такі рішення, як планування, організація, діяльність, мотивація, контроль.

I. Планування:

1. Яка природа бізнесу (сфера діяльності)?
2. Якими мають бути цілі?
3. Які зміни відбуваються в зовнішньому середовищі і як вони впливатимуть на організацію?
4. Яку стратегію і тактику слід обирати, щоб досягти поставлених цілей?

II. Організація діяльності:

1. Як слід структурувати роботу організації? Як доцільно збільшити блоки в структурі організації?
2. Як скоординувати функціонування цих блоків, щоб воно відбулося гармонійно і без суперечностей?
3. Прийняття яких рішень на кожному рівні організації слід довіряти людям, зокрема керівникам?
4. Чи потрібно змінювати структуру організації через зміни в зовнішньому середовищі?

III. Мотивація:

1. Чого потребують підлеглі?
2. Якою мірою задовольняються потреби підлеглих під час діяльності, спрямованої на досягнення цілей організації?
3. Якщо задоволення роботою та продуктивність праці підлеглих підвищились, то внаслідок чого це сталося?
4. Що може зробити керівник, щоб підтримати рівень задоволення працею та продуктивність праці підлеглих?

IV. Контроль:

1. Як потрібно вимірювати результати праці?
2. Як часто слід оцінювати результати праці?

3. Яких успіхів досягли підлеглі в досягненні цілей?

4. Якщо просунення в досягненні до поставлених цілей є недостатнім, то чому це сталося та які корективи потрібні?

Прийняття рішень – творчий процес діяльності керівників, який передбачає такі етапи:

- постановка мети;
- вивчення проблеми;
- вибір та обґрунтування критеріїв ефективності та можливих наслідків прийнятих рішень;
- розгляд варіантів рішень;
- вибір і кінцеве формування рішень;
- прийняття рішень;
- доведення рішень до виконавців;
- контроль за виконанням рішень.

Управлінське рішення розглядають як основний вид управлінської праці, сукупність взаємопов'язаних, цілеспрямованих і логічно послідовних управлінських дій, які забезпечують реалізацію управлінських завдань.

Типи управлінських рішень. Рішення можна класифікувати за багатьма ознаками. Умови, у яких приймаються рішення, досить сильно впливають на їх якість. Зазвичай рішення приймають в умовах визначеності або ризику (невизначеності).

В умовах визначеності менеджер упевнений у результатах кожної з альтернатив. В умовах ризику (невизначеності) менеджер може лише визначити ймовірність успіху для кожної альтернативи.

Важливе значення має культура менеджера (цінності та традиції організації). На співробітників впливає культура організації, і тому вони не розглядають рішення за межами організації.

Є інші критерії класифікації управлінських рішень:

- за терміном дії наслідків рішення – довгострокові, середньострокові та короткострокові;
- за частотою прийняття – одноразові (випадкові) і повторювані;
- за широтою охоплення – загальні (стосуються всіх співробітників), тематичні та вузькоспеціалізовані;
- за формою підготовки – одноосібні, групові, колективні;
- за складністю – прості та складні;
- за регламентом – контурні, структуровані, алгоритмічні.

Контурні рішення лише приблизно окреслюють схему дії підлеглих і дають їм широкий простір для вибору засобів і методів їх втілення.

Структуровані передбачають чітке регламентування (обмеження) дії підлеглих. Ініціатива з їх боку може бути підтримана лише у випадку вирішення другорядних питань.

Алгоритмічні дуже чітко регламентують діяльність підлеглих і майже виключають їх ініціативу.

Існує інша класифікація (за Месконом) управлінських рішень.

Організаційні рішення – це вибір, який має зробити керівник, що виконує свої обов'язки, які обумовлені його посадою.

Мета організаційного рішення – забезпечити рух до поставлених завдань. Організаційні рішення поділяють на дві групи:

- 1) запрограмовані;
- 2) незапрограмовані.

У запрограмованому режимі кількість можливих альтернатив обмежена, вибір має бути зроблений у межах напрямів, заданих організацією.

Незапрограмовані рішення – це рішення, які потребують певною мірою нових ситуацій, вони всередині не структуровані або пов'язані з невідомими чинниками. Це рішення з таких питань: якими мають бути цілі організації, як поліпшити продукцію, як удосконалити структуру.

Майже в усіх випадках для керівника важко прийняти рішення, інколи неможливо, яке не матиме негативних наслідків.

Роберт Катц зауважує, що кожне рішення має врівноважувати найбільш суперечливі цінності, цілі та критерії, що з будь-якого погляду воно буде гірше оптимального. Кожне рішення чи вибір, яке стосується всього підприємства, буде мати негативні наслідки для певних його підрозділів.

Тому слід розглядати організацію з позиції системного підходу і враховувати можливі наслідки управлінського рішення для всіх підрозділів організації. Наприклад, фірма відмовилась від звільнення працівників під час спаду виробництва, гарантуючи зайнятість усім робітникам. Хоч додаткові витрати неминучі, але збережено довіру працівників.

Ефективні керівники розуміють, що «флюгерна тактика» неприйняття рішення такою самою мірою незадовільна або навіть гірша, ніж прийняття поганого рішення. Утім, трапляються ситуації, у яких вочевидь відмова від вибору буде вдалим рішенням. Наприклад, якщо додаткова інформація має незабаром надійти, а час не є критичним чинником, то можливо, що краще не приймати рішення негайно.

Підходи до прийняття рішень. Під час розгляду процесу прийняття рішень, треба враховувати два моменти:

1) приймати рішення зазвичай просто, але вдале рішення прийняти складно;

2) прийняття рішення – це психологічний процес, тому можна стверджувати, що прийняття рішення має інтуїтивний (оснований на судженнях) або раціональний характер.

Інтуїтивне рішення – це вибір, зроблений тільки на впевненості, що він правильний.

Рішення, обґрунтовані судженнями, – це вибір, обумовлений знанням і накопиченим досвідом.

Раціональне рішення відрізняється від інших тим, що воно не залежить від минулого досвіду.

10.2. Моделі та методи прийняття рішень

Ефективне прийняття рішень потрібне для виконання управлінських функцій.

Наука управління намагається підвищити ефективність організації шляхом підвищення здібності керівництва до прийняття обґрунтованих об'єктивних рішень у ситуаціях виняткової складності за допомогою моделей і кількісних методів.

На сьогодні моделі та методи науки управління використовують для вирішення таких завдань: регулювання транспортних потоків у містах, оптимізація графіка руху літаків, складання графіків занять у школах та університетах, перевірка запасів у супермаркетах та універмагах тощо.

«Наука управління», «наука про прийняття рішень», «системний аналіз», «дослідження операцій» – ці терміни використовуються майже як синоніми, бо вони взаємозамінні.

Фундаментальною процедурою будь-якого наукового дослідження є метод, який складається з таких етапів:

1. Спостереження. Це об'єктивний збір та аналіз інформації з питань проблеми й ситуації. Наприклад, якщо розглядається залежність між потребою у виробі і рівнем запасів, керівник повинен оцінити, як змінюється рівень запасів залежно від попиту.

2. Формулювання гіпотези. Формулюючи гіпотезу, дослідник виявляє альтернативи – варіанти дій і наслідки для ситуації, а також робить прогноз, який ґрунтується на цих спостереженнях. Мета – установити взаємозв'язок між компонентами проблеми. Наприклад, спостереження показує, що запаси будуть зменшуватися, якщо попит протягом місяця збільшиться більше ніж на 10 %. Керівник може розглядати гіпотезу, згідно з якою приріст запасів на певну величину дасть змогу їх скоротити в ситуації збільшення попиту.

3. Верифікація. Дослідник перевіряє гіпотезу, спостерігаючи результати прийнятого рішення. Отже, якщо керівник може збільшити запаси на величину, рекомендовану штабним спеціалістом і якщо при цьому запаси не зменшуються і не збільшуються надмірно, гіпотезу слід визнати правильною. Якщо ж виникає нестача (брак) продукції зі збільшенням попиту або запаси збільшуються на стільки, що витрати на їх утримання стають завеликими, гіпотезу визнають недостовірною. У цьому випадку керівник повинен повернутися до першого етапу, додати до відомої інформації ту, яку зібрано на етапі перевірки гіпотези, після чого сформулювати нову гіпотезу.

Наука управління досить широко використовує моделювання. Хоч деякі моделі, які інколи досить складні, важко застосувати без допомоги комп'ютера, концепція їх моделювання досить проста.

Модель – це уявлення об'єкта, системи або ідеї в певній формі, яка відрізняється від самої цілісності. Схема організації – модель, яка

відображає її структуру.

Головна характеристика моделі – спрощення реальної життєвої ситуації, у якій її застосовують.

Потреба в моделюванні. Є низка причин, через які обґрунтовують доцільність застосування моделі, а саме:

1. Істотна складність багатьох організаційних ситуацій, які неможливо здійснити (відтворити) в реальному житті. Реальний світ організації дуже складний і фактична кількість змінних, які стосуються конкретної проблеми, значно перевищує можливості будь-якої людини; розв'язання проблеми можливе лише за умови спрощення реальної ситуації за допомогою моделювання.

2. Експериментування, що дає змогу перевірити альтернативні варіанти розв'язання проблеми. Виготовляють зразок, перевіряють його в реальних умовах і після цього роблять висновки щодо подальшої його долі. Але пряме експериментування досить дороге і потребує багато часу, а інколи взагалі неможливо провести експеримент в реальному житті.

Моделювання – єдиний на сьогодні систематизований спосіб побачити варіанти майбутнього й визначити потенційні наслідки альтернативних рішень, що дає змогу їх об'єктивно порівнювати.

Розглянемо найбільш поширені моделі науки управління.

Теорія ігор. Найважливішою змінною, від якої залежить успіх організації, є конкурентоспроможність. Здатність прогнозувати дії конкурентів – значна перевага для організацій. Теорія ігор – метод моделювання оцінки впливу прийнятого рішення на конкурентів.

Теорію ігор використовують не так часто, як інші моделі, оскільки реальні ситуації, які потребують вирішення, часто дуже складні і настільки швидко змінюються, що не можливо точно спрогнозувати, як відреагують конкуренти на зміну тактики фірми. Теорія ігор корисна, коли треба з'ясувати найважливіші чинники, які потребують прийняття рішення в умовах конкурентної боротьби. Ця інформація важлива, оскільки дає змогу керівництву враховувати додаткові змінні або чинники, які можуть вплинути на ситуацію і цим зробити рішення ефективнішим.

Моделі теорії черг або модель оптимального обслуговування використовують для визначення оптимальної кількості каналів обслуговування щодо потреби в них. Моделі черг забезпечують керівництво інструментом визначення оптимальної кількості каналів обслуговування, які потрібно мати, щоб збалансувати витрати у випадках їх занадто великої чи занадто малої кількості.

Імітаційне моделювання – процес створення моделі та її експериментального застосування для визначення змін реальної ситуації.

Економічний аналіз охоплює майже всі методи оцінювання витрат і економічних вигод, а також відносної рентабельності підприємства.

Будь-який метод прийняття рішень, застосований в управлінні, можна розглядати як різновид моделювання. Але за традицією термін

«модель» належить лише до методів загального характеру.

Майже в усіх випадках прийняття рішення керівник повинен оцінювати ймовірність або можливість події.

«Дерево рішень» – популярний метод науки управління для вибору найкращого напрямку дій із декількох варіантів.

«Дерево рішень» – схематичне зображення проблеми прийняття рішень, яку дає керівнику змогу врахувати різні напрями дій, зіставити з ними фінансові результати, скоригувати їх відповідно до приписаної їм ймовірності, а потім порівняти альтернативи.

Метод «дерево рішень» можна використовувати в ситуаціях, коли результати одного рішення впливають на подальші рішення.

Прогнозування – це метод, у якому використовують накопичений у минулому досвід і поточні передбачення щодо майбутнього для його визначення. Якщо прогнозування виконано якісно, результатом буде картина майбутнього, яку цілком можна використати як основу для планування.

Виокремлюють такі прогнози:

1) економічні, що використовують для передбачення загального стану економіки й обсягу збуту для конкретної фірми або конкретного продукту;

2) розвитку технології, що дають змогу передбачити, розроблення яких нових технологій можна очікувати, коли це може статися, наскільки вони економічно прийнятні;

3) розвитку конкуренції, що дають змогу передбачати стратегію і тактику конкурентів;

4) на основі опитувань і досліджень, що дають змогу передбачити, що відбудеться в складних ситуаціях, ґрунтуючись на даних багатьох галузей знань.

Спеціалісти розробили декілька специфічних методів складання та підвищення якості прогнозів:

1) неформальні методи прогнозування;

2) кількісні методи прогнозування;

3) якісні методи прогнозування.

Неформальні методи прогнозування. Практика управління свідчить, що під час прийняття і реалізації рішень певна частина керівників використовує неформальні методи, які ґрунтуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. У більшості випадків неформальні методи ґрунтуються на інтуїції менеджера. Їх перевагою є те, що такі рішення приймають оперативно, а недоліком – що неформальні методи не гарантують прийняття правильних (ефективних) рішень, оскільки інтуїція іноді може підвести менеджера.

Для прогнозування та вироблення цілей керівництво покладається на різні джерела письмової та усної інформації як додаткові заходи. Методи збирання вербальної інформації найчастіше використовують для аналізу

зовнішнього середовища. Це інформація, яку отримують по радіо та телебаченню, від споживачів, конкурентів, юристів, бухгалтерів, фінансових ревізорів, консультантів.

Така вербальна інформація стосується всіх основних чинників зовнішнього середовища, які є цікавими для організації. Недолік вербальної інформації полягає в тому, що інколи така інформація буває неточною, застарілою, через це керівництво може прийняти неправильне рішення.

Письмова інформація. Джерела письмової інформації – газети, інформаційні відомості, професійні журнали, річні звіти. Інформація, яку легко здобути, дуже часто має такі самі недоліки, як і вербальна: вона може бути застарілою або поверхневою.

Промисловий шпідонаж. Буває досить успішним засобом збирання інформації про дії конкурентів, тому керівники повинні дбати про захист важливої для фірми та її конкурентів інформації, яка має статус інтелектуальної власності.

Кількісні методи прогнозування. Ці методи можна використовувати для прогнозування, якщо є переконаність, що діяльність у минулому мала певну тенденцію, яку можна продовжувати в майбутньому. Тоді інформація за допомогою статистичних даних дає змогу зробити правильний висновок. Керівник повинен пам'ятати, що вигоди від прийняття більш ефективного рішення мають покрити витрати на створення моделі.

Якісні моделі прогнозування. Для використання кількісних методів прогнозування потрібно володіти інформацією, достатньою для виявлення тенденцій або систематичної достовірної залежності між змінними. Якщо кількість інформації недостатня або якщо кількісний метод є дуже дорогим, керівництво може застосувати якісний метод прогнозування. У цьому випадку звертаються до експертів.

Основним моментом під час колективної роботи над прийняттям рішень є визначення кола осіб експертів, які приймають рішення. Головними критеріями формування групи, яка приймає рішення, є компетентність, здатність вирішувати творчі завдання, конструктивність мислення та комунікабельність. Колективні форми групової роботи можуть бути різними: засідання, наради, робота в комісії тощо.

Найбільш відомими є такі якісні методи:

- думка журі;
- спільна думка працівників збуту;
- модель очікування споживача;
- метод експертного оцінювання.

Думка журі – знаходження спільної думки експертів у релевантних сферах.

Неформальним різновидом цього методу є «мозковий штурм».

Спільна думка працівників збуту. Досвідчені торгові агенти добре

відчувають майбутній попит. Вони тісно працюють зі споживачами й уміють передбачати їх потреби.

Модель очікування споживача – прогноз, що ґрунтується на результатах опитування клієнтів щодо їх теперішніх і майбутніх потреб.

Метод експертного оцінювання – це процедура, яка дає змогу експертам дійти згоди з розглядуваних питань. Експерти, які працюють у споріднених сферах діяльності, заповнюють опитувальник із проблемами, які розглядаються. Спершу вони записують свої міркування із цього приводу. Потім кожний експерт отримує відповіді інших експертів. Він має знову переглянути свій прогноз і, якщо його прогноз не збігається з прогнозами його колег, відповісти чому це так. Процедуру повторюють три або чотири рази, доки експерти не дійдуть згоди. Усі експерти обов'язково працюють анонімно. Цей факт дає змогу уникнути конфліктів через відмінність у статусі експертів.

Найпоширенішим методом колективної підготовки управлінських рішень є «мозковий штурм», або «мозкова атака» (спільне генерування нових ідей і їх даліше прийняття). Основна умова такого методу – створення максимально сприятливих умов для вільного генерування ідей. Забороняється спростовувати або критикувати ідею, якою б фантастичною вона не була. Усі ідеї записують, а потім аналізують спеціалісти.

Метод Дельфі (назва методу походить від назви міста в Греції Дельфа, яке прославили мудреці – віщуни майбутнього) – багаторівнева процедура анкетування. Після кожного туру дані анкетування доопрацьовують і отримані результати повідомляють експертам із зазначенням оцінок. Перший тур анкетування проводять без аргументації; під час другого туру відповідь, яка відрізняється від інших, треба аргументувати або може змінити оцінку експертів. Після стабілізації оцінок опитування припиняють і приймають пропозицію, пропоновану експертами, або скореговане рішення.

Суть японської (кільцевої) системи прийняття рішень «кінгісе» полягає в тому, що для розгляду готують проєкт нововведення, який передають для обговорення особам за списком, що складає керівник. Кожна особа має розглянути запропоноване рішення і подати свої зауваження в письмовому вигляді. Після цього скликають нараду, на яку зазвичай запрошують тих спеціалістів, чия думка керівнику не зовсім зрозуміла. Експерти пропонують своє рішення згідно зі своїми індивідуальними перевагами. Якщо вони не збігаються, виникає вектор переваг, який визначають за допомогою одного з таких принципів:

1. Принцип більшості голосів – обирають те рішення, яке має найбільшу кількість прихильників.

2. Принцип диктатора – за основу беруть думку однієї особи з групи. Цей принцип притаманний військовим організаціям; його використовують для прийняття рішень у надзвичайних обставинах.

3. Принцип Курно використовують тоді, коли немає коаліції, тобто

пропонується така кількість рішень, яка дорівнює кількості експертів. У цьому випадку потрібно знайти рішення, яке б відповідало вимозі індивідуальної раціональності і не зачіпало інтересів кожного окремо.

4. Принцип Парето використовують для прийняття рішення, коли експерти утворюють єдине ціле, одну коаліцію. У цьому випадку оптимальним буде таке рішення, яке не вигідно міняти одразу всім членам групи, оскільки їх об'єднує це рішення в досягненні загальної мети.

5. Принцип Еджворта застосовують у тому випадку, якщо група складається з декількох коаліцій, кожній із яких не вигідно змінювати своє рішення. Знаючи переваги коаліції, можна прийняти оптимальне рішення, не завдаючи шкоди один одному.

Умови ефективності управлінських рішень. Проблема вибору керівником альтернативи – найважливіша проблема в сучасному менеджменті. Але не менш важливо прийняти ефективне рішення.

Для того щоб управлінське рішення було ефективним, треба враховувати такі чинники:

1. Ієрархія в прийнятті рішень – делегування повноважень із прийняття рішень ближче до того рівня, на якому є більше необхідної інформації та який безпосередньо бере участь у реалізації прийнятого рішення. У цьому випадку виконавцем рішення є співробітники суміжних рівнів. Контакти з підлеглими, які перебувають більше ніж на один ієрархічний рівень нижче (вище), не допускаються.

2. Використання цільових міжфункціональних груп, до складу яких запрошують працівників із різних підрозділів і різних організацій.

3. Використання прямих горизонтальних зв'язків під час прийняття рішень. У цьому випадку (особливо на початковій стадії процесу прийняття рішень) інформацію збирають та обробляють без звернення до керівництва вищого рівня. Такий підхід сприяє прийняттю рішень у стислі строки, підвищенню відповідальності за виконання прийнятих рішень.

4. Централізація керівництва передбачає, що процес прийняття рішення має бути під керівництвом одного (загального) керівника. У цьому випадку формується ієрархія в прийнятті рішень, тобто кожний керівник нижчого рівня розв'язує свої проблеми (приймає рішення) зі своїм безпосереднім керівником, а не з керівником вищого рівня, обминаючи свого безпосереднього керівника.

Рішення вважається ефективним, якщо воно відповідає вимогам, зумовленими ситуацією та метою організації.

Вимоги до управлінських рішень:

- ефективність;
- економічність;
- своєчасність;
- обґрунтованість;
- реальність.

Ефективне рішення має якомога повніше забезпечувати досягнення поставленої організацією мети.

Економічне рішення має забезпечувати досягнення поставленої мети з найменшими витратами.

Своєчасність рішення та досягнення цілей, тобто коли розв'язуються проблеми, події розвиваються. Може статися так, що прекрасна ідея (альтернатива) втратить актуальність у майбутньому, хоча ідея була актуальною в минулому.

Обґрунтованість рішення. Виконавці мають бути переконані, що рішення обґрунтоване, тому не можна плутати фактичну обґрунтованість та її сприйняття виконавцями.

Реальність виконання рішення має відповідати силам колективу та його ресурсам.

Рішення має бути таким, яке можна реально виконати, тобто не можна приймати рішення, які нереальні, абстрактні.

Прийняття рішення має бути ефективним і відповідати силам та можливостям колективу, який його виконує.

Для досягнення ефективності рішень особливого значення набувають методи доведення прийнятих рішень до виконавців. Доведення рішень до виконавців починається з поділу альтернатив на групові й індивідуальні завдання та добору виконавців. Кожний співробітник одержує персональне конкретне завдання, яке відповідає його службовим обов'язкам і залежить від об'єктивних і суб'єктивних чинників.

Тому виділяють чотири основні причини невиконання рішень:

- 1) рішення недостатньо чітко сформульоване керівником;
- 2) рішення ясно та чітко сформульоване, але виконавець його недостатньо усвідомив;
- 3) рішення чітко сформульоване, виконавець його добре усвідомив, але він не мав достатніх необхідних умов і можливостей для його виконання;
- 4) рішення грамотно сформульоване, виконавець його добре усвідомив, мав достатньо ресурсів для його виконання, але він сам не мав внутрішньої згоди з варіантом рішення, яке йому запропонував керівник. Виконавець у цьому випадку може мати свій більш ефективний, на його думку, варіант розв'язання цієї проблеми.

Ефективність рішення залежить не тільки від його оптимальності, але і від того, як це рішення доведено до виконавців, та від особистих якостей керівників і виконавців.

Перші враження про роботу, яку потрібно виконати, формується у виконавця під час отримання й усвідомлення завдання. Після цього ідея (модель завдання) уточнюється, збагачується через адаптацію до реальних і об'єктивних умов внутрішнього та зовнішнього середовища. На цій основі розробляється технологія виконання рішення (ідеальна модель діяльності виконавця з виконання завдання керівника).

Щоб модель діяльності виконавця виконати точно згідно із завданням керівника, до неї (моделі) висувають низку вимог:

1. Повнота моделі рішення описує її відповідність задуму керівника, його рішення та поставленим керівником завданням, а також змісту, структурі й умовам виконавчої діяльності. Краще якщо модель така, що виконавець може уявити всі деталі майбутньої роботи.

2. Мотивація моделі рішення має спонукати активну діяльність виконавця, а також внутрішні потреби для виконання завдання.

3. Стійкість до стресу та витривалість моделі передбачає здатність виконавця чітко реалізувати план дій, який склався в його свідомості, за будь-яких складних обставин.

4. Глибина відображення первісної ідеї характеризує оперативну модель діяльності з огляду на розвиток динаміки майбутньої діяльності.

5. Узгодженість моделі рішення потрібна, оскільки часто виконавець діє один, тому його дії з питань часу, місця тощо мають бути узгоджені з діями інших виконавців, що вирішують інші завдання.

6. Точність моделі потрібна, тому що якщо ідея абстрактна, то її може реалізувати або формально, або зовсім не реалізувати.

7. Гнучкість моделі – критерій, який на противагу попереднім чинникам. Але в природі немає незмінних структур, які є абсолютно жорсткими. Тому проблема полягає в тому, щоб вибрати оптимальне співвідношення між стабільністю (нерухомістю) та гнучкістю моделі.

Організувати виконання рішення – важке завдання, яке потребує знання людей, їх можливостей, методів виконання.

Організація виконання рішень – специфічна діяльність керівника, яка завершує цикл управління.

Якщо на етапі підготовки та прийняття рішень керівник послуговується уявними поняттями, то під час виконання рішення він стикається з реальною ситуацією, яка дуже часто відрізняється від ідеальної. Завжди треба враховувати, що керівник організовує не свою діяльність, а працю інших людей (а організацію виконання рішення теж треба організувати).

Проблема полягає в тому, щоб збудувати оптимальну структуру комунікацій керівників і виконавців. Структури таких комунікаційних мереж можуть бути різними, а зв'язки між стороною, яка передає інформацію, та стороною, яка приймає інформацію, можуть здійснюватися по-різному.

Можна виділити такі, які найчастіше застосовують, а саме:

- 1) ланцюгову;
- 2) багатозв'язкову;
- 3) зіркову;
- 4) ієрархічну.

У ланцюговій системі комунікацій рішення, яке передається з одного кінця ланцюга на інший кінець, стає відомим усім виконавцям і всіма обговорюється. Усі зв'язки в такій комунікації однакові, бракує командного

стилю керівництва. Якщо порушується зв'язок між двома учасниками комунікації, то така структура розпадається.

У багатозв'язковій структурі комунікації усі її учасники пов'язані між собою. Цій структурі притаманна швидкість передавання інформації, стійкість, витривалість.

Відносини командування добре виражені. Ці комунікації характерні на рівні первинного колективу.

У зірковій структурі комунікації виділяється керівник, через якого передаються всі завдання. На ньому замикаються всі зв'язки.

Для ієрархічної структури комунікацій характерні яскраві командні відносини.

Проміжні ступені одночасно є і підлеглими, і командними.

Організаційно-управлінські рішення можуть бути як наказ або розпорядження, після чого вони набувають законної сили. Багато рішень в організації бувають як усні вказівки, завдання, побажання, керівні директиви. Головне завдання керівника полягає в тому, щоб організувати виконання такого рішення, забезпечити координацію та контроль виконання.

Контроль виконання рішень є кінцевою стадією управління. Він набуває форми зворотного зв'язку, за допомогою якого можна отримати інформацію про виконання рішення, досягнення організацією поставлених цілей.

За допомогою контролю не тільки виявляють відхилення від завдань, сформульованих у рішенні, але й визначають причини цих відхилень. Можна виділити й інші функції, які виконуються за допомогою контролю виконання:

1. Діагностична функція – головна, провідна функція контролю. Спочатку треба уявити собі справжній стан справ, тобто поставити діагноз.

2. Функція зворотного зв'язку допомагає керівнику впливати на перебіг робіт.

3. Орієнтовна функція контролю дає змогу керівнику спрямовувати зусилля на об'єкти підвищеної уваги керівника. Ті питання, які поза увагою керівника, не вирішують підлеглі.

4. Стимулювальна функція контролю наближена до орієнтовної функції, але націлена на виконання та залучення до процесу праці всіх невикористаних резервів, найперше резервів людського чинника.

5. Кориговальна функція. Керівник вважає, що він перевіряє роботу підлеглого, а насправді підлеглий уже перевірів на практиці ефективність рішення керівника.

6. Педагогічна функція. Виконавець буде сумлінно працювати, якщо контроль побудований ефективно, грамотно, вправно.

Контроль є об'єктивною потребою в тому, що найоптимальніші плани

не можуть бути реалізованими, якщо їх не будуть доводити до виконавців та за їх виконанням не буде встановлено об'єктивного і постійного контролю.

10.3. Прийняття рішень в адміністративно-державному управлінні

Найскладнішим і найвідповідальнішим питанням у процесі управління є прийняття рішень. Будь-яке управлінське рішення припускає вибір одного або більше засобів (ліній поведінки) для досягнення однієї або більше цілей (бажаних виходів). У процесі прийняття рішень зазвичай виділяють чотири фази:

- 1) виникнення проблеми рішення;
- 2) формулювання й аналіз проблеми;
- 3) прийняття рішення;
- 4) виконання рішення.

Р. Акофф – прихильник «м'якого мислення» в управлінні – пропонує починати перший етап з усебічного зваженого аналізу вихідної позиції. Такий аналіз дає змогу вивчити внутрішнє і зовнішнє середовища організації (або окремої проблеми), щодо якої приймається певне рішення. В аналіз вихідної позиції можна, а переважно потрібно включити з'ясування всієї картини очікуваних груп тиску й осіб, які приймають рішення. Метою аналізу стартових позицій є ознайомлення із суттю історії, вивчення стану і визначення перспектив розвитку організації, а також очікуваних змін.

Єдиний аналіз можливостей, небезпек, сильних і слабких аспектів діяльності організації називають аналізом чотирьох чинників. Його поділяють на аналіз зовнішніх чинників діяльності організації (можливості та небезпеки) і внутрішніх чинників (сильні та слабкі місця).

Аналіз стартових позицій втратить сенс, якщо в результаті не будуть зроблені потрібні висновки для подальшого етапу прийняття рішень. Точні та глибокі висновки мають бути зроблені на основі всіх етапів аналізу. Вони можуть стосуватися реакції на очікування пов'язаних груп, використання можливостей, які в майбутньому може створити навколишнє середовище, передбачення небезпек, які воно (зовнішнє середовище) може мати в собі, або зміцнення внутрішніх сильних сторін організації та усунення внутрішніх слабких сторін організації. У традиційному менеджменті цей метод ще називають SWOT-аналізом (аббревіатура за першими літерами англійських слів: strength – сильні сторони організації, weakness – слабкі сторони організації, opportunities – можливості, threats – загрози).

Для того щоб процес прийняття рішень здійснювався раціонально й ефективно, у другій і третій фазах – під час формулювання й аналізу проблеми, а також під час вибору однієї з альтернатив – можна

використовувати прикладні методики конфліктології. Після того, як уся інформація про проблему, яка виникла, надійшла в центр прийняття рішень, під час обговорення проблеми потрібно застосувати правила раціональної дискусії, щоб уникнути загострення конфліктів двох сторін, які протистоять одна одній. До правил раціональної дискусії належать такі:

1. Правило постановки проблеми: слід перетворити кожне додаткове питання в основне, тоді кожне з них по черзі обговорювати. У цьому випадку основна проблема з'ясується в процесі обговорення і стає основною без тиску з боку будь-якої зі сторін учасників дискусії.

2. Правило репліки в дискусії: кожний виступ учасників дискусії має містити критику аргументів попередніх ораторів і захищати власні аргументи з обговорюваної проблеми, але не спрямовувати дискусію в бік від основної проблеми.

3. Правило узгодження важливого значення багатозначних термінів: слід із самого початку домовитися про те, який зміст учасники дискусії будуть вкладати в ключові поняття з наявної проблеми. Це дасть змогу уникнути багатьох непорозумінь у подальшій дискусії.

На практиці під час обговорення набагато частіше використовують нераціональні методи дискусії: висміювання, іронію, апелювання до авторитетів, використання стереотипів, приписування опоненту певних властивостей, що в цій групі засуджуються, тенденційну інтерпретацію висловлювань опонента, щоб звинуватити супротивника в намірах, яких він не мав. Подібна процедура полягає у вибірковому витягу висловлених опонентом суджень і створенні в такий спосіб цілого, яке може спричинити у слухачів негативне ставлення до поглядів супротивника. У результаті може перемогти не той, чиє рішення більш ефективне і більш раціональне, а той, хто за допомогою нераціональних методів ведення дискусії зміг залучити на свій бік більше прихильників. Тому в процесі обговорення потрібно, якщо можливо уникати нераціональних прийомів дискусії, які призводять до зайвого емоційного напруження під час обговорення проблеми.

Для того щоб якомога повно виявити слабкі сторони запропонованих рішень і особливо уникнути некритичних оцінок запланованих соціальних змін, до участі в дискусії можна залучати не тільки представників влади, адміністрації, експертів, але й представників зацікавлених соціальних груп, яких стосується розв'язання проблеми. Проте групове обговорення може бути хибним, якщо заздалегідь не врахувати декілька чинників, які спеціалісти називають «пастками» групового мислення. Нижче наведено сім найпоширеніших таких «пасток»:

– обмеження дискусії до обговорення одного із запропонованих засобів розв'язання проблеми, рекомендованого як найкращий варіант;

– блокування інформації, що є невідповідною обраному проєкту рішення;

– спрощення ситуації, внаслідок чого її сприймають схематично й однобічно;

– нехтування під час аналізу запланованих соціальних змін чинників, які заважають реалізації обраної альтернативи дії (наприклад, бюрократична інерція, опір супротивників проєкту тощо);

– однобічне переоцінення або недооцінення дійсного масштабу запланованого рішення (урахування тільки поточних або короткострокових наслідків);

– тенденційне приписування позитивних наслідків певному розв'язанню проблеми, а негативних – чинникам, що діють незалежно від нього;

– однобічна зосередженість на позитивних чинниках розв'язання проблеми і несприйняття негативних наслідків.

Після завершення дискусії настає вирішальний етап процесу ухвалення рішення – вибір однієї з можливих альтернатив дії. У політичній практиці зазвичай використовують два основні методи вирішення практичного вибору – компроміс і голосування.

Застосування методу компромісу можливе тоді, коли інтереси учасників рішення не є надто суперечливими: у деяких питаннях збігаються, а в деяких – не збігаються. У багатонаціональній державі, наприклад, ідеєю, яка об'єднує, може бути утримання інтегральності та незалежності державної організації. Загальне рішення в такому випадку виникає в результаті узгодження думок усіх учасників, що не гарантує жодній зі сторін здійснення її цілей, але можливе для прийняття всіма учасниками. Бажання не зачіпати самолюбства так само, як суто політична занепокоєність тим, щоб заплановане рішення не занадто вплинуло на рівновагу сил, призводить до компромісних угод: немає ні переможців, ні переможених. Зрозуміло, це може позначитися на ефективності державного управління, тому для досягнення компромісу можливий інший шлях.

Якщо вибір рішення значною мірою визначають дії партнера в передбачуваній ситуації, то, готуючи проєкт рішення, використовують теорію ігор. У цьому разі гру розглядають як конфліктну ситуацію, сутичку, у якій хтось має виграти, а хтось програти. Найбільше виграшний і ефективний варіант затверджують як остаточний проєкт рішення.

Останнім часом закордонні вчені все частіше пропонують використовувати в процесі прийняття адміністративних рішень «мозковий штурм». «Мозковий штурм» – це метод роботи групи, за якого першочерговою метою є знаходження нових альтернативних варіантів рішення в проблемній ситуації.

Відправним моментом «мозкового штурму» є проблема, що не знайшла прийняттого розв'язання. «Мозковий штурм» – це не чудодійний інструмент, за допомогою якого можна розв'язати вічні та глобальні проблеми. Найкращі рішення за допомогою цього методу приймають тоді, коли йдеться про конкретні завдання.

Найкращі результати «мозкового штурму» досягаються під час

розроблення інновацій, удосконалювання наявних засобів роботи та поліпшення вже розроблених планів.

Хоча «мозковий штурм» – вид творчої роботи, він має дещо шаблонні форми. Спочатку подають проблему для розгляду. Потім висувають якнайбільше ідей для розв'язання або пом'якшення проблеми. Особа, що викладає проблему (головна), вибирає декілька ідей для їх подальшого опрацювання. На основі обраних ідей розробляють альтернативні варіанти рішення.

«Мозковий штурм» – це в жодному разі не процес аналізу або ухвалення рішення. Ці поняття не тотожні, оскільки правила гри цілком відмінні від застосовуваних у «мозковому штурмі». Процес мозкового штурму зазвичай триває дві-три години, з яких більшість часу припадає на останній етап – побудову дієвих рішень.

«Мозковий штурм» можна проводити різними методами. Вибір методу роботи залежить від особи, яка спрямовує дискусію. Висновки роблять наприкінці дискусії.

«Мозковий штурм» не придатний для розгляду всіх проблем. За своїм характером – це пошукова робота, що протилежна суворій логічній аналітичній діяльності.

Можна стверджувати (за винятком парадоксів), що конфлікти під час прийняття рішень неминучі та навіть корисні. Необачно припускати, що ефективно державне управління має бути однаковим, одностаїним і що виникнення конфліктів у державній системі слід розглядати як надзвичайну подію. Таке уявлення мало б підставу, якби поведінка людей в усіх випадках була б ідеальною. Але оскільки це зовсім не так, усувати конфлікти не просто неможливо: прагнення ліквідувати їх за будь-яку ціну було б небезпечним. Дух суперництва між різними міністерствами й відділами під час прийняття рішень у державному управлінні часто є стимулятором дії механізму конкуренції в приватному секторі.

Якщо до прийняття урядом рішення кожне міністерство або відомство подасть свою позицію з обговорюваного питання, буде захищати свій проєкт, зверне увагу на помилки і прорахунки в проєктах відділів-конкурентів, це треба тільки заохочувати. Чим ширша «боротьба думок», яка виявляє переваги і недоліки різних варіантів вибору, тим вища якість кінцевого рішення. Держава, у якій органи управління в усьому погоджуються з політичною владою, не є демократичною, така країна за своєю суттю тоталітарна.

У більшості випадків, незважаючи на всі труднощі обговорення, в останній момент приймається рішення щодо досягнення угоди. У ньому досить точно відображаються позиції, зайняті сторонами в процесі його підготовки. Надто рідко позиція однієї зі сторін щодо всіх ключових питань превалює. Зазвичай ініціатори проєкту рішення намагаються неупереджено розподіляти переваги та недоліки і не вносити в проєкт таких положень, які один із партнерів сприйняв би як остаточну відмову від тієї мети, яку вважає головною.

Якщо співвідношення сил сторін більш-менш однакове, кінцеве рішення складається з відвертих обопільних поступок учасників переговорів, що привселюдно беруть на себе відповідальність за поступку. Кожний із партнерів на певний час відмовляється від тотальності своїх початкових вимог заради загальної згоди.

Яким би досконалим не здавався остаточний проєкт рішення, він не приведе до результату, поки не буде випробуваним справою. Тому не слід обмежуватися прийняттям одного рішення і на випадок непередбачуваних обставин необхідно виробити декілька запасних варіантів, тобто надати прийнятому рішенню чинник надійності.

Крім того, прийняття декількох запасних рішень допоможе пом'якшити конфлікт сторін-конкурентів під час обговорення проблеми: запасними варіантами можуть вважатися ті положення, від яких в основному проєкті довелося відмовитися. Ці варіанти ні до чого не зобов'язують, але можуть стати буфером під час сутички різних інтересів та істотно розрядити психологічну обстановку. Тому не слід будь-що усувати конфлікти, іноді їх можна спрямувати на користь спільної справи.

10.4. Переговорний процес

Представникам державної адміністрації на різних рівнях доводиться вести переговори з політиками, групами лобіювання, представниками ділових кіл. У практиці ведення переговорів застосовується багато тактичних прийомів досягнення консенсусу в процесі прийняття рішень. Проте донедавна на переговорах майже всіх рівнів панував конфронтаційний підхід, оснований на жорстких торгах.

Досягнення політичного консенсусу за допомогою торгів схоже на гру, яка припускає маніпулювання поведінкою партнера. Торги можуть відбуватися за двома основними варіантами. Широко відомий метод гри з нульовою сумою: або абсолютний виграш, або повний програш – усе або нічого. Тиск, обвинувачення – усі ці прийоми належать до жорсткого торгу. Їх сенс полягає в тому, щоб будь-що домогтися поступок від партнера.

За столом переговорів частіше тактику взаємних обвинувачень сторони застосовують у тих випадках, коли взагалі не збираються нічого вирішувати, використовуючи переговори в пропагандистських цілях. Взаємні обвинувачення потрібні їм для демонстрації власної безкомпромісної позиції: так би мовити «не можуть поступитися принципами».

Конфронтаційний підхід до переговорів здебільшого відбувається в більш м'якій формі, ніж гра з нульовою сумою. Цей підхід припускає, що, досягаючи консенсусу, не виявиться тих, що виграли цілком, і тих, що програли: кожний з учасників зазнає певних втрат і має переваги. При цьому обидві сторони діють так, щоб за мінімальних втрат «відвоювати» в

партнера якнайбільше. Із цією метою вони намагаються знайти слабкі місця в позиції один одного. Активно застосовуються такі тактичні прийоми, як пакетування, вимоги в останню хвилину, завищення вимог, загострення уваги на слабких сторонах партнера, різні відходи, зваження на помилкові акценти у власній позиції.

Приєм пакетування полягає в тому, що декілька питань пропонують до розгляду комплексно, у вигляді пакета. Використання пакета в межах торгу передбачає зведення проблемних і привабливих для партнера пропозицій в один блок із малопривабливими. При цьому привабливі пропозиції можуть бути досить віддаленими від теми обговорення. Наприклад, зменшення обсягів фінансування якоїсь програми може бути об'єднане в одному пакеті з пропозицією вигідних кадрових переміщень в адміністрації.

Використання тактичного прийому завищення вимог полягає в тому, щоб запросити якнайбільше. У висунуту позицію включають численні пункти, деякі з них потім можна буде зняти як поступку, і очікувати натомість аналогічних кроків із боку партнера.

Адміністративні переговори ґрунтуються на висунанні явно неприйнятних для іншої сторони пропозицій. Потім настає етап взаємної критики і, коли аргументи партнерів вичерпуються, переговори зазвичай заходять у безвихідь. На жаль, не можна констатувати, що сьогодні переговори так більше не ведуться. При цьому не завжди слабкий поступається сильному, досить часто поступається той, хто закладає у свою сталу позицію більше неприйнятних для партнера нереалістичних умов.

Тактичний прийом відходу використовують на переговорах лише для питань, не бажаних для обговорення. Прикладом відходу може бути прохання відкласти обговорення проблеми або перенести його на інше засідання. Іноді відхід буває непрямим. У цьому випадку відповідь на питання дається, але вкрай неточно, завуальовано. Непрямий відхід може бути виражений як ігнорування проблемної ситуації. На поставлене питання ніби не звертають уваги. На багатосторонніх переговорах таке трапляється особливо часто.

Типовим тактичним прийомом у межах торгів є зваження на помилкові акценти у власній позиції. Один із партнерів демонструє надзвичайну зацікавленість щодо вирішення якогось питання, хоча насправді воно є другорядним. Потім це питання знімається з обговорення, щоб одержати потрібні рішення з іншого, важливішого. Висвітлюючи переговори в засобах масової інформації, цей прийом використовують для впливу на суспільну думку у сприятливому для себе напрямі.

Конфронтаційний підхід до тривалих і складних переговорів цілком може закінчитися консенсусом. Але яка ціна цих угод? Після таких переговорів у кожного з партнерів складається певна репутація, яка може вплинути (часто негативно) на ці переговори.

Тактика торгів призводить до того, що баланс інтересів порушується,

тоді сторони мають справу з асиметричним типом рішення, причому перевага буває не обов'язково на користь сильнішого партнера. Іноді вирішальне значення мають випадкові чинники, наприклад, наполегливість, демонстративна жорсткість слабого партнера. У результаті в сильнішій стороні виникає почуття незадоволеності, але не виключено, що ті самі особи можуть знову з'явитися за столом переговорів.

На сьогодні в практиці ведення адміністративних переговорів усе частіше спостерігаються спроби відходу від конфронтаційної взаємодії і використання принципово іншої методики, основаної на партнерських взаємовідносинах. Головна ідея цього підходу – ставитися до переговорів як до засобу спільного аналізу проблеми з метою її розв'язання. У цьому випадку процес переговорів зазвичай має три етапи:

- 1) взаємне уточнення інтересів, поглядів і позицій учасників;
- 2) обговорення (висунення аргументів на підтримку своїх пропозицій, критика інших необґрунтованих позицій тощо);
- 3) узгодження позицій і вироблення домовленостей.

Експерти не рекомендують поспішати одразу ж розв'язати проблему на переговорах. Як би старанно не готували переговорний процес, деякі питання все ж залишаться не зовсім зрозумілими. Чому партнер пропонує саме таке розв'язання проблеми? Які інтереси можна реалізувати? Самі переговори варто розглядати як процес зняття інформаційної невизначеності завдяки поступовому з'ясуванню партнерами позицій один одного.

На першому етапі переговорів дуже важливо знайти спільну мову з партнером. Обговорюючи питання, варто переконатися, що обидві сторони тими самими термінами розуміють однакові поняття. Це дуже істотний момент: адже може трапитися так, що, домовившись, партнери надалі стануть по-різному трактувати досягнуті угоди.

Не менш важливо створити на переговорах конструктивну доброзичливу атмосферу співробітництва.

Основні чинники, з яких складається конструктивна атмосфера співробітництва в процесі переговорів:

1. *Раціональність*. Потрібно поводитися раціонально, навіть якщо інша сторона виявляє емоції. Неконтрольовані емоції погано позначаються на процесі прийняття рішень.

2. *Розуміння*. Слід намагатися завжди зрозуміти партнера. Неуважність до його позиції обмежує можливість щодо придатних для обох сторін рішень.

3. *Достовірність*. Важливо не надавати помилкової інформації, навіть якщо до цього вдається протилежна сторона. Така поведінка послабляє силу аргументації, а також перешкоджає подальшому спілкуванню з партнером.

4. *Увага*. Якщо протилежна сторона не слухає, треба постаратися провести з нею консультації, тим самим стосунки поліпшаться.

5. *Уникнення повчального тону.* Не слід повчати партнера. Потрібно бути відкритим для його аргументів і постаратися зі свого боку переконати його.

6. *Прийняття.* Слід бути відкритим для нової інформації, що надходить від партнера.

На другому етапі переговорів під час обговорення кожна зі сторін намагається максимально реалізувати власну позицію. Серед засобів подання позиції найбільш ефективними тактичними прийомами є такі: пошук спільної зони рішення, пряме відкриття позиції, вираження згоди, поступове ускладнення обговорюваних питань, поділ на складові, зосередження уваги на можливих діях у певному напрямі, внесення прийнятних для всіх пропозицій.

Приєм прямого відкриття позиції використовують, щоб поінформувати партнерів із переговорів про свої цілі та сформувані в них певні уявлення про свою позицію. Спеціалісти розрізняють відкриття позиції під час виступу та під час відповіді на запитання. Під час виступу відкривають ту частину позиції, яку вважають за потрібну; під час відповіді роблять це вимушено, відповідаючи на запитання. Позицію можна відкрити і уточнюючи позиції. Якщо партнер спробує з'ясувати позиції інших учасників, то цим частково розкриє власну позицію: з порушених питань можна визначити, що саме його цікавить.

Щоб виразити спільність і налагодити конструктивний діалог, спеціалісти рекомендують використовувати прийом виявлення згоди з уже висловленими на переговорах ідеями, думками, пропозиціями. Для позитивного психологічного впливу на учасників переговорів використовують також метод поступового підвищення складності обговорюваних питань. Цей метод передбачає, що переговори починаються з найлегших питань, у процесі вирішення яких демонструється можливість досягнення домовленості. Так само позитивно впливає цей прийом і на суспільну думку.

Іноді складну проблему допомагає розв'язати тактичний прийом поділу на складові. Ідея полягає в тому, щоб не намагатися розв'язати всю проблему цілком, а виділити в ній окремі питання. Учасники переговорів по черзі обговорюють усі окреслені питання і вирішують, чи можна досягнути домовленостей із кожного пункту, а якщо не можна, то деякі проблеми не розглядають. Зрозуміло, це не може привести до повної угоди, але і часткове рішення – завжди крок уперед, якщо порівняти з тим, що не досягнуто жодної домовленості. Народна мудрість говорить: поганий мир краще доброї сварки.

На етапі обговорення позицій особливого значення набуває аргументація. Сторони під час дискусії зазвичай приділяють основну увагу розгорнутій аргументації на користь власної позиції та рідко старанно шукають слабкі місця в позиції партнерів. Проте з психологічного погляду

дуже важливо аргументовано, переконливо довести партнеру, у чому він помиляється і чому з його деякими пропозиціями не можна погодитися.

Основним результатом етапу аргументації стає визначення меж можливих домовленостей. Після цього починається заключний етап переговорів – узгодження позицій.

Тут експерти виділяють два етапи: знаходження загальної формули й уточнення деталей. Під загальною формулою розуміють визначення меж угоди, а під деталізацією – редагування тексту і вироблення остаточного варіанта підсумкового документа. Уточнюючи позиції, партнери можуть створити спеціальні робочі комісії або експертні групи з окремих проблем, щоб скоротити загальний час, потрібний для досягнення домовленостей.

На заключному етапі широко використовують такі тактичні прийоми, як сюрприз, пошук спільної зони рішення, відмова від власної вимоги, принципово нове рішення, висунання підвищених вимог.

Основна ідея сюрпризу полягає в тому, щоб зненацька для партнера прийняти таку його пропозицію, яка за всіма прогнозами прийнятою не може бути. Роблять це для того, щоб спричинити деяку розгубленість, а отже, узяти ініціативу на переговорах у свої руки. Якщо партнер охоче погоджується з висунутими пропозиціями, іноді можна запропонувати низку нових домовленостей. У цьому складається суть тактики висунання підвищених вимог.

У тих випадках, коли в процесі обговорення знаходять рішення, яке припускає найкращий, вигідний для обох сторін, вихід із становища, виникає потреба використовувати прийом зняття власної пропозиції. При цьому зазвичай та сама сторона пропонує принципово нове рішення. Не слід забувати, що іноді партнер, який з усім погоджується, відхиляє пропозиції лише тому, що вони сформульовані в неприйнятній для нього формі. У цьому випадку також слід використовувати прийом принципово нового рішення.

У кінцевому підсумку слід зупинитися на оцінюванні особистого чинника на політичних переговорах. Останнім часом з'явилося багато цікавих праць, основаних на експериментальних даних у цій сфері. Очевидно, що особисті якості учасників переговорів відіграють незначну роль у тих випадках, коли члени делегацій є простими виконавцями – представниками тих або інших організацій і структур. Якщо виникає ситуація, у якій вони з певних причин не задовольняють тих, кого представляють на переговорах, учасників замінюють.

Проте чим вищий рівень переговорів, чим більш самостійні у своїх діях їх учасники, тим більше значення мають їхні особисті якості. Особливого значення особисті характеристики набувають під час переговорів на вищому рівні. Учені давно відзначили, що кожному лідеру

притаманний свій особливий, індивідуальний переговорний стиль. Багато в чому він складається з улюблених тактичних прийомів: для когось характерна манера відходів, хтось любить заперечувати або виявляє пристрасть до сюрпризів.

Знання індивідуальних особливостей партнерів багато в чому полегшує процес ведення переговорів.

Найважливішим параметром, що характеризує особовий стиль ведення переговорів, є співвідношення емоційної та логічної сфер. Із чого передусім виходить учасник переговорів: із логічних міркувань чи з емоційних та інтуїтивних оцінок?

Проте мистецтво ведення переговорів тому і називають мистецтвом, що його ніколи не можна обмежити сумою певних технологій і навичок, набором заданих чеснот. Тут значною мірою потрібен адміністративний талант, як і в будь-якій іншій сфері суспільних відносин.

Контрольні запитання

1. Зміст і види управлінських рішень. Моделі та методи прийняття рішень.

2. Особливості прийняття рішень в адміністративно-державному управлінні.

3. Визначення цінностей і цілей як визначальна ланка прийняття рішень. Роль конкуренції в процесі прийняття рішень.

4. Відносини суб'єкта й об'єкта прийняття рішень. Послідовність етапів прийняття рішень.

5. Динаміка виконання рішень. Переговорний процес в адміністративному менеджменті.

11. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

11.1. Суть і зміст поняття «адміністративний процес» в органах публічного управління в Україні

Поняття «адміністративний процес» має різні тлумачення, що обумовлено відмінністю в поглядах авторів цих визначень, різних підходів до суті власне управління та інших факторів. Енциклопедичне тлумачення поняття «адміністративний процес» має широке та вузьке значення.

Так, у широкому розумінні – це регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади стосовно реалізації покладених на них функцій, у вузькому – регламентований законом порядок діяльності

органів (служб, осіб) адміністративної юрисдикції та судових установ стосовно розгляду справ про адміністративні правопорушення.

У вузькому розумінні адміністративний процес є тотожним поняттю адміністративного провадження, являючи собою один із видів (поряд із кримінальним і цивільним процесами) юридичного процесу загалом. У широкому розумінні істотними ознаками поняття є головні стадії адміністративного процесу: визначення завдання; підготовка до прийняття управлінського рішення; прийняття рішення; доведення його до адресатів та організація виконання; контроль виконання прийнятих рішень. Тобто вузьке значення цього терміна стосується передусім юридичної галузі, а широке – управління в цілому.

У Кодексі адміністративного судочинства України поняття «адміністративний процес» визначено як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Це тлумачення якраз і пояснює вузьке значення терміна.

Поняття «адміністративний процес» також доцільно розглядати через призму поняття «адміністративні послуги», розкритого в Законі України «Про адміністративні послуги».

Суть у широкому розумінні поняття «адміністративний процес» в органі публічного управління з внутрішньоорганізаційного боку – це регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади з реалізації покладених на них функцій. Тому є сенс розкрити це загальне поняття через два його складники, а саме терміни «адміністративний» і «процес».

У словниках наведені такі визначення поняття «адміністративний» – який стосується адміністрації (виконавчої влади), відповідно «адміністрування» – це дія за значенням адмініструвати. «Адмініструвати» означає керувати бюрократично, за допомогою наказів і розпоряджень замість конкретного керівництва.

Розглядаючи етимологію цього слова, знаходимо в латинській мові дієслово *administro*, яке означає «прислужую; допомагаю; керую, завідую». Поняття «процес» тлумачиться як послідовна зміна станів, стадій, етапів або певних явищ, яка відбувається закономірним порядком; перебіг розвитку чого-небудь; сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного результату. Логічним і послідовним буде охарактеризувати адміністративний процес як процес під час адміністрування.

З метою додаткової аргументації широкого розуміння терміна, який аналізуємо, слід зауважити, що розгляд поняття відбувається виключно у зв'язку з органами публічного управління (органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування).

Загальновідомо, що за визначенням публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод і законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності –

відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо.

Адміністративна діяльність структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій зосереджена на досягненні цілей організації шляхом виконання організаційно-розпорядчих функцій. Адміністративні процеси органів публічного управління передусім обумовлені такими функціями цих органів:

- забезпечення реалізації державної політики у визначеній одній чи кількох галузях на відповідній території;
- організація виконання нормативних і законодавчих актів та здійснення контролю за їх реалізацією;
- забезпечення в межах своїх повноважень захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- надання адміністративних послуг;
- державний контроль за дотриманням юридичними особами правил, норм, стандартів у межах визначених повноважень;
- аналіз стану й тенденцій соціально-економічного та культурного розвитку територій і вживання заходів щодо усунення недоліків;
- участь у підготуванні пропозицій до проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- внесення пропозицій щодо проєкту відповідного місцевого бюджету;
- забезпечення ефективного й цільового використання відповідних бюджетних коштів;
- розроблення проєктів розпоряджень керівництва;
- погодження проєктів нормативно-правових актів, розроблених іншими органами виконавчої влади;
- підготовка звітів керівництва;
- забезпечення здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції;
- розгляд в установленому законодавством порядку звернень громадян;
- опрацювання запитів і звернень народних депутатів України та депутатів відповідних місцевих рад;
- забезпечення доступу до точної інформації;
- постійне інформування населення про стан здійснення визначених законом повноважень;
- здійснення делегованих повноважень;
- виконання завдань мобілізаційної підготовки, цивільного захисту населення, дотримання вимог законодавства з охорони праці, пожежної безпеки;

- укомплектування, зберігання, облік і використання архівних документів;
- забезпечення в межах своїх повноважень реалізації державної політики стосовно захисту інформації з обмеженим доступом;
- забезпечення захисту персональних даних.

Отже, зазначені вище напрями адміністративної діяльності є цілком відповідними головним стадіям адміністративного процесу. Реалізація наведених функцій спрямовується в цілому на визначення певного завдання, підготовку до прийняття відповідного управлінського рішення, безпосередньо прийняття цього рішення, доведення цього рішення до відповідних адресатів та організація його виконання, контроль виконання прийнятих рішень на різних рівнях управління.

11.2. Організаційний аспект адміністративного процесу

Типовий адміністративний процес в органах публічного управління складається зі станів, стадій, етапів, процедур, операцій, дій. Помилково ототожнювати в широкому розумінні поняття «адміністративний процес» з поняттям «бізнес-процес», оскільки в разі загальних подібностей відмінність полягає в меті діяльності та способах її досягнення. Це пов'язано з тим, що адміністративна діяльність у державному управлінні має особливості, пов'язані насамперед із тим, що сфери державного впливу надто різноманітні, а відповідно, й адміністративні процеси, які відбуваються в державно-управлінських суб'єктах, відрізняються залежно від необхідності вирішити певні завдання, не пов'язані здебільшого з отриманням прибутку установою. Є різні підходи до розуміння поняття «адміністративного процесу»:

1. Адміністративний процес, який здійснюється в адміністративному судочинстві, де судові установи розглядають справи щодо публічно-правових конфліктів (спорів) згідно з Кодексом адміністративного судочинства України. Початком процесу є зверненням суду, а завершенням – судове рішення.

2. Адміністративний процес, який полягає в організаційно-розпорядчій (службовій) діяльності з виконання функціональних повноважень органів публічного управління, а саме – в опрацюванні організаційно-розпорядчих документів, створених у межах чинного нормативно-правового поля. Початком процесу є документ, а завершенням – адміністративна дія державного службовця/структурного підрозділу органу публічного управління.

3. Адміністративний процес, який полягає в діяльності з підтримання зворотного зв'язку із середовищем органів публічного управління. Початком процесу є звернення громадян або інформаційний запит від фізичних і юридичних осіб, а завершенням – письмова відповідь згідно із

законами України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації»;

4. Адміністративний процес як сервісна діяльність органів публічного управління. Початком процесу є заява на отримання адміністративної послуги від громадянина/юридичної особи, а завершенням – надання адміністративної послуги згідно із Законом України «Про адміністративні послуги».

5. Адміністративний процес, метою якого є притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, який полягає в діяльності щодо застосування заходів адміністративного примусу (стягнення) органами публічного управління (адміністративними органами). Початком процесу є протокол, де зафіксовано адміністративне правопорушення, а завершенням – адміністративне стягнення згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення.

6. Адміністративний процес, який проходить у контрольно-санкційній діяльності органів публічного управління (адміністративних органів), де відбувається розгляд індивідуально визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів влади (вирішення конфліктів). Початком процесу є скарга приватної особи згідно із Законом України «Про звернення громадян», а завершенням – заходи з поновлення законних прав громадян.

Перший підхід стосується діяльності винятково судових установ. Усі інші реалізуються в діяльності органів публічного управління, при цьому через другий, третій і четвертий підходи розкрито суть адміністративного процесу в організаційній діяльності, а через п'ятий і шостий підходи – у правозастосовчій діяльності.

11.3. Групи основних ознак адміністративного процесу в органах публічного управління

Аналіз різних підходів до поняття «адміністративний процес» дає змогу виокремити з позиції досліджень публічного управління такі його основні ознаки:

- 1) за обмеженням професійного поля:
 - чіткі межі функціональних повноважень;
 - регламент роботи (чітка визначеність послідовності стадій/етапів);
 - усталений рух документообігу;
 - незворотність процесу;
 - регульовальний характер нормативно-правових документів;

- 2) за головними стадіями:
 - планування роботи працівника /структурного підрозділу/ установи;
 - визначення поточного завдання;
 - підготовка до прийняття управлінського рішення;
 - взаємодія по горизонталі структурного підрозділу/установ;
 - прийняття рішення;
 - погодження проєктів внутрішніх і вихідних документів;
 - доведення прийнятого рішення до адресатів та організація виконання;
 - контроль виконання прийнятих рішень;
 - надання адміністративних послуг громадянам;
 - надання відповідей на запити/звернення та контрольні документи;
- 3) за суб'єкт-об'єктами:
 - суб'єктом процесу є державний службовець чи інша особа, уповноважена на виконання адміністративних функцій;
 - об'єктом процесу є виконання функціональних повноважень суб'єкта;
- 4) за часом:
 - обмеженість у часі деяких стадій/етапів;
- 5) за сприйняттям з боку зовнішнього середовища:
 - прозорість і водночас приватність (закритість) процесу;
 - неперервна постійна робота з документами;
- 6) за впливом:
 - активний вплив на процес здійснюють керівництво і громадяни;
 - опосередкований вплив на процес здійснюють вищі за ієрархією органи влади спорідненого профілю роботи.

Крім того, у сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства адміністративний процес в органах публічної влади також змінюється, тому стає на порядку денному необхідність окреслення переліку його типових різновидів щодо уніфікації процесів державного управління, стандартизації типових адміністративних процесів, їх аутсорсинг та автоматизація.

Таким чином, адміністративний процес, залишаючись по суті незмінним, набуває нових форм і реалізується за допомогою сучасних інструментів, зокрема інформаційно-комунікаційних технологій.

З урахуванням численності підходів до тлумачення поняття «адміністративний процес» під час дослідження питань, пов'язаних із модернізацією адміністративних процесів в умовах розвитку інформаційного суспільства, використовується поняття у значенні «регламентований законами і нормативно-правовими актами порядок діяльності органів публічного управління з реалізації покладених на них функцій, який складається з чітко визначених станів, стадій, етапів,

процедур, операцій, дій та вимагає від суб'єкта цього процесу його безумовного дотримання» [24].

Актуальними залишаються питання визначення можливих шляхів модернізації адміністративних процесів задля побудови оптимальної моделі функціонування структурного підрозділу органа публічного управління України в умовах впроваджених елементів електронного урядування, зокрема електронного документообігу.

Контрольні запитання

1. Суть та зміст поняття «адміністративний процес» в органах публічного управління в Україні.
2. Організаційний аспект адміністративного процесу.
3. Шість наявних підходів до розуміння поняття «адміністративний процес» в органах публічного управління.
4. Групи основних ознак адміністративного процесу в органах публічного управління.
5. Нове тлумачення терміна «адміністративний процес» у сучасних реаліях публічного управління.

12. РЕГІОНАЛЬНІ ЕКОНОМІЧНІ СИСТЕМИ ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ

12.1. Підходи до визначення поняття «регіон»

З появою категорії «регіон» в українській науковій лексиці виникли і питання оцінювання, аналізу, контролю та підвищення ефективності впровадження державної політики на регіональному рівні.

Це загальні концептуальні проблеми регіону та регіональної економіки; проблеми взаємодії регіонів із центром, регулювання цих відносин як інструменту регіонального розвитку; міжнародні аспекти розвитку регіонів.

У відповідних міжнародних дослідженнях інтегрований об'єкт пізнання – регіон, що утворився від латинського «regio» і в перекладі означає країна, край, область, район, округ.

У сучасній літературі визначення регіону як наукового терміна неоднозначне. Його використовують для позначення таксонів – територіальних одиниць, які мають специфічні кваліфікаційні ознаки. Регіон зазвичай ототожнюють із терміном «район» і використовують для виділення території за певною ознакою: географічні умови та природно-ресурсна спеціалізація; соціально-демографічні, економічні параметри; історично-географічні, етнографічні, адміністративно-правові ознаки.

Неоднорідність території за найважливішими економічними, географічними, соціальними, національними, демографічними й іншими ознаками викликає потребу її поділу з виділенням відносно однорідних одиниць за кожною з ознак (або їх поєднання), що взято за основу поділу. При цьому для позначення критеріїв поділу вживається низка різноманітних термінів: регіон, район, ареал, анклав, зона тощо. Незважаючи на відмінності у визначеннях територіальних утворень, що наводяться в роботах відомих вітчизняних і зарубіжних учених, спільним є те, що за основу беруться три ознаки: територія, спеціалізація та наявність економічних зв'язків.

Термін «регіон» з'явився в науковому обігу значно пізніше, ніж термін «район». Термін пов'язаний насамперед із новим напрямом в економічній науці – регіональною економікою.

Основний критерій виділення регіону – спільність народногосподарських завдань – оснований на сукупності природних багатств (використовуваних або які призначаються до експлуатації), історично сформованій структурі господарської діяльності або плановій структурі економічного розвитку. Із часом термін «регіон» набув зайвої багатозначності. Цей термін вживається, по-перше, як синонім терміна «район»; по-друге, для позначення порівнянних таксонів¹, що належать до різних систем таксонування; по-третє, для позначення будь-яких територій, за своїми ознаками не придатних до вже прийнятої системи територіального поділу. Є також інші трактування поняття «регіон», основані на територіальному, географічному розумінні: під регіоном розуміють автономну республіку, область, місто.

Важливо враховувати і подвійний статус регіону в національній економіці та суспільстві, що обумовлює складність завдання. З одного боку, це самобутня одиниця територіально-макроекономічної структури національного господарства, що є функціонально орієнтованою підсистемою останнього, з іншого – відносно самостійна відособлена територіально-господарська система, що здійснює власний відтворювальний процес.

Регіон – це складне поняття, яке розглядається як єдність соціального, економічного, культурного, природно-історичного і політичного простору.

У понятті «регіон» виділяють такі складові:

1. Фізико-географічна структура. В економічній географії поняття «регіон» має те саме значення, що і район, територія (акваторія), часто дуже значна за своїм розміром, яка не обов'язково є таксономічною одиницею в якій-небудь системі територіального поділу.

¹ Таксон (лат.) – група в класифікації, яка складається з дискретних об'єктів, що об'єднані на основі загальних властивостей та ознак.

2. Економічна. Це велика територія держави з більш-менше однорідними природними умовами і характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил на основі сполучення комплексу природних ресурсів з відповідною існуючою і перспективною матеріально-технічною, виробничою та соціальною інфраструктурою.

3. Політико-адміністративний поділ території регіону. Його політико-адміністративна структура, яка збігається з економічною структурою, оскільки всі господарські відносини взаємозв'язані з владними відносинами. Саме рівні адміністративного поділу забезпечують регіону необхідні умови соціально-економічного функціонування.

4. Етнічна структура регіону також виділяється як окрема складова, коли під час організації функціонування регіонів дотримується принцип єдності політичної, економічної та етнічної.

5. Інша складова «регіону» базується на правовій сфері, оскільки вся його діяльність регламентується правовими нормами.

У документах Європейського Союзу (ЄС) регіон визначається як територія, що є очевидною спільністю з географічного погляду, що має наступність, населення якої поділяє певні спільні цінності та прагне зберегти й розвинути свою самобутність із метою стимулювання культурного, економічного та соціального прогресу.

У практичній діяльності найбільш широко використовуються визначення регіонів за різними принципами їх формування, що увійшли в довідкову літературу, нормативні та законодавчі акти.

Ураховуючи те, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики» пункту «Визначення термінів» регіон – це «Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь» [5], використовується поняття регіон як внутрішньодержавна категорія з деталізацією до рівня області.

Існує тенденція розширення різноманіття врахованих чинників під час виділення територіальної системи відповідного рівня інтеграції. Багатовимірні структури регіонів починають об'єднувати різноякісні підсистеми, засновані на взаємодії природних, технологічних і соціальних процесів, які відбуваються одночасно, та економічних, демографічних, екологічних, культурних, політичних чинників.

Територія – площа вищевикладеної взаємодії, а сформовані на її основі регіональні системи є носіями матеріальних умов життєдіяльності. У практичних додатках можливе використання поняття «регіон» у вузькому розумінні.

На сучасному етапі перетворень в економіці та суспільстві можуть бути рекомендовані принципи виділення регіонів відповідного рівня інтеграції, наведені в табл. 12.1.

Класифікація рівнів виділення регіонів

Номер рівня	Назва рівня	Принципи виділення регіону та характеристика ключових чинників
1	Континент (материк)	Велика частина суші, оточена океаном
2	Країна	1. Місцевість, територія, що виділяється за географічним положенням і природними умовами. 2. Держава – політична організація суспільства на чолі з урядом і його органами, за допомогою якої панівний клас (політична партія) здійснює свою владу
3	Об'єднання групи країн (союз, угода, конфедерація, співдружність)	Об'єднання групи країн відповідно до певних цілей: політичних, економічних, оборонних тощо (Європейський Союз як економічна та політична інтеграція 28 країн)
4	Економічна зона	Група укрупнених районів, що виділяються в таксонометричній низці для цілей довгострокового прогнозування розміщення продуктивних сил на період становлення ринкових відносин і раціоналізації господарських пропорцій
5	Великий економічний район	Цілісна територіальна частина народного господарства країни, яка має свою виробничу (ринкову) спеціалізацію і міцні внутрішні економічні зв'язки. У кожному виділяють три групи взаємозалежних одна з одною галузей: ринкової спеціалізації; ті, що доповнюють територіальний комплекс; інфраструктуру
6	Область, край (мезорайони, район середньої ланки)	1. Велика адміністративно-територіальна одиниця в країні (Харківська область). 2. Частина території країни, держави, материка тощо (Південно-Західна частина Східноєвропейської рівнини), заснована на таких принципах виділення: високий рівень економічних зв'язків суб'єктів господарювання, комплексність господарства; цілісність території; ефективна керованість галуззю. 3. Район, простір, у якому поширено будь-яке явище, що характеризується певними параметрами (область сталого землеробства – Українське Полісся)
7	Район (низові райони, мікрорайони)	1. Регіон, місцевість, виділені за якими-небудь ознаками, особливостями (промисловий, землеробський район). 2. Адміністративно-територіальна одиниця в багатьох країнах, що входить до складу області, краю, автономії, а також великого міста
8	Агломерація	Територіально-економічне утворення в межах найбільшого міста або на основі фактичного злиття багатьох міст і населених пунктів у єдине міське поселення, яке відрізняється високим рівнем концентрації населення, підприємств різних галузей господарства, інфраструктурних об'єктів і наукових установ
9	Промисловий вузол	Група виробництв, компактно розміщених на порівняно невеликій території, пов'язаних між собою виробничою кооперацією, що мають загальну систему розселення, створювану або сформова-

Номер рівня	Назва рівня	Принципи виділення регіону та характеристика ключових чинників
		ну соціальну й технічну інфраструктуру та розглядається як частина територіально-виробничого комплексу
10	Промисловий центр	Група виробництв, компактно розміщених на порівняно невеликій території і переважно не пов'язаних технологічно між собою
11	Комплекси 1.Територіально-виробничий комплекс 2.Територіально-галузевий комплекс 3.Територіальний міжгалузевий комплекс 4.Територіальний паливно-енергетичний комплекс 5.Територіальний агропромисловий комплекс 6.Територіальний промисловий комплекс 7.Територіальний науковий комплекс 8.Територіальний інфраструктурний комплекс	<p>1. Є ефективною формою територіальної організації господарства як частина єдиного народногосподарського комплексу країни, що являє собою сукупність промислових, сільськогосподарських підприємств різних галузей, розташованих на певній території, економічно пов'язаних між собою використанням загальнорайонних природних та економічних ресурсів і умов, а також загальної системи населення. Формуються на базі унікальних природних ресурсів, є програмно-цільовими, оскільки їх розвиток фінансується з державного бюджету, і вони розвиваються в межах затверджених регіональних урядових програм.</p> <p>2. Є частиною територіально-виробничого комплексу, у якому взаємопов'язані головні параметри з виробництва певного виду промислової продукції.</p> <p>3. Виникає і розвивається як усередині окремої галузі, так і на контактах різних галузей досліджуваного регіону. Усі вони пов'язують групи галузей у блоки, що виконують суспільну народногосподарську функцію.</p> <p>4. Об'єднує виробництво і розподіл енергії в різноманітних видах і формах, засноване на використанні сукупності різних видів палива й енергії.</p> <p>5. Є сукупністю галузей народного господарства, які пов'язані з виробництвом, переробленням і доведенням до споживача сільськогосподарської продукції та розвиваються як єдине ціле господарство.</p> <p>6. Є комплексом галузей промисловості, що виготовляють відповідні види продукції для народного господарства.</p> <p>7. Здійснює всі види робіт з отримання, поширення та зберігання наукових знань.</p> <p>8. Надає різноманітні види послуг для виробництва й населення.</p>
12	Вільні економічні зони	Ізольована частина території країни, де вводяться певні особливі митний (звільнення від імпорتنих мит) і фінансовий (скасовується податок на прибуток) режими, спрощуються формальності щодо в'їзду–виїзду для іноземців, законодавчо встановлюються спеціальні комерційні, технологічні, ринкові та юридичні умови з метою забезпечення індустріалізації експорту на основі високих технологій із залученням іноземного капіталу
13	Територія	Найбільш загальне поняття виділення площі регіону будь-якого рівня інтеграції (територія радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС)

Отже, регіон являє собою адміністративно-територіальну цілісність. Крім цього, територія є нормативно-правовою цілісністю, яка оформляється і закріплюється в системі нормативно-правових актів як загальнодержавного, так і регіонального рівнів.

Економічна включеність регіону в процеси міжрегіональної взаємодії за умови реалізації економічних інтересів у міжрегіональному просторі свідчить про те, що економічна цілісність історично сформованих українських регіонів, переважно як адміністративно-територіальних, може бути відсутня.

Регіон є культурною цілісністю, що задається складом структури «культурних центрів», певним типом культури, панівним укладом і стилем життя, що детермінується, природно-географічними умовами регіону, його етнічним складом і переважальними в ньому типами діяльності.

Культурна цілісність регіону досягається побудовою цілісного освітнього простору з власним складом і структурою освітніх установ різних ступенів і форм навчання, з рівнем освіченості, з якістю освіти та підготовки фахівців, рівнем затребуваності кваліфікованих фахівців.

Оскільки інформація відіграє особливу роль у процесах взаємодії, то регіон являє собою і певну інформаційну цілісність зі складом і структурою засобів масової інформації, їх регіональними власниками. Регіон є простором взаємодії між певними типами діяльності та певними типами життя. Ця взаємодія задає простір його життєдіяльності.

У регіоні має підтримуватися і розвиватися діяльність чотирьох основних типів: матеріальне виробництво (промисловість, сільськогосподарське виробництво, лісове господарство, паливно-енергетичний комплекс, будівництво); духовне виробництво (наукова діяльність, мистецтво, ідеологія), комунікативна, управлінська (транспорт, зв'язок, торгова, фінансова, політичну діяльність) та соціальна діяльність (підготовка кадрів, освітня, культурно-просвітницька діяльність, охорона здоров'я, фізкультура і спорт).

У межах Європейського економічного співтовариства розроблено загальне для всіх країн поняття регіону. При цьому ознакою, за якою ту чи іншу територію можна подати як відносно самостійну одиницю, є її соціально-економічна єдність з усією національною економікою, тобто економічні процеси, які відбуваються на ній, мають відображати певні закономірності суспільного відтворення, що формуються під впливом взаємопов'язаних економічних, соціальних і природних факторів.

Саме ця відмінність – «гомогенний простір» або «частини державної території» визначає принципово різний підхід до завдань і ролі регіональної політики та форм її здійснення в країнах ЄС і в Україні. Якщо в першому випадку регіон може виходити за межі країни, і це дає змогу здійснювати функції міжнародного характеру, виконувати рішення наднаціональних органів правління, то в Україні регіон обмежується межами національних кордонів.

Наступним кроком у визначенні поняття «регіон» стало прийняття 4 грудня 1996 р. понад 300 європейськими регіонами, що представляють інтереси понад 400 млн своїх громадян, з різною територією, політико-адміністративним устроєм, Декларації про регіоналізм у Європі.

Головний мотив Декларації – прагнення до подальшої регіоналізації в інституційних межах своїх країн. У ній записано, що поняття «регіон» являє собою вираз відмітної політичної самобутності, яка може приймати найрізноманітніші політичні форми, що відображають демократичну волю кожного регіону приймати ту форму політичної організації, якій регіон віддає перевагу. Ініціатором прийняття Декларації була Асамблея регіонів Європи, яка у своїй програмі дій прагне до визнання регіоналізму не лише в Європейському Союзі, а й за його межами.

В Україні регіон – це територія в адміністративних межах Автономної Республіки Крим, області, що характеризується цілісністю, спеціалізацією і керованістю, яка забезпечується за допомогою спеціально утворених політико-адміністративних органів управління.

12.2. Система регіону як об'єкт управління адміністративними процесами

Регіон – це цілісна система, яка має свою культуру, історію, соціальну й економічну структуру, функції, зв'язки із зовнішнім середовищем. Ця система має безліч взаємопов'язаних підсистем різних типів із локальними цілями, які визначають необхідність багатоконтурного, гнучкого й адресного управління.

У функціонуванні регіону визначальну роль відіграє населення, трудові колективи. Ефективне управління регіоном принципово неможливе без урахування соціального фактора.

Як соціально-економічна система регіон можна розглядати як сукупність п'яти підсистем, до яких належать: системоутворювальна база; системообслуговчий комплекс; екологія; населення; виробнича (ринкова) інфраструктура.

Головним фактором, що забезпечує взаємозв'язок і взаємодію зазначених підсистем та інтегрує їх в єдину соціально-економічну систему, є діяльність людей. Людина – органічна частина кожної з підсистем. Вона є частиною природи, основним компонентом продуктивних сил національного господарства і, нарешті, частиною населення, оскільки через зв'язки і відносини з іншими людьми утворює власну соціально-територіальну спільність.

Функціонуючи на грані політики й економіки, система державного управління пов'язує головні сфери соціальної життєдіяльності людей, тому об'єктом системи є сучасне суспільство, тобто весь комплекс взаємодіючих економічних (базисних), політичних, управлінських, правових та інших відносин між людьми щодо функціонування і розвитку державної системи.

Суб'єкт і об'єкт регіонального управління перебувають у постійній

динамічній взаємодії, у процесі якої виникають управлінські відносини як відносини людей стосовно здійснення функцій управління.

Функції державного управління реалізуються через управлінські (державно-управлінські) відносини, тобто в процесі цілеспрямованого впливу суб'єкта управління, наділеного розпорядчими правами, на об'єкт управління, що має переважно виконавчі обов'язки. У суб'єктно-об'єктному аспекті державне управління є неперервним процесом реалізації відповідних функцій, у зв'язку із чим для нього також можна застосувати визначення через функції.

Як особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, відносини типу «влада – підпорядкування» можуть мати різний характер залежно від повноважень суб'єкта, ступеня самостійності об'єкта регіонального управління та багатьох інших факторів.

Змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що є взаємодією суб'єктів та об'єктів управління, при цьому важливу роль відіграє встановлення прямих і зворотних зв'язків між ними, наявність яких є необхідною умовою нормального функціонування й розвитку будь-якої соціально-економічної системи.

Якщо прямий зв'язок сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до виконавця – об'єкта управління, то зворотний – не тільки надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень та є базою формування відповідних впливів на об'єкт управління, але дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи і засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління.

Цей зв'язок синтезує дії внутрішнього та зовнішнього середовищ (стосовно певного об'єкта управління), що відображають численні причино-наслідкові зв'язки. Зворотний зв'язок сприяє підвищенню ефективності обміну управлінською інформацією.

Реалізація функцій управління є не лише одностороннім управлінським впливом суб'єкта на об'єкт управління, а активною взаємодією сторін, коли об'єкт, яким управляють, не є пасивним учасником управлінських відносин, тобто органи виконавчої влади, окрім власних прав щодо керованого об'єкта, мають й певні обов'язки перед ним.

Оскільки об'єкт має свої власні потреби та інтереси, що впливають із закономірностей його існування та розвитку, то суб'єкт управління зобов'язаний їх урахувати.

Коли ж об'єкт не наділений відповідними правами для задоволення своїх потреб, з одного боку, і з іншого – за відсутності в суб'єкта обов'язків урахувати ці інтереси та потреби, управління може набути характеру сваволі, а його функції можуть перетворитись на фактор дезорганізації.

Тобто особливістю сучасного державного управління є те, що об'єкт не тільки підпорядковується, але й відповідним чином впливає на органи влади, потребує від них певних дій.

Об'єкт управління не тільки реагує на управлінські впливи суб'єкта, не тільки сигналізує про їх наслідки та результати, а часто – незалежно від бажання суб'єкта прямо спонукає його до певної перебудови управлінських впливів, зміни їх характеру та змісту.

Методи визначення ефективного управління системою, способи його здійснення і сам результат управління переважно визначаються тим, якою є модель керованої системи, якою мірою ця модель відповідає реальній системі. Тенденцією сучасного етапу розвитку світового співтовариства поряд із глобалізацією є активна регіоналізація: переміщення центру прийняття деяких рішень на регіональний і локальний рівень, зростання ролі регіонів та їх кооперації в економічному, соціальному, культурному розвитку. Показовим є регіональний досвід Бельгії, Німеччини, Великої Британії, Австрії, Іспанії.

Основними характеристиками регіональної системи є еколого-географічна, соціальна, економічна і політико-правова підсистеми, які об'єктивно можуть вважатися підсистемами першого рівня системи «регіон» (їх складові – відповідно підсистемами рівнів далі за ієрархією).

Важливими є управління функціонуванням і розвитком регіональної багаторівневої системи та специфіка такого управління.

Як показує міжнародний досвід, управління регіональним розвитком в умовах унітарної держави неможливе без використання системного підходу, тобто без урахування багатоаспектності розвитку регіонів, вибору різних методів регулювання на різних рівнях, різноманітності результатів управління.

12.3. Концепції просторового розвитку як методологічна основа державної регіональної політики

Науковим джерелом регіонального управління є теорії просторової економіки, причиною появи яких стало набуття особливого значення територіального фактора економічного розвитку наприкінці XIX ст., пов'язаного з активізацією міграційного руху населення та регіональним переміщенням капіталів.

Сучасні теорії регіонального розвитку передусім пов'язані з непростими та кардинальними процесами ринкових перетворень у багатьох країнах Європи, зокрема в Україні, що загострили ще наприкінці XX ст. все коло регіональних проблем унаслідок розвитку тенденцій до ізоляціонізму, розриву сформованих раніше господарських зв'язків, зміни відносин, що сформувалися історично. Водночас вони також зумовлюються прагненням багатьох (особливо розвинутих) країн створити умови, які дали б можливість усебічного становлення та вдосконалення їх соціально-економічних систем, прагнення до яких підсилюють сучасні процеси глобалізації.

Розвиток регіону як багатовимірний і багатоаспектний процес

зазвичай розглядається як сукупність різних соціальних і економічних цілей. Навіть якщо йдеться лише про економічний розвиток, він зазвичай розглядається спільно з розвитком соціальним. Більш того, соціальні характеристики давно вже стали повноправними показниками, що оцінюють ступінь розвитку будь-якого регіону.

Зараз основною метою соціально-економічного розвитку більшості країн світу та їх регіонів є поліпшення якості життя населення. Цей процес має такі найважливіші складові:

- підвищення доходів, покращання стану здоров'я населення і підвищення рівня його освіти;

- створення умов, які сприяють зростанню самоповаги людей за результатами формування політичної, економічної та соціальної систем, в основі яких – повага до людини та її гідності, захист її прав і свобод.

Деякі складові якості життя не завжди враховуються під час оцінювання ступеня соціально-економічного розвитку країн і регіонів, проте останнім часом в економічній науці та політичній практиці їм надається все більше значення.

Розвиток будь-якого регіону – багатоцільовий і багатокритеріальний процес. Зміст розвитку регіонів може сильно різнитися, і ця розбіжність зумовлена не тільки вихідним рівнем розвитку, але й особливостями кожного регіону.

Суспільні теорії регіоналізму найперше розглядають зіткнення політичних за формою і економічних за своєю сутністю загальнонаціональних і регіональних інтересів. У межах цих теорій особливо розглядаються розподіл ресурсів і політичної влади між регіонами й центром, соціальні розбіжності та конфлікти.

У розвинених країнах певне поширення отримала концепція саморозвитку регіонів, яка передбачає насамперед здійснення соціально-економічної і науково-технічної політики, у результаті якої регіон завдяки власному ресурсному потенціалу, а також взаємодії на базі ринкових відносин із позарегіональними структурами зможе задовольнити свої господарські та соціальні потреби. Це означає, що складовою частиною саморозвитку є самофінансування регіону, яке включає розпорядження фінансовими ресурсами, регулювання грошових потоків та вплив на розподіл коштів.

У 90-ті рр. ХХ ст. стало формуватися принципово нове розуміння регіональної політики, яке виходить із відносин партнерства різних рівнів влади.

Ця тенденція пов'язана з посиленням впливу в країнах Євросоюзу концепції «нового регіоналізму», згідно з якою найбільш оптимальним шляхом розвитку територій є використання їх внутрішнього потенціалу. Замість визнання визначальної ролі центрального уряду в перетвореннях у регіонах або розв'язанні проблем дисбалансу в розвитку територій завдяки використанню суто ринкових механізмів, концепція нового

регіоналізму пропонує так званий «третій шлях», у межах якого пропонується для здійснення відповідних реформ передати основні можливості їх реалізації регіональним і місцевим органам влади.

Міжнародним відносинам кінця ХХ ст. властиве явище «нового регіоналізму», яке на відміну від регіоналізму, що був раніше, розвивається як сучасна версія багатополярності, формується «знизу», тобто процес сучасної регіоналізації містить елементи спонтанності й автономії його акторів, прагне до реалізації ідей «відкритого регіоналізму», сумісного з економічною взаємозалежністю, є більш багатовимірним, оскільки включає торговельно-фінансовий, екологічний, соціально-політичний та інші виміри, передбачає участь недержавних і субнаціональних акторів.

Провідними «акторами» світової фінансової системи залишилися держави, але посилилася роль регіональних угруповань, міжнародних організацій і новітніх утворень в особі транснаціональних корпорацій, здатних чинити істотний вплив на світові фінансові ринки. Однак нерівномірний економічний розвиток країн і конкуренція між ними не зникли, глобалізація навіть посилила цей процес.

Новий регіоналізм дійсно впливає на звичну роль держави. Цю зміну спочатку можна визначити як її зменшення. Насправді ж сучасна держава просто модифікує важелі управління економікою.

Певний досвід упровадження ідей нового регіоналізму отримали країни Західної Європи. З кінця 1980-х рр. почалася нова хвиля регіоналізму, яку стимулював функціональний тиск у поєднанні з новими формами політичної мобілізації та перегляду соціального й економічного значення території, але на цей раз контекст переймався не тільки державою, але й міжнародним ринком і континентальним режимом. Регіоналізм більше не контролювався старими механізмами територіального розміщення й обміну, але при цьому він вписувався в проєкт просторового планування.

Держава під час трансформації втратила свою колишню спроможність справлятися з просторовими змінами і розвитком, її влада і авторитет «розмивалися» у трьох напрямках: інтернаціоналізація; регіональні та місцеві домагання; розвиток ринкового і громадянського суспільства з послабленням його ролі в господарському керівництві, соціальній солідарності, культурі та формуванні ідентичності, а також в інституційній структурі. Так виник новий регіоналізм, позначений двома пов'язаними між собою особливостями: він не обмежується кордонами національної держави та підбурює до конкурування регіонів між собою, а не надає нові ролі в національному поділі праці.

Тому таким актуальним є пошук нових механізмів управління впливом економічних змін на території, пов'язаний більшою мірою із внеском самих регіонів і меншою мірою з напрямом планування державної політики.

Соціальна солідарність залишається найважливішим обов'язком європейської національної держави. Утім, глобальна конкуренція і необхідність скорочення соціальних витрат виробництва призвели до значного зростання напруженості. Ідентичності також змінюються, стають більш складними і багатогранними, вони формуються регіоном, етнічністю і гендером, а також традиційними факторами нації і класу.

Такі фактори в різних контекстах створюють різні форми регіоналізму та територіальної політики. Унаслідок цього процесу поняття «регіони» з'являється у двох значеннях. З одного боку, регіони є політичною ареною, яка задає межі розгляду різних проблем, обговорення політики, прийняття рішень і розподілу ресурсів. Цьому сприяє тенденція до децентралізації в політиці й соціальних рухах і послідовна тенденція прийняття територіальної системи координат під час обговорення політики. З іншого боку, загострення конкуренції за інвестиції, ринки та інші можливості в межах певного простору може призвести до заміни політичного суперництва всередині регіонів міжрегіональною конкуренцією. Під час цього регіони починають брати участь у нових системах прийняття рішень.

Тепер регіони стають новими просторами для побудови політики як систем дії і самостійних учасників глобального порядку, при якому держави позбавляються своєї посередницької монополії та здатності контролювати власні просторові економіки. Регіони за старим зразком беруть участь у взаємодії зі своїми державами, але в них також є прямі зв'язки з міжнародними режимами і з глобальним ринком. Їх стан у межах цих нових систем дії визначається незалежно від їх відносин із державою. У межах режимів на зразок Європейського Союзу вплив виявляється багатьма способами і через різні канали. Стан регіонів на міжнародному ринку залежить не від політичних каналів представництва, а від конкурентних переваг і вміння успішно їх використовувати.

Сьогодні європейська інтеграція дійсно отримує нові характеристики у вигляді моделі «Європа регіонів». Її основу складають сильні регіони, які під час прийняття рішень діють як третій рівень, після європейського і державного. Перевагою цієї моделі є її близькість до громадян ЄС, до населення. Ця модель активно підтримується представниками регіонального рівня. Проте до неї досить стримано ставляться уряди держав, що мають федеративну структуру (Бельгія, Німеччина, Австрія). Противники моделі вказують на небезпеку надмірного дроблення Європейського Союзу, при якому через занадто велику кількість учасників може бути паралізований процес прийняття спільних рішень.

У дискусії про майбутнє Європи європейські регіони приблизно з середини 1980-х рр. набули право голосу і вимагали подальшого розвитку Європейського Союзу в бік «Європи трьох рівнів» (європейського, державного, регіонального).

Проблема цієї моделі з поміж інших полягає у відсутності загальноприйнятого визначення регіону. Величина регіонів і ступінь

концентрації в них влади в межах ЄС дуже різні. Найбільш сильні та впливові німецькі та австрійські землі, які можна порівняти з окремими державами, мають власні уряди і законодавчі влади. Поряд із ними є також невеликі несаможиттєві регіони.

Для регіонів, для регіонального рівня найбільше характерна близькість до населення, до конкретних проблем громадян. Тому добре продумана концепція «Європи регіонів» могла б зробити значний внесок у визнання громадянами ідеї і практики європейського об'єднання.

12.4. Особливості використання регіональних теорій в українській практиці публічного управління

Сучасні наукові розробки стосуються розміщення інновацій, телекомунікаційних і комп'ютерних систем, розвитку реструктуризованих і конверсійних виробництв. Крім того, у нових теоріях змінюються фактори та закономірності розміщення продуктивних сил, які лягли в основу низки програм регіональної політики і численних теорій регіонального зростання кінця ХХ ст.

Останнім часом у країнах Заходу у сфері соціально-економічного розвитку визначилися два підходи: пропорційність і рівномірність регіональних економік та пріоритетний розвиток найбільш розвинених регіонів – «економічних локомотивів».

У більшості країн світу нині діє другий підхід. Багато високорозвинених країн у цьому вийшли на новий рівень і використовують у своїй практиці «розвинену ринкову модель» регіонального управління, яка ґрунтується на саморозвитку регіонів з урахуванням їх місцевих інтересів і покладанням відповідальності за цей розвиток на місцеву владу. Шлях до цієї моделі пролягав через певні етапи регіонального розвитку, а саме:

1) кінець 1920-х – 40-ві рр. – невідкладна допомога кризовим регіонам;

2) 1950–1970 рр. – міжрегіональний перерозподіл економічного зростання з орієнтацією на збалансований регіональний розвиток, створення «полюсів зростання»;

3) середина 1970-х – кінець 1980-х рр. – реструктуризація регіонів, що ґрунтується на неокласичних і технологічних теоріях та орієнтована на максимальне використання внутрішнього потенціалу кожного регіону, підтримку малого і середнього бізнесу;

4) сучасний період – регіональний саморозвиток на базі врахування інтересів регіонів і покладання відповідальності за їх розвиток на місцеву владу.

Сьогодні є три організаційно-управлінські моделі регіональної політики, які обумовлюють відносини центру та периферії [47]: відносна автономність, агентська, комбінована (взаємодіюча).

У країнах Заходу переважає перша з них, у багатьох постсоціалістичних – друга (агентська), у більшості інших країн світу – третя (комбінована).

У разі використання в реалізації державної регіональної політики моделі відносної автономності регіони вирішують багато питань, що стосуються їх внутрішнього життя (наприклад, кантон Швейцарії у кілька разів менший за площею і чисельністю населення області в Україні, має незрівнянно більші повноваження, як порівняти з останньою).

Змістовна суть і спрямованість регіональної політики залежить від рівня соціально-економічного розвитку держави. У країнах, що характеризуються високим рівнем економічного розвитку, пріоритет віддається соціальній сфері – підвищення якості життя і його вирівнювання в регіональному розрізі. У країнах із нижчим рівнем і таких, які прагнуть до його підйому, превалюють економічні пріоритети, це пояснює розвиток виробництва, інфраструктури.

Розроблення і здійснення регіональної політики має базуватися на принципах ефективності, комплексності, послідовності, гнучкості, пріоритетності, перспективності.

Тому прийняття державно-управлінських рішень з урахуванням указаних принципів безумовно сприятиме впровадженню ефективної регіональної політики України, вдосконаленню окремих складових її механізму.

У цьому процесі певна роль належить об'єктивним законам (закономірностям) регіонального розвитку, які утворюють особливу модифікацію економічних законів, обумовлену своєрідністю сфери дії.

В умовах організованого ринку управління формуванням господарства регіонів і регіональних систем підпорядковане загальним законам (закономірностям) їх розвитку – цілеспрямованості, взаємопов'язаності і результативності. Закони виражають об'єктивну необхідність і тенденції регульованого розвитку, вдосконалення міжрегіональних пропорцій господарства, його комплексної територіальної організації та досягнення при цьому високої народногосподарської ефективності.

З огляду на досвід регіонального економічного розвитку України його основними закономірностями можна вважати:

- зростання виробництва і вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів;
- спеціалізацію регіональних економік і формування регіональних ринків;
- комплексний розвиток, диверсифікацію виробництва;
- міжрегіональну економічну інтеграцію.

Закономірності проявляються не ізольовано, а у взаємодії і взаємозумовленості в масштабі країни або однотипних країн, мають загальне значення для розвитку господарства окремих регіонів і систем.

Закони і принципи розвитку регіонів мають історичний характер, вони виявлялися і уточнювалися під час економічного будівництва. Деякі з них поступово втрачали, інші посилювали своє значення, з'являлися і нові вимоги.

Різноманітні фактори ринкового середовища в регіоні:

- ресурсні – кількість населення, масштаби і галузевий склад господарства, що формують платоспроможний попит, ресурси землі (вільні майданчики), води, сировини, технологічного обладнання, кваліфікованої робочої сили, фінансовий потенціал;

- інфраструктурні – комунікаційно-інформаційна мережа, інституційно-ринкові структури (банки, біржі, страхові компанії тощо);

- технопарки й інші організації, що сприяють інноваційній діяльності, фонди підтримки підприємництва тощо;

- зовнішні – законодавство державного та регіонального рівнів, соціально-психологічний клімат тощо.

Система факторів, поряд з економічними законами, є невід'ємною частиною методології та організації соціально-економічного розвитку регіонів і формування регіональної політики держави.

Вимоги законів, принципів і факторів регіонального розвитку мають враховуватися в цільових програмах та інших механізмах державного регулювання економіки регіонів.

Важливе регульовальне і визначальне значення для формування регіонально-господарських комплексів має закон територіального зростання виробництва і вирівнювання рівнів економічного і соціального розвитку регіонів. Він передбачає поступальний розвиток продуктивних сил на основі науково-технічного та організаційного прогресу, рівномірний територіальний розподіл виробництва, зближення різних регіонів за інтенсивністю економічного і соціального розвитку, результатом чого стає прискорений підйом відсталих і депресивних регіонів, а також регіонів, які мають неабиякий економічний потенціал.

Головна мета державної політики України – стабілізація виробництва, відновлення економічного зростання в кожному регіоні, підвищення на цій основі рівня життя населення, створення науково-технічних передумов зміцнення позицій країни у світі.

Процес диференціації соціально-економічних параметрів контролюється в усіх розвинених країнах. Соціально орієнтована ринкова економіка не допускає надмірних відмінностей регіональних соціальних та економічних рівнів, хоча на відміну від планового господарства їх значний розрив тут неминучий.

Розв'язання проблеми потребує насамперед прийняття державно-управлінських рішень щодо активізації економічних важелів у депресивних і відсталих регіонах шляхом першочергового створення умов для припливу інвестицій, поживлення товарного і фондового ринків, розширення малих форм бізнесу тощо. Важливого значення набуває оптимізація

співвідношення обсягів виробничого накопичення й особистого споживання. В умовах ринку помітно вплив його організаційних структур на традиційні фактори формування регіональних рівнів (динаміка виробництва, його галузева структура тощо).

Закон територіальної спеціалізації, міжрегіональних зв'язків і формування регіональних ринків передбачає необхідність найкращого виробничого профілювання регіонів і вдосконалення міжрегіональних обмінів і пропорцій. Вимогами закону є обґрунтування найбільш ефективних напрямів розвитку кожного регіону в системі загальнодержавного поділу праці, сприяє широкій участі регіону в зовнішньоекономічній діяльності. Раціональна спеціалізація господарства економічних районів та інших територій – важлива об'єктивна тенденція (закономірність) і провідний принцип регіонального розвитку. В Україні великі економічні райони мають чітко виражений господарський профіль, що в основному відповідає їх економічним і природним умовам та особливостям.

Як і територіальний поділ праці в цілому, регіональній спеціалізації, особливо в загальних напрямках розвитку регіонів, властива велика інертність, тривала стійкість, на ній мало позначаються суспільні зміни та моделі господарювання, вона хоча і набуває змін, але поступово, довгостроково.

Міжрегіональні та зовнішні економічні зв'язки, що формують регіональні ринки, – невід'ємне доповнення та наслідок спеціалізації регіонів і країн. Однак перехід до ринку в Україні супроводжується появою не тільки закономірних, обґрунтованих, але і багатьох неупорядкованих міжтериторіальних зв'язків – надмірно далеких, зустрічних, паралельних тощо.

Важливе значення для регіонального розвитку має науково-технічний чинник. Науково-технічний прогрес сприяє більш рівномірному й ефективному розміщенню підприємств, галузей господарства, виробничих комплексів і тим самим – господарському, соціальному та культурному піднесенню всіх економічних районів, регіонів, міст і низових районів.

Успішне вирішення регіонами соціально-економічних завдань потребує активного застосування організаційного фактора – вдосконалення державного управління.

Функції державного управління охоплюють прогнозування (планування), оперативне регулювання, координацію (узгодження), облік (статистику, інформатизацію) і контроль. Для їх успішної реалізації на території необхідні організаційні форми у вигляді адміністративно-територіального устрою, системи відповідних органів управління.

Згідно з Конституцією Україна – унітарна держава. Територіальний розвиток має відображати тенденції регіоналізації – консолідацію національного господарства в єдиному економічному просторі при раціональному поділі праці з проявом максимальної самостійності, самофінансування і самоврядування регіонів.

Адміністративно-територіальний поділ країни як інструмент організації на території відіграє важливу роль у регулюванні господарського розвитку, соціально-культурного будівництва та здійсненні інших функцій держави (правоохоронної, оборонної, безпеки тощо). Разом з органами державної влади й органами місцевого самоврядування, що діють у його межах, такий поділ утворює територіально-організаційну систему, яка багато в чому визначає стійкість і ефективність управління державою.

За Конституцією України (ст. 65) до складу держави входять 27 регіонів: Автономна Республіка Крим, 24 області і 2 міста зі спеціальним статусом. Адміністративно-територіальних утворень низового рівня – міст, селищ, сільських і міських районів, сільрад (сільських округів).

В інтересах успішного проведення реформ, посилення державного управління, зміцнення основ унітарної держави, збереження територіальної цілісності країни необхідне реформування адміністративно-територіального поділу.

Невід'ємними складовими регіонального розвитку є сталість, збалансованість і соціальна орієнтація. Проблема сталого розвитку вже багато років спричиняє стан глибокої занепокоєності світової спільноти і спонукає її до вироблення принципово нової моделі економічного розвитку, яка орієнтує не на швидкі темпи економічного зростання і побудову «держави добробуту», а на модель сталого розвитку, тобто стабільного соціально-економічного розвитку, що не руйнує своєї природної основи.

Фактори сталого розвитку суспільства та його взаємодія з природою надзвичайно різноманітні. Найбільш істотний вплив на стійкість розвитку надають демографічні фактори (темпи зростання чисельності населення, середня тривалість життя, структура населення та рівень його зайнятості).

Економіко-технологічні фактори виражають рівень використання досягнень науки і техніки в технічних системах. Перехід від другого до першого становить головний зміст сучасного технологічного перевороту, пріоритету екологічно чистих технологій як бази постіндустріального суспільства.

Економічна система визначає економне, раціональне використання ресурсів. Оскільки неконтрольована ринкова система в прагненні прибутку руйнує природне середовище, тому в усіх розвинених країнах діє жорстка система екологічних обмежень.

Соціально-політичні фактори (державне правове регулювання) впливають на рівень збалансованості в динаміці суспільства. Його нестійкість різко підвищується в періоди соціальних і національних конфліктів, міжнаціональних зіткнень і воєн. Значну роль відіграють також духовно-моральні чинники, соціально-психологічна готовність до самообмеження, етичні заборони.

Саме дотримання вказаних принципів забезпечить успішне

здійснення реформ, яке можливе тільки в разі опори, найперше, на власний економічний та інтелектуальний потенціал, ефективну державну владу, забезпечення її провідної ролі в регулюванні соціально-економічних процесів.

Сучасні теорії розглядають регіон як складну, багатофункціональну систему.

Найбільшого поширення набули чотири парадигми регіону: регіон-квазідержава, регіон-квазікорпорація, регіон-риннок (ринковий ареал), регіон-соціум.

Регіон як квазідержава – це порівняно відокремлена підсистема держави і національної економіки. У багатьох країнах такі регіони стають власниками та розпорядниками фінансових ресурсів, що раніше належали центру, що значно збільшує їх незалежність від центру. Поширення цих процесів зумовлене процесами децентралізації, притаманних багатьом розвиненим країнам. У таких умовах однією з головних функцій регіональної влади стає ефективне використання наявних ресурсів з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіону. Взаємодія центральної і регіональних влад, а також активні міжрегіональні економічні та соціальні відносини забезпечують інтеграцію регіональних соціально-економічних процесів в єдину національну систему.

Регіон як квазікорпорація являє собою великий і впливовий суб'єкт внутрішньо- та зовнішньоекономічної діяльності. У такій парадигмі регіони стають конкурувати на ринках різноманітних товарів і послуг, причому регіон як суб'єкт економічної діяльності має можливість на рівних умовах і правах взаємодіяти з національними та транснаціональними підприємствами, корпораціями.

Розгляд *регіону як ринку*, що має визначені кордони, передбачає акцентуацію уваги на загальних умовах економічної діяльності, підприємницькому кліматі, який має місце на певній території, та особливостях фінансово-економічної ситуації, стану ринку цінних паперів, товарів і послуг.

Загалом усі три наведені вище парадигми як одну з найбільш важливих розглядають проблему співвідношення ринкового саморегулювання, державного регулювання і соціального контролю.

Підхід до вивчення *регіону як соціуму* (сукупності людей, що живуть на певній території) базується на основних засадах суспільних наук і обумовлює висунення на перший план питань соціального розвитку (трудових ресурсів, сфери культури, освіти й охорони здоров'я, навколишнього середовища тощо).

У контексті сучасних тенденцій розвитку світової економічної теорії, кібернетики, соціології, політології та державного управління, розвиваються й інші підходи: інформаційний (регіон розглядається як підсистема інформаційного суспільства), глобалізаційний (регіон досліджується з огляду на участь у процесах інтернаціоналізації і глобалізації світової економіки).

Сьогодні в умовах інтернаціоналізації та глобалізації активно формується нова інтегральна парадигма регіонального розвитку, згідно з якою регіони розглядають як «складні об'єднані ієрархічні комплекси різного таксономічного рівня» [26]. Урахування розглянутих сучасних теорій регіонального розвитку має стати основою побудови сучасних практик державного управління соціально-економічними процесами та підвищення ефективності прийняття державно-управлінських рішень.

12.5. Характеристика суб'єктів публічного управління

Сучасна концепція управління регіональним розвитком має потрійну основу. По-перше, регіональна система – це об'єкт управління, коли держава реалізує загальнонаціональні інтереси щодо регіонів. Зовнішнє управління визначає державну стратегію територіального розвитку країни, що дає регіонам необхідні орієнтири щодо панівних тенденцій, певних кількісних параметрів соціально-економічного розвитку, свого місця в міжрегіональному поділі праці. Регіональна політика центру, яка має будуватися на балансі інтересів держави і регіонів, покликана забезпечити дієздатність регіональної політики на місцях.

По-друге, регіональна система – це суб'єкт управління, коли регіон як провідник і повноправний учасник державної регіональної політики реалізує власні регіональні інтереси, узгоджені із загальнодержавною стратегією розвитку.

По-третє, регіональна система – це ще і суб'єкт самоврядування, коли, крім реалізації загальноекономічного, загальносоціального й іншого загального потенціалу регіону як елемента глобальної системи «держава», відбувається реалізація внутрішнього регіонального потенціалу.

Зараз посилюється роль регіонального управління. Законодавчо закріплені функції суб'єктів державного управління на рівні регіонів реалізуються через спеціально створені органи, які й формують систему регіональних органів влади.

Застосування певного типу системи органів управління регіоном залежить від цілої низки факторів: розміру території, національних історичних і культурних традицій, чисельності населення регіону, політичної, соціальної, економічної ситуації в регіоні, складності вирішуваних питань тощо.

Загалом залежно від функцій, що виконуються (представлення інтересів населення і їх впровадження в життя), органи управління регіоном можуть бути поділені на виконавчі і представницькі.

Загалом уся система регіонального управління ґрунтується на низці загальних принципів державновладного впливу на регіони, які відображено в конкретних нормативно-правових документах, а також

загальнодержавних і регіональних стратегіях розвитку. Створення, формування і діяльність органів влади Автономної Республіки Крим, двадцяти чотирьох областей України, міста Києва та міста Севастополя регулюються Конституцією України, законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та багатьма іншими законами і регіональними нормативно-правовими актами.

Суб'єктами регіональної політики є центральні органи законодавчої і виконавчої влади, органи регіонального управління та місцевого самоврядування, а також окремі посадові особи – Президент України, Верховна Рада України як найвищий у державі законодавчий орган, органи державної виконавчої влади всіх рівнів, органи місцевого самоврядування, окремі юридичні особи (установи, організації та підприємства), громадські організації. Роль і значення громадських організацій у розробленні і реалізації регіональної політики в демократичних державах є дуже суттєвою і має тенденцію до постійного зростання.

Усі суб'єкти виконавчої влади в Україні утворюють єдину систему, єдність якої обумовлена єдністю державної влади, яка також обумовлена державною цілісністю України; розмежуванням сфери повноважень і компетенції органів виконавчої влади; а також їх спільною діяльністю. У межах цієї системи визначається порядок функціонування окремих її елементів.

Державна влада згідно із частиною першою ст. 6 Конституції України здійснюється на засадах поділу її на законодавчу, виконавчу та судову, тобто реалізується через певні види державних органів.

Повноваження між ними розподілені таким чином, що вони в установлених Конституцією межах є самостійними в реалізації своєї компетенції і взаємодіють між собою за допомогою спеціальних важелів взаємного «стримування» і «противаг».

Специфіка їх єдності та взаємозв'язку полягає в такому.

По-перше, державне управління як діяльність певних органів влади та їх посадових осіб здійснюється і за межами системи органів виконавчої влади, а саме:

а) усередині органів державної влади – з боку їх керівників щодо інших службовців органу;

б) усередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх керівників (органів управління) щодо іншого персоналу.

По-друге, як зазначає В. Авер'янов, важливо врахувати, що в будь-якій демократичній державі функціями виконавчої влади наділені не лише суб'єкти державної влади. Зокрема, такі функції:

а) можуть реалізовуватися органами місцевого самоврядування, а також певними недержавними інституціями (наприклад, громадськими організаціями);

б) за своїм змістом об'єктивно притаманні місцевому

самоврядуванню як формі реалізації публічної влади, складовими якої є як державна влада, так і місцеве самоврядування. Отже, зазначені функції можуть бути, навпаки, делеговані органами місцевого самоврядування органам державної виконавчої влади.

Таким чином, можна стверджувати, що частина функцій державного управління реалізується поза межами органів державної виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади може виконуватися поза межами державного управління. У цьому полягає специфіка співвідношення таких понять, як «виконавча влада» і «державне управління».

Зважаючи на це, суб'єкт виконавчої влади може бути представлено як «апарат державного управління», що включає складну систему органів виконавчої влади (їх інша поширена назва – органи державного управління), що перебувають у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання і функції держави шляхом повсякденної та оперативної управлінської (розпорядчої та виконавчої, або адміністративної) діяльності.

Наступною важливою ознакою виконавчої влади є наявність у ній ієрархічних рівнів, які закріплені в Основному Законі України й подані у вигляді окремих органів виконавчої влади.

На вершині ієрархічного рівня перебуває вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, середньою ланкою цієї системи є міністерства та центральні органи державної виконавчої влади, підпорядковані Кабінету Міністрів України, нижньою – місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

Отже, місцевими органами виконавчої влади України є, по-перше, обласні та районні державні адміністрації, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. По-друге, до цього рівня належать також органи галузевої та функціональної компетенції, що безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і місцевим органам державним адміністраціям.

Повноваження органів виконавчої влади визначаються окремо для кожної ланки системи органів виконавчої влади відповідно до місця, яке посідає той чи інший орган в ієрархічній системі, а також відповідно до своїх специфічних галузевих і функціональних функцій.

У межах своїх повноважень вищі органи виконавчої влади забезпечують:

- реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики України в окремих сферах і напрямках;
- розроблення і реалізацію загальнодержавних стратегій, проєктів і програм;
- регулювання розвитку соціально-економічної сфери;
- управління діяльністю державних підприємств;

- єдність і скоординованість дій органів виконавчої влади;
- контроль над діяльністю нижчих органів виконавчої влади.

Нижчі за ієрархією органи виконавчої влади забезпечують виконання Конституції і законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України; підготовку і виконання відповідних бюджетів; співпрацюють з органами місцевого самоврядування, забезпечують реалізацію державних і регіональних програм соціального, економічного та культурного розвитку, стежать за дотриманням на відповідній території законності та правопорядку, законних прав і свобод, інтересів громадян.

Безпосередню діяльність місцевих державних адміністрацій як суб'єкта і водночас об'єкта управління необхідно розглядати в контексті діяльності всієї системи державного управління: відповідно до цілей, які ставлять вищі органи влади і відповідно до потреб соціально-економічного розвитку відповідної території.

Таким чином, виконавча влада є окремим елементом єдиної системи державної влади України, яка виконує притаманні лише їй функції. Реалізація цих функцій з організаційного погляду здійснюється через систему центральних і місцевих органів виконавчої влади, з правового погляду – на підставі Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, з економічного погляду – задля реалізації державної політики і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території, з соціального погляду – з метою реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Загалом система державної влади характеризується наявністю керівної і керованої підсистем, причино-наслідковими зв'язками між ними, що проявляються у спільних діях, і динамізмом розвитку, у зв'язку з постійними змінами зовнішнього стосовно системи середовища. Державне управління являє собою сплановану та скоординовану діяльність системи органів державної влади, спрямовану на забезпечення ефективного функціонування і розвитку об'єктів управління, забезпечення законності, правопорядку і соціально-економічного розвитку відповідної території, а також задоволення широкого кола потреб громадян.

Формування нової системи державного управління в Україні здійснюється на основі критичного осмислення закордонного досвіду. Адже реформи, які здійснюються в Україні сьогодні, уже пройшли свою апробацію в багатьох країнах світу. При цьому систему державного управління в Україні побудовано і на основі власних історичних традицій, закономірностей розвитку, урахуваючи водночас об'єктивні процеси інформатизації та глобалізації, притаманні сучасному періоду розвитку людства.

Такі особливості відображено і в нормативних актах, які регулюють діяльність місцевих державних адміністрацій.

Так, аналіз організаційно-правового забезпечення діяльності

місцевих державних адміністрацій в Україні дає змогу стверджувати, що ці органи є одноособовими місцевими органами виконавчої влади на чолі з відповідними головами, які їх формують і ними керують (ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Крім того, місцеві адміністрації виконують повноваження державної влади, делеговані їм функції обласних і районних рад, маючи у своїй структурі департаменти, управління, відділи, сектори й інші структурні підрозділи. Відповідно до чинного законодавства, адміністрації діють на основі принципів субординації і відповідальності перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, підконтрольності та підзвітності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним та обласним радам у визначених законодавством межах.

Голови місцевих адміністрацій призначаються на посаду Президентом за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень Президента України. Для сприяння ефективного виконання своїх функцій голови адміністрацій можуть вносити зміни до структури та штатного розпису адміністрації, утворювати консультативні, дорадчі й інші допоміжні органи.

Важливою характеристикою діяльності місцевих державних адміністрацій є їхня компетенція, яка поділяється на два головні види: галузеву і предметну.

До галузевої компетенції місцевих державних адміністрацій належать вирішення таких питань суспільного життя, як:

- розвиток промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- розвиток науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- використання землі, природних ресурсів, охорони навколишнього середовища.

До предметних компетенцій належать:

- забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціально-економічний розвиток відповідних територій;
- бюджетна та фінансова політика;
- управління майном, приватизація та розвиток підприємництва;
- здійснення зовнішньоекономічної діяльності;
- проведення оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- забезпечення соціального захисту, зайнятості населення.

Відповідно до цих напрямів розподілу компетенцій в Україні розроблено та впроваджено відповідну організаційну структуру органів державної виконавчої влади регіонального рівня. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606 затверджено рекомендаційний перелік структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської державних адміністрацій. Зокрема, у цьому

переліку визначено необхідність створення в місцевих адміністраціях таких структурних підрозділів:

- соціального захисту населення;
- економічного розвитку і торгівлі;
- екології та природних ресурсів;
- агропромислового розвитку (крім Київської міської державної адміністрації);
- житлово-комунального господарства та будівництва;
- інфраструктури та туризму;
- інформаційної діяльності та комунікацій із громадськістю;
- культури, національностей і релігій;
- освіти і науки, молоді та спорту;
- охорони здоров'я;
- містобудування й архітектури;
- спільної власності територіальних громад (за умови делегування обласними радами повноважень з управління майном) або комунальної власності (для Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій);
- фінансів.

Маючи певні регіональні та місцеві особливості, кожна обласна та районна державна адміністрація можуть варіювати чисельність і склад функціональних підрозділів.

На фоні достатньо чіткої, структурованої, організаційно та нормативно оформленої системи виконавчої влади слід зауважити про певною мірою незадовільний стан, у якому перебуває інша складова системи публічної влади в Україні – органи місцевого самоврядування.

Удосконалення системи регіонального управління передбачає здійснення низки важливих заходів, зокрема щодо:

- створення економічних, правових та організаційних засад щодо забезпечення самодостатності територіальних громад, володіння і використання ними своїх матеріальних, фінансових та інших ресурсів в обсязі, необхідному для ефективної реалізації повноважень і функцій місцевого самоврядування, забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів;
- реформування місцевого самоврядування, зокрема в контексті поширення прямої демократії, забезпечення участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування і прийняття управлінських рішень;
- удосконалення порядку формування кадрового складу виконавчих органів місцевого самоврядування, зокрема щодо посилення ролі спеціалізованих навчальних закладів, які здійснюють підготовку і перепідготовку фахівців для місцевих рад ;
- розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади (зокрема, передання до відання органам місцевого самоврядування проблем, розв'язання яких може бути реалізоване на рівні територіальної громади);
- закріплення об'єктів комунальної власності за територіальними

громадами, заборони приватизації об'єктів комунальної власності, якщо наслідком цього стане погіршення якості послуг або скорочення їх обсягу;
– удосконалення механізмів відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою.

Упровадження зазначених заходів сприятиме вдосконаленню системи публічної влади в Україні, упровадженню демократичних методів управління, збільшенню прозорості й ефективності дій влади, налагодженню належної співпраці між її гілками та рівнями, і, як наслідок, покращанню державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, задоволенню потреб суспільства, кожного громадянина.

Контрольні запитання

1. Наявні підходи до визначення поняття «регіон». Регіональні економічні системи як об'єкт управління адміністративними процесами.

2. Концепції просторового розвитку як методологічна основа державної регіональної політики.

3. Особливості використання регіональних теорій в українській практиці публічного управління.

4. Характеристика суб'єктів публічного управління.

5. Нормативно-правове забезпечення управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах.

13. ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ В РЕГІОНАХ

13.1. Теоретичні основи публічного управління регіональним розвитком

Удосконалення системи управління має здійснюватися на основі чіткого уявлення про теоретичні засади державного управління, зародження, становлення, історичні умови функціонування науки управління, наявність якої в соціально-економічній літературі минулих років іноді заперечувалась та не визнавалась навіть необхідність її формування.

Наукові знання про управління почали зароджуватися вже давно. Так, до теорії державного управління, як до найбільш давнього виду управління, виявляли інтерес уже такі мислителі стародавності, як Платон і Аристотель. Оскільки держава традиційно розглядалася як організація примусу, то, відповідно, і державне управління було знанням про способи утримання або оволодіння владою. Цей підхід відображено у творах майже всіх видатних державознавців і політологів.

Свої, до того ж різноманітні, концепції з питань державного управління створювалися в усіх подальших суспільно-економічних формаціях. Більш ніж двотисячорічна історія науки виявила низку

закономірностей і тенденцій її розвитку, дала достатньо чіткі критерії, за якими можливо виділити стадії зародження та завершення становлення.

У єдиній системі природних, технічних і суспільних наук, визнаних вивчати закономірності розвитку природи, суспільства та людського мислення, виділення конкретної науки в порівняно самостійну обумовлюється об'єктивними та суб'єктивними передумовами. Серед об'єктивних факторів найважливіше значення має зростаюча соціальна значущість предмета, який вивчають, накопичення знань про нього, матеріальні можливості організації досліджень цього об'єкта.

Історія свідчить про те, що наука про управління економічними об'єктами стала виокремлюватися серед загальних політико-економічних концепцій у порівняно самостійну галузь знань тільки наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. під час ініційованої промисловою революцією переходу до індустріального суспільства. Для усвідомлення суті управління та його практичного використання велике значення мали економічні дослідження, оскільки саме зусиллями насамперед економістів було закладено менеджмент як теорію управління бізнесом, підприємництвом, виробництвом, послугами. Синтез економічних і технологічних знань, що був здійснений Г. Фордом, Ф. Тейлором, Г. Емерсоном, А. Файолем та іншими відомими фахівцями, сприяв становленню тієї системи знань, яка є основою теорії управління.

Родоначальником науки управління безспідставно вважається відомий американський інженер Ф. Тейлор, який представляв школу наукового управління (1885–1920 рр.). Після опублікування його роботи «Принципи наукового управління» (1911 р.) відбулося визнання управління наукою і самостійною галуззю дослідження. Водночас аналіз указаних «принципів» у цілому показує, що в їх основі – потрактування робітника як простого інструмента, купленого власником і спрямованого управлінням для виконання визначеного виробничого завдання.

Значний внесок у розвиток теорії управління зробив видатний представник наукового менеджменту, французький адміністратор і підприємець А. Файоль, який був основоположником класичної (адміністративної) школи (1920–1950 рр.) та сформулював 14 принципів управління, серед яких: розподіл праці; влада і відповідальність; дисципліна; єдиноначальність; єдність напрямку; централізація; ієрархічність; підпорядкованість особистих інтересів загальним; справедливість; винагорода персоналу; стабільність робочого місця для персоналу; ініціатива; порядок; корпоративний дух.

Головна заслуга А. Файоля полягає в тому, що він розглядав управління як універсальний процес і сформулював його головні функції: планування, організація, надання розпоряджень, координація, контроль, а також охарактеризував особливості управлінської діяльності на всіх рівнях ієрархії.

Фактично весь менеджмент виріс у межах економічних і виробничих

процесів. Слід зазначити, що тривалий час самі закономірності капіталізму як вільного підприємництва гальмували застосування теоретичних і практичних досягнень менеджменту у сфері державного управління.

Глибокий перелом в усвідомленні державного управління, що зумовив становлення його як актуального системного суспільного явища, настав під впливом подій Першої світової війни, революцій, Великої економічної депресії (1929–1933 рр.), тоталітарних експериментів, Другої світової війни і викликаних ними наслідків. Побудовою системи державного управління, що поєднує державну владу з управлінським знанням, відзначився «новий курс» Ф. Рузвельта. У межах цього курсу Президент США сприяв пошуку і впровадженню гнучких механізмів взаємодії держави та ринкової економіки, правового регулювання і свобод життєдіяльності людей. Велику роль в його реалізації відіграли в суб'єктивному контексті ідеї правової держави, соціальної держави (добробуту для всіх), національного самовизначення, прав і свобод людини і громадянина, а в об'єктивному – Холодна війна, загострення екологічної ситуації, ядерна загроза людству, демографічний вибух, становлення взаємозалежного світу (глобалізація) та інші обставини, що потребують спеціального аналізу.

Перехід до інтенсивних методів господарювання, що розпочався в 1930-ті рр., призвів до виникнення нових форм управління на основі досягнень школи людських відносин (1930–1950 рр.), найвизначнішим представником якої став американський соціолог і психолог Е. Мейо (1880–1949 рр.). Суть його поглядів полягає в тому, що головним завданням управління є розв'язання соціальних проблем праці, його гуманізація.

У 1950-х рр. школа людських відносин еволюціонувала в школу наук про поведінку (з 1950 р. і дотепер) завдяки розвитку психології і соціології. Головне в концепції цієї школи полягає в тому, що підвищення ефективності роботи організації має відбуватися завдяки більш ефективному використанню її людських ресурсів. Одним із значних представників школи наук про поведінку є відомий американський соціолог Д. Мак-Грегор, який значно поглибив соціальні характеристики багатьох управлінських елементів і взаємозв'язків.

Наступні роки наука управління набула подальшого розвитку. На сьогодні виділяються різноманітні школи і напрями, що мають свої погляди, концепції і трактування з окремих питань і навіть вихідним основним поняттям і категоріям.

Протягом багатьох десятиріч управління виробництвом є предметом досліджень, які проводяться вченими в різних країнах світу. Увага, що приділяється цій проблемі, обґрунтовується значенням, яке має виробництво в житті суспільства. Теоретичні та прикладні питання управління розглядаються в роботах О. Амосова [43], В. Бакуменка [45], В. Дзюндзюка [54], В. Корженка [63], Г. Одінцової [64] та інших вітчизняних і зарубіжних авторів, де з різним ступенем обґрунтування та переконливості

висуваються формулювання основних понять цієї науки, передусім управління, його суті, змісту та структури самого процесу. Єдиних, загально визначених понять немає.

Недостатньо розвинутою залишається зараз загальна теорія державного управління соціально-економічним розвитком регіону. Також завдання структур, функції державного управління, які відповідно до концепції адміністративної реформи мають вирішуватися не тільки на центральному рівні, але і в регіонах, потребують удосконалення.

На основі узагальнення пропозицій деяких дослідників [42; 49; 68; 70] можна розглядати державне управління на територіальному рівні як активну, необхідну діяльність керівної системи, основану на свідомому використанні об'єктивних законів, властивих об'єкту управління – регіону, і спрямовану на здійснення цих законів.

Вивчення суспільних явищ і соціально-економічних процесів як систем, тобто як цілісностей, елементи і частини яких є взаємозалежними і котрі самі являють собою сторони і частини більш поширених систем, ґрунтуються на наявних найбільш істотних причинно-наслідкових зв'язках у системі державного управління, які повторюються й обумовлюють її характер, ступінь якості, а отже, і результативність впливу на регіональний розвиток. При цьому виявляються найбільш важливі з них, які, з одного боку, мають принциповий характер для формування цілісної системи управління регіоном, а з іншого – на їх основі виникають і зберігаються основні якості, розкривається їх характер і механізм безпосереднього впливу на економічні та соціальні процеси.

Взаємодія між управлінням і соціально-економічними процесами здійснюється одразу за декількома «каналами», створюючи велику і достатньо суперечливу сферу дії різноманітних законів. У конкретній економічній ситуації будь-якого регіону ефективно управління залежить від прямого і зворотного зв'язку між причиною і наслідком (результатом).

Для організації й удосконалення практичної діяльності в усіх рівнях регіонального управління важливими є загальні, стійкі зв'язки (закони), що допомагають переборювати суб'єктивізм управлінських відносин у вигляді поодиноких, випадкових проявів якостей окремих керівників.

У сучасних умовах чинність закону переходу кількісних змін на якісні відбувається у формі поступового якісного переходу, коли об'єкт (регіон) змінюється не одразу і не цілком, а окремими своїми сторонами, елементами (через перетворення соціально-економічної ситуації), шляхом накопичення кількісних змін і тільки внаслідок таких змін регіон переходить з одного стану в інше.

Оскільки соціально-економічним процесам у регіоні властиві внутрішні протиріччя, протилежні сторони і тенденції, що перебувають у стані взаємозв'язку і взаємозаперечення, то боротьба протилежностей дає внутрішній імпульс до розвитку, веде до наростання протиріч, що вирішуються на відомому етапі зникнення старого і виникнення нового.

Проявом дії закону єдності та боротьби протилежностей є той стан справ, при якому органи державної влади й органи місцевого самоврядування наближені до людей у районах і на місцях, а не у Верховній Раді і Кабінеті Міністрів, водночас саме Кабінетом Міністрів притягаються кошти в бюджет і перерозподіляються по регіонах і рівнях влади. Цей закон виявляється через потреби і характер їх походження, через взаємодію інтересів загальнодержавних, колективних та індивідуальних, тим самим розкриваючи категорії одиничного, особливого й загального.

Наявність внутрішніх протиріч усередині управлінської системи між категоріями форми й змісту призводить до дерегуляції системи. Це впливає на структури, які змінюються під час адміністративної реформи, і функції системи управління в разі незмінних суті, змісті і методах управлінських дій. Ці процеси підтверджують чинність закону заперечення, обумовлюють зв'язок, спадкоємність між його категоріями, унаслідок чого діалектичне заперечення є умовою розвитку, що утримує і зберігає в собі позитивний зміст попередніх стадій, який повторює на вищій основі деякі риси вихідних ступенів і має загалом поступальний характер.

Знання таких законів – вихідна основа для керівників та інших управлінців під час створення визначених принципів і правил, залежних від конкретних обставин, які допомагають покращити ефективність державного управління в кожному регіоні.

Тому значним для підвищення якості та ступеня ефективності управлінського впливу на соціально-економічні процеси в регіоні є оптимальне сполучення єдиного (загальнодержавного) підходу до регулювання економіки із самостійністю місцевих рад, підприємств, об'єднань, тобто закон єдності двох підсистем управління: централізованого керівництва і самоврядування. Тіснота і форма зв'язків між ними, що виражають суперечливу взаємодію доцентрових (загальнодержавних) і відцентрових (відомчих, місницьких) сил в умовах поглиблення економічної кризи, становлення ринкових відносин, багато в чому обумовлюють стійку залежність ефективності (якості) управління від ступеня оптимальності його структури.

Будь-яка складна соціально-економічна система не може ефективно функціонувати, з одного боку, без єдиного центру, що виконує функції цілепокладання і координації для всієї системи, а з іншого – без самоврядування на місцях, наділеного достатніми повноваженнями і матеріальними можливостями для оперативного маневру і гнучкого регулювання своєї діяльності з урахуванням місцевих особливостей регіонів і локальних змін економічної та соціальної обстановки. Будь-яка спроба сполучити їх функції призводить до перевантаження однієї підсистеми й послаблення іншої, що негативно позначається на якості й ефективності всієї системи загалом.

Мистецтво державного управління полягає в тому, щоб оптимально

розмежовувати й водночас сполучати економічні, організаційні та соціальні функції обох підсистем, які мають діяти в єдності, одночасно й самостійно під час виконання своїх, властивих тільки їм функцій.

Якщо загальнодержавною системою охоплюється вирішення значних науково-технічних, економічних і соціальних питань, що виражають загальні інтереси всіх членів суспільства, то місцева система управління припускає достатньо широку самостійність регіонів – саморегулювання, самофінансування, самоврядування, зокрема в питаннях налагодження стійких зв'язків з іншими регіонами, а також прийняття рішень із низки економічних і соціальних питань.

Вимога єдиного (загальнодержавного) підходу в управлінні конкретним регіоном об'єктивно обумовлена соціально-економічними процесами розвитку суспільства, тобто необхідністю забезпечити цілісність, визначений порядок і оптимальну структуру державного управління, здійснюваного в значному масштабі (закон цілеспрямованості побудови і функціонування системи).

Певне значення для підвищення ефективності управлінського впливу на регіональний розвиток має досягнення відповідності всієї системи відносин управління.

Згідно із законом пропорційності розвитку суб'єкта й об'єкта управління вся система відносин управління (надбудови) має відповідати досягнутому рівню й умовам виробництва (базису) через соціально-економічний розвиток регіону. Важливо при цьому враховувати прояв таких категорій: можливість, необхідність, випадок, причина і наслідок. Використання цього закону припускає систематичну роботу з удосконалення функцій і структур управління, посилення інтенсифікації процесів управління, підвищення вимог до кадрів управління тощо.

Цей напрям розгорнуто подано в адміністративній реформі, що передбачає у процесі створення нових інструкцій зменшення ризику, пов'язаного з людським чинником (категорія випадку), підвищення ефективності місцевого самоврядування, урахування таких показників, як культура, релігія, законність і політика; усунення протилежностей між зростанням виробництва (категорія причини) і зрівнянням у прибутках (категорія слідства); перерозподілом прибуткової вартості та її використанням на фінансування сфери освіти, охорони здоров'я і навколишнього середовища.

Об'єктивна необхідність постійного дотримання відповідності функцій, відповідальності і самостійності (прав) на кожному рівні, тобто закон організації управлінської діяльності відображає залежність ефективності від чіткості поділу і кооперації праці в самому управлінні.

Проте реальний позитивний результат від поглиблення спеціалізації окремих рівнів управління можна одержати лише в разі дотримання визначених умов і насамперед обґрунтованого розмежування обов'язків, відповідальності і прав, причому все це має бути збалансованим. Існує

об'єктивний зв'язок між ступенем відповідності прав і відповідальності кожного рівня управління, кожного керівника, з одного боку, і якістю, а отже, і результативністю управлінської праці – з іншого, тобто закон відповідності повноважень і відповідальності. Вищий орган управління має контролювати і регулювати підвідомчі підсистеми або окремі об'єкти за кінцевими результатами («входам» і «виходам»), надаючи можливість їх керівникам самим регулювати, у межах компетенції, внутрішньогосподарські відносини на регіональному рівні і цілком відповідати за результати відповідно до загальнодержавних критеріїв оцінювання ефективності управлінської праці.

Закон забезпечення загальної зацікавленості відображає стійку залежність рівня продуктивності спільної праці від ступеня збігу інтересів суспільства, окремих регіонів, колективу і робітника в досягненні високих кінцевих результатів.

Для державного управління важливо, щоб з огляду на конкретні цілі та ринкові відносини, які формуються, забезпечити максимально повний збіг інтересів суспільства й окремих його членів, причому слід мати на увазі, що інтереси суспільства – це не просто сукупність інтересів окремих його членів. За інтересами сховані об'єктивні, відособлені потреби розвитку окремої людини, регіону, усього суспільства.

Велику роль в узгодженні інтересів відіграє організаторська робота з кадрами. Кожна соціально-економічна система має мати чіткий механізм об'єктивного оцінювання і добирання управлінських кадрів за їх реальними спроможностями, що позначається на кінцевих результатах праці. Дію такого механізму нерозривно пов'язано з конкурсним вибором і висуванням самою економічною системою кращих робітників на керівні посади. Закон змагальності кадрів управління виражає залежність ефективності їх діяльності від соціально-економічної ситуації в регіоні, у якій вони перебувають.

Закони відображають зв'язки, які забезпечують загальну планомірність розвитку управління. Цю функцію закони виконують тільки в системі, тобто в єдності й у взаємодії один з одним, причому закон загальної зацікавленості є головним (вихідним), надає загальну спрямованість і обумовлює характер усіх інших законів управління. У випадку, коли інтереси окремих членів суспільства і всього суспільства не узгоджені, то вся система законів порушується, що неминуче знижує якість і дієвість системи управління. При цьому соціальна активність громадян, з одного боку, є важливою формою прояву й узгодження їх інтересів з інтересами держави, а з іншого – підвищує тісноту прямих і зворотних зв'язків в управлінні, отже, й ефективність його впливу на соціально-економічні процеси в кожному конкретному регіоні і в країні загалом.

Закон змагальності і конкурентності добирання (виборності) кадрів управління так само активно взаємодіє з іншими законами управління і посилює їх. Зокрема, закон сприяє досягненню більш високого рівня узгодження інтересів керівників з інтересами окремих громадян.

Закони єдності двох підсистем управління й організації управлінської діяльності позначаються насамперед на особливостях поділу й кооперації управлінської праці. Вони найбільшою мірою пов'язані із забезпеченням порядку, певності, ритмічності в роботі механізму центральних і місцевих органів управління, що сприяє узгодженню інтересів у їх апараті й істотно позначається на якості їх роботи.

Свідомому використанню законів сприяє вміння теоретично осмислити і пояснити суспільну практику державного регулювання розвитком регіонів, тобто виявити причинність певних процесів, їх відносну сталість, умови і наслідки виникнення. Ця практика являє собою сукупність різноманітних функцій, для виконання яких держава на регіональному рівні формує органи управління, кадровий склад, залучає необхідні технічні засоби.

Публічне управління належить до організаційно-економічних наук і надає упорядковані знання про методи досягнення цілей соціально-економічного розвитку регіонів і держави в цілому.

Система управління містить закони управління, тобто найбільш істотні взаємозв'язки між елементами системи управління, які повторюються, забезпечують її цілісність і дієвість; функції і методи управління, тобто конкретні форми і прийоми цілеспрямованого впливу органів управління на інтереси й умови життєдіяльності учасників колективної праці та через них – на соціально-економічні процеси в суспільному розвитку; інформацію, тобто сукупність даних і зведень про соціальні й економічні процеси; інструментарій і важелі такого впливу: рішення, норми і нормативи, матеріальні та моральні стимули тощо; організаційну структуру, тобто внутрішню будову системи управління, що відображає особливості рівня суспільного розвитку, специфіку виконання конкретних функцій і методів управлінської діяльності; технічні засоби збирання, опрацювання і збереження інформації, що істотно підвищують продуктивність управлінської праці; кадри управління – керівники, фахівці, допоміжний склад.

Державне управління регіональним розвитком як системне суспільне явище пов'язане з усіма структурами і закономірностями суспільства: з ідеалами, що діють у ньому, цінностями і цілями, з актуальними наразі потребами, інтересами і запитамі, з досягнутим рівнем знань, досвіду, освіти й інформації, з наявними і можливими ресурсами, резервами і потенціалом, зі станом здоров'я і психіки, способом життя людей, з якістю державно-правової та іншої інституалізації суспільних відносин, явищ і процесів, зі свідомістю, поведінкою та діяльністю конкретних особистостей.

При цьому проблемними питаннями залишаються питання визначення та доцільності існування державних інститутів як на центральному, так і на регіональному рівнях, у всій множині їх елементів і параметрів.

13.2. Регіональне управління – невід’ємна частина управління адміністративними процесами в регіонах

В українській дійсності регіональне управління є невід’ємною складовою, ланкою державного управління.

Останніми роками в Україні сталися істотні зміни в усій системі територіальної організації влади. Проте вони не викликали відчутних позитивних результатів в управлінні розвитком регіонів, до підвищення ролі місцевого самоврядування як одного з головних інститутів народовладдя. Зокрема, це було зумовлено відсутністю надійного матеріально-технічного та фінансового забезпечення завдань і функцій органів місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівнях.

Державне регулювання регіонального розвитку – це цілеспрямована діяльність держави, що реалізується за допомогою відповідних законодавчих і виконавчих органів, які посередництвом системи механізмів, методів та інструментів управління забезпечують досягнення поставленої мети і вирішення низки соціально-економічних завдань, які є нагальними для окремого регіону. Це регулювання являє собою систему, що характеризується низкою специфічних аспектів, а саме:

- методологічним, який представляє державне регулювання регіонального розвитку у вигляді сукупності принципів, форм і підходів, які використовуються у процесі регіонального управління;
- організаційним, який забезпечує єдність розгляду соціальних, економічних і екологічних відносин у процесі управління;
- соціально-економічним, який забезпечує управління на основі наявної соціально-економічної ситуації і перспектив розвитку економічного потенціалу території [56].

Як значуща складова процесу управління соціально-економічним розвитком державне регулювання регіонального розвитку ґрунтується на певних закономірностях розміщення таких продуктивних сил, як:

- комплексний розвиток економіки регіонів, що передбачає поєднання тих галузей, які мають значення для розвитку національної економіки, і тих, що забезпечують територіальний розвиток, а також інфраструктурних. Завданням регулювання в цьому разі стає забезпечення збалансованого розвитку всіх трьох груп, покращання системи взаємодії між ними;
- вирівнювання рівнів соціального й економічного розвитку регіонів, що являє собою комплекс заходів, спрямованих на врахування специфіки наявного стану розвитку регіонів України та їх потенціалу під час реалізації фінансової, промислової, зовнішньоекономічної політики тощо;
- забезпечення раціонального територіального поділу праці між регіонами, що забезпечується шляхом поєднання й узгодження їхніх зусиль щодо підготовки та розміщення трудових ресурсів, забезпечення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів, поєднання регіональних і державних інтересів.

Необхідність управління соціально-економічним розвитком у регіоні зумовлена насамперед потребою в координації діяльності суб’єктів

господарювання різних форм власності, розмірів і масштабів функціонування в ринкових умовах і забезпеченням збалансованості відтворювальних процесів. Водночас необхідність управління регіоном пов'язана з важливістю повноцінної реалізації державної соціально-економічної політики по територіях країни із всебічним урахуванням специфіки кожного конкретного регіону, особливостей різних місцевостей. Також регіональне управління покликане зменшувати вплив вад ринку й усувати їх, компенсувати недоліки ринку, особливо в соціальній сфері. Зазначене характеризує регіональне управління як досить специфічний вид менеджменту, що охоплює різні сфери життєдіяльності регіонального співтовариства: економічну, соціальну, організаційно-структурну, фінансову, інноваційну, суспільно-політичну тощо.

Регіональне управління являє собою сукупність принципів, функцій, форм, методів та інструментів системного впливу на соціально-економічні процеси в регіоні, що забезпечують координацію господарської діяльності, реалізацію специфічного потенціалу, розширене відтворення умов життєдіяльності населення, оновлення економіки та соціальної сфери регіону відповідно до сучасних суспільних потреб на основі раціонального використання ресурсів та з різнобічним урахуванням територіальних факторів і місцевих особливостей.

Регіон є складною багатофункціональною і багатоаспектною системою, тому управління регіоном потребує всеосяжного системного підходу.

Використання системного підходу в регіональному управлінні дає змогу не тільки побачити критичні змінні та обмеження в їх взаємозв'язках у процесах функціонування різних структурних одиниць у регіональному господарстві, а й виробити взаємоприйнятні організаційно-економічні рішення, вигідні як для складових елементів, так і для всієї системи загалом. Безсистемність загрожує фрагментарністю, напівзаходами, хаотичністю, низькою ефективністю. Можна говорити про те, що без вивірених системних рішень цілісний стабільний і динамічний розвиток регіону важко собі уявити. Саме системність (аналізів, рішень, дій) дала можливість багатьом регіонам країни досягти помітних позитивних зрушень у соціально-економічній ситуації на своїх територіях. У нових умовах суспільного розвитку все більше стверджується визнання того, що системність – найважливіша сучасна закономірність регіонального управління.

Існує об'єктивна необхідність формування в регіональній системі відносин сумісності між населенням, суб'єктами господарювання, місцевими органами виконавчої влади та самоврядування. По суті, це ідея цілісності, адекватності, сумісності та нерозривності соціально-економічних інтересів, цілей, устремлінь, мотивів, цінностей у регіональному співтоваристві. Сучасне регіональне управління має забезпечувати певну відповідність різноманітних інтересів у системі регіону.

Динамічний розвиток регіону неможливий без повноцінної реалізації наявного специфічного регіонального потенціалу. Регіональне управління завжди має мати уявлення про власний потенціал, можливості, умови та способи приведення його в дію. Специфічний потенціал визначається обсягом використовуваних ресурсів, їх структурою, якістю, ступенем використання. Кожен регіон володіє власними, деколи унікальними характеристиками – розмірами, змістом, структурою та якісними показниками тих чи інших складових загального потенціалу.

Прогресивний розвиток регіону, пов'язаний зі структурною перебудовою і переходом до інноваційної моделі, являє собою складові процеси загальнодержавних перетворень, передбачає не тільки і не стільки впорядкування окремих ланок і властивостей господарської системи регіону, скільки впровадження в цю систему принципово нових як організаційних, так і соціально-економічних елементів за одночасної ліквідації застарілих структур, форм і методів.

Результативність регіонального управління в сучасних умовах уже оцінюється з позиції підвищення конкурентоспроможності регіону у внутрішньоукраїнському просторі, так і з позиції «широти» і «глибини» входження регіону в систему світогосподарських зв'язків і процесів, здійснюваних із багатостороннім урахуванням зовнішніх чинників і умов, підвищення або стійкого збереження конкурентоспроможності регіону (у різних її проявах), оскільки веде до, як відомо, зростання добробуту і якості життя населення регіону. У такий спосіб вимальовується ще одна сучасна закономірність регіонального управління, яку можна сформулювати таким чином: результативність регіонального управління полягає і проявляється в підвищенні і (або) стійкому збереженні конкурентоспроможності регіону.

Таким чином, у сучасних умовах суспільного розвитку найбільш характерними є такі закономірності регіонального управління:

- 1) системність (аналізу, пророблень, рішень, дій);
- 2) поєднання розвитку системи управління з інтересами мешканців відповідної території;
- 3) врахування і використання специфічного потенціалу регіону;
- 4) результативність управління, яка виражається в тій чи іншій конкурентоспроможності регіону.

Ці закономірності обумовлюють зміст і спрямованість регіонального управління в Україні на сучасному етапі та впливають на формування його найважливіших принципів. До основних принципів регіонального управління належать такі: децентралізація, партнерство, субсидіарність, мобільність і адаптивність, принцип виділеної компетенції.

Категорія «децентралізація» завжди має розглядатися з іншою ключовою категорією понятійного апарату організаційної теорії управління – «централізацією», що позначає два різноспрямовані процеси. Децентралізація в регіональному управлінні означає передання регіональною владою певних функцій іншим організаційним структурам,

що мають достатню самостійність і здатність їх виконувати (наприклад, муніципальним утворенням, об'єднанням підприємців, торгово-промислової палати, громадським комітетам, асоціаціям, іншим організаціям).

Тому перший і засадничий принцип регіонального управління має формулюватися як збалансоване поєднання централізації та децентралізації управління. Саме раціональне поєднання цих процесів у регіональній діяльності здатне створити об'єктивну основу для отримання суспільно значущих результатів. Наслідком цього стає підвищення ефективності управлінських впливів, поява в регіональному співтоваристві зон спільної компетенції та взаємної відповідальності, партнерства, субсидіарності, подальшого взаємного делегування повноважень і перерозподілу функцій.

За змістом принципу виділеної компетенції, що позначає закріплення функцій суб'єктів регіонального управління на основі ресурсного забезпечення реалізації кожної функції, більше підходить інше формулювання, а саме: принцип ресурсного забезпечення закріпленої компетенції. До згаданого вище переліку принципів регіонального управління з урахуванням сучасних уявлень, тенденцій і процесів необхідно додати такі, найбільш актуальні для вітчизняної теорії і практики:

- принцип наукової обґрунтованості регіональної політики, планування, вироблення рішень, програм, проєктів (із застосуванням досягнень загальносвітового менеджменту), яка вкрай необхідна регіональній еліті та якої дуже бракує в багатьох регіонах;

- принцип стратегічності (або стратегування), без якого сьогодні неможливо уявити стабільне, ефективне управління: цей принцип передбачає оцінювання процесів нестабільності та випадковості багатьох факторів, мінливих умов зовнішнього середовища, можливостей адаптації до них і запобігання загроз, тобто багатосторонній зв'язок зовнішніх і внутрішніх факторів і шляхів розвитку (на основі цього принципу вибудовується система стратегічного управління);

- принцип інноваційності, що припускає не тільки відповідне управління інноваційними процесами, регулювання і підтримання інноваційних зрушень у різних секторах економіки та соціальної сфери, але й акумуляцію нових знань усередині системи управління, систематичне здійснення організаційних, структурних, економічних і соціальних нововведень, пошук і впровадження нових схем і технологій управління, а в разі потреби – здійснення прогресивної трансформації, оновлення регіонального управління;

- принцип державно-приватного партнерства та співпраці, який стає першочерговим у нових умовах розвитку українських регіонів, коли спостерігається зв'язок господарських відносин з інституційними змінами, зокрема зміцнення взаємодії державних органів, регіональних структур і

суб'єктів бізнесу у формуванні сучасних напрямів і моделей розвитку регіонального співтовариства;

- принцип узгодженості всіх елементів системи регіонального управління, який полягає в постановці обґрунтованих цілей і завдань діяльності, виборі належних методів управління і раціональному розподілі ресурсів;

- принцип раціоналізації структури регіонального управління, який полягає у формуванні ефективних і керованих організаційних структур управління, які б забезпечували досягнення поставлених цілей і завдань;

- принцип використання верифікованої та достовірної інформації, який передбачає створення ефективної системи циркуляції інформаційних потоків, що забезпечує одержання суб'єктом регіонального управління необхідної інформації про стан об'єкта управління.

Базовими принципами сучасного регіонального управління можна вважати такі: збалансоване поєднання централізації і децентралізації; наукова обґрунтованість, стратегічність; інноваційність; державно-приватне партнерство та співпраця; мобільність та адаптивність; субсидіарність; ресурсне забезпечення закріпленої компетенції; узгодженість усіх елементів системи регіонального управління; раціоналізація структури регіонального управління; використання верифікованої та достовірної інформації. З огляду на зазначені принципи регіональне управління має забезпечувати досягнення поставлених цілей і виконання відповідних завдань.

Принципи регіонального управління мають залишатися незмінними. Змінюватися можуть тільки методи й інструменти управління залежно від зовнішніх і внутрішніх умов розвитку регіону, наявних ресурсів, поставлених завдань і цілей.

Основними методами регіонального управління є такі:

- правові, що полягають у створенні сприятливих правових умов завдяки ухваленню необхідних нормативних актів,

- економічні, які передбачають використання економічного впливу, зокрема оподаткування, ліцензування, стандартизація, сертифікація тощо для забезпечення економічного зростання необхідних галузей і економіки в цілому;

- організаційні, суть яких полягає в проектуванні таких організаційних структур управління, діяльність яких якнайкраще забезпечувала б досягнення поставлених цілей регіонального розвитку;

- психологічні, які включають комплекс заходів із побудови позитивного іміджу представників органів регіональної влади, заснованих на їхньому сумлінному виконанні своїх посадових обов'язків.

Об'єктами регулювання регіонального розвитку є велика кількість якісно різних таксономічних одиниць державного, регіонального й місцевого рівнів. Їх сукупність являє собою складну систему територіальної організації економіки, яка є своєрідною базою

регіонального управління. Саме на регіональному рівні формується комплекс умов для організації життєдіяльності населення, визначаються пропорції між секторами й галузями економіки, здійснюється відтворення трудових ресурсів. При цьому тут перетинаються національні, галузеві та місцеві інтереси, узгодження яких є однією з найбільш важливих завдань регіонального розвитку.

Суб'єктами державного регулювання регіонального розвитку є органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Основним засобом реалізації державної регіональної політики є цілі, завдання і методи, які обираються на основі загальноприйнятих принципів розвитку продуктивних сил і особливостей розвитку окремих галузей господарства.

Регіональний розвиток базується на наявності цілої низки протиріч – внутрішніх і зовнішніх, які є каталізаторами соціально-економічного зростання.

Головне зовнішнє протиріччя – розбіжності інтересів між центром і регіонами. Проте це протиріччя є діалектичним, оскільки в одних умовах воно виконує функцію неабиякого важеля розвитку, в інших – чинника, який такий розвиток серйозно гальмує. В умовах, коли протиріччя приводить до мобілізації наявних і пошуку нових ресурсів, більш ефективної співпраці держави й регіонів, протиріччя стає спонукальною силою розвитку, фактором поєднання державних і регіональних пріоритетів. Коли ж економічна політика підсилює нерівновагу між регіонами і спричиняє потребу в зовнішніх втручаннях для посилення попиту та пропозиції, протиріччя мають гальмівний характер впливу на регіональний розвиток.

Основним внутрішнім протиріччям є вузькість економічної спеціалізації регіонів України і значно більші потреби в споживанні. Найменшу адаптивність має економіка регіонів із надмірно вузькою спеціалізацією, оскільки чим вужча спеціалізація, тим необхідніша потреба виникає в зовнішньоекономічній діяльності для забезпечення широкого кола потреб мешканців регіону.

Відповідно до головної мети – підвищення якості життя населення – регіональне управління покликане вирішувати низку найважливіших завдань, основними з яких є такі:

- створення базових організаційних, економічних, інституційних умов для безперебійного функціонування економіки та соціальної сфери регіону;
- формування сприятливого середовища для розширеного відтворення різних видів ресурсів, зміцнення власного потенціалу регіону;
- орієнтація суб'єктів господарювання на задоволення ринкових потреб у продукції (товари, послуги) як на внутрішньорегіональному та внутрішньодержавному, так і на міжнародному ринках;
- сприяння зростанню ділової активності населення (домашніх господарств) і розширенню підприємницької діяльності;
- підтримання конкуренції в усіх секторах регіональної економіки;

– розроблення, відповідно до загальнодержавної, власної соціально-економічної політики;

– аналіз, оцінювання, прогнозування, планування, програмування розвитку регіону й організація виконання окреслених заходів за різними напрямками;

– організація і координація інституціональних перетворень структурної перебудови регіонального господарства, інноваційних процесів, трансформації відносин державної, комунальної, приватної та суспільної власності;

– сприяння зміцненню фінансово-економічної бази муніципальних утворень;

– участь (і сприяння) у розвитку різних видів інфраструктури, зокрема дорожньо-транспортної, енергетичної, інженерно-комунальної, наукової, зв'язку, інформаційно-комунікаційної, соціально-культурної, рекреаційної, ринкової);

– забезпечення екологічної безпеки і захист природного середовища в регіоні;

– координація всіх соціально-економічних і суспільно-політичних процесів, що відбуваються в регіоні, застосування ефективних методів та інструментів впливу (мотивації, стимулювання, регулювання, контролю).

Система регіонального управління – це сукупність елементів, що включає органи управління, стратегічні цілі, принципи, функції, методи, технології та інструменти, тісно взаємопов'язані між собою, які формують механізми впливу на регіональну економіку, її потенціал, соціально-економічні процеси, які в ній відбуваються, з метою підвищення якості життя населення. За умов використання цього визначення, можна говорити про те, що система регіонального управління формує дієвий механізм управління, використовуючи низку елементів: цілей, завдань, принципів, функцій, організаційних структур, ресурсів, методів, технологій, інструментів управління.

З упевненістю можна сказати, що механізм управління не може бути без цих елементів і водночас без механізму управління – системи управління, оскільки остання об'єктивно не є статичною, а являє собою високодинамічний об'єкт зі змінними характеристиками.

Принципова модель системи регіонального управління відображає зв'язок і певну залежність системи регіонального управління від зовнішніх факторів: державної соціально-економічної політики і державного регулювання, умов зовнішнього середовища, сучасних досягнень національного та зарубіжного менеджменту, закономірностей регіонального управління.

У процесі функціонування сучасна система регіонального управління, забезпечуючи якісні умови життєдіяльності регіонального співтовариства і стійкий перебіг відтворювальних циклів, майже постійно має справу зі швидкою зміною станів, властивостей, характеристик соціально-економічних процесів.

Це зумовлює всебічне врахування вимог внутрішнього і зовнішнього

середовища та своєчасну перебудову діяльності економічної ситуації або суспільно-політичної ситуації, яка адекватно складається чи є мінливою.

Функціонування сучасної системи регіонального управління деяких регіонів України дає змогу виділити низку таких характерних ознак, як: гнучкість, адаптивність, маневреність; комплексність охоплення розв'язуваних проблем; раціональна реалізація специфічного потенціалу; ефективне використання нових інструментів менеджменту; раціональна побудова організаційної структури, відмова від багатоланковості та багатоступеневості; децентралізація управління та посилення горизонтальних зв'язків; швидке реагування на різні зміни у внутрішньому і зовнішньому середовищі; активізація творчості, інноваційності, ініціативи; стимулювання ділової активності, сприяння підприємництву; впровадження стратегічного планування; здатність формування соціальної консолідації в регіональному співтоваристві.

Особливі закономірності та принципи регіонального управління й ознаки складають певну теоретичну базу, тому з огляду на це сучасна система регіонального управління має відповідати таким вимогам:

- здійснювати науково обґрунтоване цілепокладання, стимулювання і регулювання розвитку регіону відповідно до загальнодержавної соціально-економічної політики і ринкових умов господарювання;

- забезпечувати системність, цілісність, збалансованість, внутрішню консолідацію регіонального господарства;

- формувати гнучкість, адаптивність регіонального господарства й ефективну реалізацію власного специфічного потенціалу;

- оптимізувати комбінацію факторів розширення суспільного відтворення на різних його стадіях;

- координувати процеси структурної перебудови регіонального господарства;

- брати участь і сприяти формуванню інноваційної моделі регіональної економіки;

- інтегрувати різні соціально-економічні інтереси різних категорій регіонального співтовариства для розвитку регіону;

- індукувати, стимулювати і підтримувати креативність у всіх сферах життєдіяльності регіонального співтовариства;

- створювати стратегічне бачення розвитку регіону й організувати реалізацію стратегічних планів;

- налагоджувати взаємовигідне міжрегіональне співробітництво;

- підвищувати конкурентоспроможність регіону й активно впроваджуватися в систему міжнародних економічних зв'язків.

Формування сучасної системи регіонального управління дасть змогу конкретному регіону України ефективно використовувати свій механізм управління, відповідати глобальним процесам суспільного розвитку і забезпечити зростання якості життя населення.

13.3. Західноєвропейські моделі державного регулювання регіональними економічними системами

Під час планування регіонального розвитку важливе значення набуває аналіз іноземного досвіду, адже більшість територій Західної Європи завдяки реалізації стратегічних проєктів уже досягли значних успіхів щодо забезпечення свого сталого розвитку. Управління в розвинутих країнах світу, передусім європейських, побудовано на засадах сильного та розвинутого місцевого самоврядування, що є неодмінним атрибутом будь-якого сучасного демократичного суспільства. Закордонний досвід свідчить про чималу кількість моделей і типів організації державного управління та місцевого самоврядування, які залежать від багатьох факторів: політичного режиму, панівної в країні ідеї організації влади і управління на місцях, державного й адміністративно-територіального устрою держави, навіть національних традицій.

Певні особливості властиві регіональній політиці країн – членів ЄС. Серед 27 країн ЄС можна виділити п'ять груп.

До першої групи належать Греція, Ірландія, Іспанія, і Португалія, які з погляду сталості та стабільності фінансово-економічної системи є найбільш вразливими країнами в ЄС. Крім того, у цих країнах розташовані найбідніші регіони на території Європейського Союзу.

У країн першої групи (Ірландії, Португалії, Греції) відзначаються високий рівень централізації і низький рівень самостійності регіонів.

Так, у Греції майже всю відповідальність за реалізацію регіональної політики покладено на Міністерство національної економіки. У 1989 р. у цій країні розпочато адміністративну реформу, метою якою було визначено передання відповідальності за здійснення порівняно невеликих проєктів регіонального соціально-економічного розвитку на територіальний рівень. Однак цю реформу не підтримали на місцях через брак необхідного досвіду щодо ухвалення і реалізації таких проєктів на місцях.

У Португалії майже всіма питаннями проведення регіональної політики займається Генеральний директорат із регіонального розвитку Міністерства планування і регіонального розвитку.

Регіональна політика в Ірландії здійснюється двома державними відомствами «IDA-Ireland» і «Enterprise Ireland», які підзвітні та підконтрольні міністру з питань підприємництва, торгівлі та зайнятості.

До другої групи належать Німеччина та Італія. Ці країни мають неабиякі внутрішні відмінності. В Італії – між розвинутою північчю і відсталим півднем, у Німеччині – між західними і східними землями.

Конституції Італії і Німеччини, утверджуючи принципи справедливості та демократії, приділяють неабияку увагу питанням регіональної політики. Головне завдання цієї політики – створення можливостей для слаборозвинених регіонів брати участь у соціальному й економічному розвитку країни завдяки діяльності щодо зменшення впливу негативних

чинників, зумовлених географічним положенням, важким економічним спадком або історичними традиціями цих регіонів.

У країнах другої групи (Італії та Німеччині), на відміну від країн першої групи, регіональна політика значно менше залежить від центральних відомств і міністерств. Так, у Німеччині відповідальність за реалізацію регіональної політики покладено на федеральні землі. При цьому основними функціями федерального уряду є налагодження та підтримка партнерських відносин із землями в межах Спільної оперативної групи («GA»). У межах цієї групи визначаються пріоритети, а також розробляються конкретні соціально-економічні проекти регіонального розвитку, опрацьовуються заходи стосовно надання необхідної підтримки окремим територіям. Фінансування відповідних програм, проектів і конкретних заходів здійснюється однаковими частками: 50 % коштів надається федеральним урядом, 50 % – землею. Однак відповідальність за їх реалізацію повністю покладається на адміністративні органи земель.

В Італії ж завдяки ухваленню в 1997 р. закону щодо питань реформи державної адміністративної системи («Legge Bassanini») протягом останніх п'ятнадцяти років здійснюється політика щодо розширення самостійності регіонів. Так, зокрема, згідно із цією реформою відповідальними за регулювання, планування й організацію системи медичної допомоги, а також розвитку дошкільної і середньої освіти є регіон, а центральний уряд залишив за собою такі функції, як утвердження національних планів, розпорядження фінансами і визначення переліку установ, які можуть надавати відповідні послуги. У 2000 р. в Італії було прийнято окремий закон про місцеву владу, відповідно до якого деякі державні функції було передано регіонам, включно з відповідальністю за економічний, екологічний розвиток і територіальне планування. Крім того, деякі повноваження були делеговані на муніципальний рівень.

До третьої групи належать Фінляндія та Швеція. До однієї групи ці країни належать за кількома спільними характеристиками, зокрема низька густина населення, суворий клімат, високий рівень соціальної захищеності громадян.

Пріоритетним напрямом регіональної політики, що реалізується у Швеції та Фінляндії, є розв'язання нагальних проблем віддалених північних територій. Регіональна політика, що реалізується в цих країнах, спрямована на підтримку компаній, які є економічно сильними, і які активно діють у найбільш слабких і віддалених регіонах. При цьому значна увага приділяється і забезпеченню рівномірного розвитку всіх регіонів, забезпеченню їхньої конкурентоспроможності на внутрішніх ринках, особливо зовнішніх. Із цією метою значна увага приділяється залученню інвестицій у внутрішні райони, що спрямовуються на проведення промислової реструктуризації економічного потенціалу.

Відповідальність за реалізацію регіональної політики у Фінляндії покладено на декілька центральних міністерств. Однак найбільше

повноважень має Міністерство внутрішніх справ. До його функцій належать координація регіональної політики, підготовування законодавства в цій сфері, визначення проблемних регіонів тощо. Регіони у Фінляндії мають можливість приймати окремі самостійні рішення (однак переважно в межах реалізації власних невеликих соціальних та економічних проєктів).

Аналогічна система управління є і у Швеції. Так, регіональна влада в цій країні здебільшого виконує рішення, які ухвалені на центральному рівні. Провідну роль у формуванні регіональної політики відіграє Міністерство промисловості і торгівлі. У його структурі створено підрозділи, до компетенції яких належить розроблення засад і механізмів здійснення регіональної політики, зокрема щодо слаборозвинених регіонів, затвердження регіональних стратегій соціально-економічного розвитку, а також контроль за їх реалізацією. Розробленням конкретних стратегій розвитку займаються адміністративні ради графств, які отримують бюджетні кошти для здійснення своєї політики.

До четвертої групи належать Австрія, Франція, Данія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург. Основні регіональні проблеми цих країн пов'язані зі значними структурними змінами економіки, а також проблемами зайнятості населення, що виникають як наслідок цих змін.

Говорячи про структури та особливості реалізації регіональної соціально-економічної політики, слід зауважити, що в країнах четвертої групи є значні відмінності. Так, Люксембург і Франція відрізняються порівняно високим рівнем централізації. Австрії, Бельгії, Нідерландам властивий високий ступінь денцентралізації.

У Франції згідно із законом, ухваленим в 1995 р., політика регіонального розвитку формується на національному рівні, а здійснюється спільно з регіональною та місцевою владою. Причому за формування регіональної політики відповідає спеціально призначений міністр, до компетенції якого, окрім іншого, належить питання прийняття рішень щодо економічного стимулювання розвитку регіонів.

У Люксембурзі рішення щодо формування та реалізації регіональної політики приймаються спільно міністром фінансів і міністром економіки.

У Нідерландах ступінь незалежності регіонів є достатньо високим. Питаннями координації регіональної політики займається спеціально уповноважений орган – Міністерство економіки, який є відповідальним за проєкти надання фінансової допомоги регіонам, що проводять структурні реформи, а також залучення зовнішніх інвестицій. Інші проєкти регіонального розвитку здійснюються децентралізовано.

Основний закон Австрії не визначає рівні компетенції щодо формування та реалізації регіональної політики. Уже протягом багатьох років існує неформальний поділ сфер відповідальності між федеральним урядом, адміністраціями земель і місцевими органами влади. Надання фінансової допомоги регіонам здійснюється в межах спільних проєктів, які

фінансуються і реалізуються адміністрацією відповідної землі разом із федеральним урядом. Координацію проєктів здійснює Адміністрація федерального канцлера (у її структурі сформований спеціальний департамент із регіональної політики).

У Бельгії питання формування та реалізації регіональної політики розглядаються виключно на регіональному рівні.

До п'ятої групи належать такі країни, як Болгарія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Румунія, Угорщина, Хорватія, Чехія, Естонія, тобто ті, які останніми набули членства в Європейському Союзі (з 2004 р. до 2013 р.). Більшість цих країн має порівняно низький рівень соціального й економічного розвитку, що зумовлює зміст та основні напрями регіональної політики.

Загалом майже в усіх країнах політика спрямована на створення умов, які дадуть змогу регіонам повністю реалізувати свій економічний потенціал і, як наслідок, збільшити їх внесок у розвиток економіки своїх країн. Саме це і є одним з основних завдань регіональної політики країн, які входять до складу ЄС.

Значний інтерес для становлення системи управління регіональним розвитком в Україні мають принципи, вироблені в країнах Європейського Союзу, що застосовуються під час досягнення поставлених перед регіональною політикою цілей:

1. Принцип нормативного забезпечення регіональної політики: упровадження цього принципу передбачає розроблення надійної нормативно-правової бази для забезпечення стабільності та послідовності політики, що реалізується. Причому саме на основі чинного законодавства обираються регіони та території, яким надається фінансова допомога. Отже, для проведення цілеспрямованої регіональної політики розробляються конкретні законодавчі норми, які є основою для ухвалення інших нормативних актів нижчого рівня, які створюють підґрунтя для прийняття й ухвалення управлінських і політичних рішень.

2. Принцип допомоги регіонам, які проводять реформи: ще один важливий принцип європейської регіональної політики – надання допомоги регіонам, які проводять структурні реформи своєї економіки. Причому здебільшого йдеться не про надання довгострокових субсидій, а про створення умов для залучення додаткових інвестицій.

Рішення про надання допомоги приймається на основі детального аналізу ситуації та на підставі об'єктивних, підкріплених надійними статистичними джерелами показників. Так, зокрема, для отримання фінансової допомоги певному регіону необхідно чітко довести таку потребу з огляду на методологію, яка відображена в «Директивах ЄС з надання допомоги національним регіонам».

3. Принцип координації регіональної політики. Регіональна політика в Європі здійснюється на основі скоординованого політичного підходу. Європейська комісія бере активну участь у розробленні правил і

механізмів реалізації регіональної політики, що проводиться в країнах Європейського Союзу, зокрема через діяльність Директорату з регіональної політики, а також Директорату з політики ринкових відносин. При цьому до розроблення конкретних рішень долучаються як національні державні інститути, що займаються регіональною політикою, так і чимало представників недержавних організацій, зацікавлених у такому розвитку.

У Європейському Союзі є низка інструментів реалізації регіональної політики, які можна поділити на три великі класи: фінансові, інфраструктурні та консультаційні.

У межах першого класу можна виділити кошти, які спрямовуються на стримування розміщення нових підприємств у перенаселених регіонах, надання фінансової підтримки завдяки стимулюванню діяльності певних компаній, реалізації певних проєктів, залученню інвестицій, здійсненню громадських закупівель.

У межах другого класу можна виділити заходи із формування економічної, транспортної, комунальної інфраструктури тощо, завдяки яким формуються певні конкурентні переваги для регіону.

У межах третього класу найчастіше використовуються такі інструменти, як наукові (маркетингові, соціологічні) дослідження, консалтингова діяльність (зокрема у галузі міжнародного, господарського права) тощо.

Загалом останні двадцять–тридцять років роль фінансової підтримки держави як інструменту регіональної політики істотно зменшилася. Приватизація приватного сектора в економіці, позбавила уряди європейських країн можливості впливати на розвиток регіонів за допомогою бюджетних коштів. Також втратили своє значення як вагомий інструменту регіональної політики громадські закупівлі. У деяких країнах ЄС (Італія, Німеччина) проводилася політика щодо здійснення закупівель продукції в постачальників із визначених регіонів. Згодом Європейський суд назвав ці заходи незаконними, оскільки вони містять елементи національної дискримінації.

Сьогодні більшість країн, які входять до Європейського Союзу, мають низку інструментів фінансового стимулювання, які включають кредити, субсидії на створення робочих місць, дотації тощо. Ці інструменти спрямовані на зацікавлення фірм, підприємств різних форм власності інвестувати фінансові ресурси в проблемні регіони або розміщувати там виробництво.

Для стимулювання розвитку регіональної політики в низці країн ЄС (переважно старих членів) створено структурні й інтеграційні фонди. Перші, найбільш поширені в країнах другої групи – Німеччині та Італії, сконцентровано на вирішенні таких питань, як надання підтримки в розвитку різноманітної інфраструктури та створення сприятливого «ділового клімату» для ефективного розвитку бізнесу. Інтеграційні фонди

опікуються великими проєктами щодо розвитку транспортної інфраструктури, а також тими, що пов'язані із захистом навколишнього середовища.

У країнах третьої групи виділяють «широкий» і «вузький» аспект регіональної політики. Широкий передбачає реалізацію центральним урядом комплексу спрямованих дій у галузі транспорту, зв'язку, охорони здоров'я і освіти, які мають велике значення для підтримки життєдіяльності в малонаселених регіонах. У вузькому сенсі регіональна політика включає заходи виключно з розвитку економіки на регіональному рівні.

Цікавим з погляду можливого запозичення досвіду, є інструменти підтримки регіонів, які використовувалися у Фінляндії в період з 1960 р. до 1970 р. Зокрема, дотепер у цій країні реалізовувалася політика щодо розширення сфери громадського обслуговування. Метою цієї політики було визначено досягнення однакового рівня надання соціальних послуг у всіх регіонах країни. З урахуванням того, що в північних районах потреби були більш високими, як порівнювати з південними, саме в цих регіонах за допомогою уряду будувалися лікарні, оздоровчі центри і початкові школи. З одного боку – це створювало робочі місця; з іншого – підвищувало привабливість території; з третього – сприяло підвищенню якості послуг, які надаються громадянам.

У Швеції поширена практика, згідно з якою всі загальнонаціональні, політичні, соціально-економічні стратегії та програми мають формуватися з урахуванням інтересів регіонального розвитку. Так, зокрема, державну програму розвитку малих і середніх коледжів розроблено з урахуванням необхідності їх рівномірного подання в усіх регіонах країни. Ще одним прикладом є проєкти будівництва стратегічних транспортних магістралей. Організації, які беруть участь у таких довгострокових програмах, зобов'язані кожні три роки надавати докладний звіт, у якому мають вказувати результати їхньої діяльності для відповідних регіонів. Важливою відмінністю регіональної політики скандинавських країн є те, що вона навіть у вузькому економічному сенсі часто має більш широкий зміст, ніж у більшості інших країн ЄС. Імовірно, це пов'язано із суворими кліматичними умовами багатьох регіонів цих країн, і саме тому потрібно приділяти значну увагу питанням соціального захисту, системі комунікацій тощо.

Країни четвертої групи останнім часом вживають неабияких заходів щодо розширення сфери дії регіональної політики.

Так, наприклад, у Франції поняття «регіональна політика» має більш широке трактування, ніж поняття «управління територією» і включає чимало інструментів; найбільш поширеними є регіонально диференційоване оподаткування і контракти з планування розвитку регіонів.

Австрія та Нідерланди питанням регіональної політики приділяють порівняно мало уваги. Ці країни намагаються проводити таку політику, що

виходить за межі звичайної фінансової підтримки регіонів. Так, у Нідерландах основою регіональної політики у вузькому сенсі є капіталовкладення, а в широкому – комплекс заходів щодо розвитку інфраструктури та створення сприятливого ділового клімату. В Австрії в контексті реалізації регіональної політики надається фінансова, організаційна і правова підтримка регіональним проектам, спрямованим на розвиток бізнес-середовища, транспортної системи, освіти і тих, що сприяють покращанню рівня життя населення.

У Данії інструменти реалізації регіональної політики прописані переважно в нормативно затверджених заходах, які включають перелік технічних і комерційних послуг, якими можуть скористатися підприємства й організації на регіональному рівні. Проте ці інструменти не включають можливостей надання фінансової допомоги будь-якій фірмі. До речі, Данія є єдиною з країн Європейського Союзу, яка з 1991 р. не вживала жодних заходів щодо стимулювання соціально-економічного розвитку окремих регіонів. Імовірно, причиною такої ситуації є наявність у Данії єдиної державної системи соціального забезпечення, а також такої державної соціальної політики, яка унеможливорює появу істотних відмінностей у рівнях доходів і соціальних можливостей громадян.

На відміну від Данії, регіональну політику Бельгії і Люксембургу можна назвати політикою стимулювання. Водночас заходи щодо створення належного бізнес-клімату є передусім частиною державної, а не регіональної політики.

Про країни першої та п'ятої груп можна сказати про відсутність значних досягнень і наявності провідного досвіду в реалізації регіональної політики. Сьогодні в більшості з цих країн регіональна політика перебуває на етапі реформування.

Проаналізувавши політику регіонального розвитку в країнах – членах ЄС, можна сказати, що, за винятком Данії, у більшості з них поширені інструменти стимулювання регіонального розвитку. Таку ситуацію можна пояснити тим фактом, що правила надання допомоги в країнах Європейського Союзу передбачають можливість підтримки тільки великомасштабних проектів і лише в проблемних регіонах, тобто таких, що переживають соціальну, економічну, екологічну кризу тощо.

У багатьох європейських країнах поширений програмний підхід і стратегічне планування, які, зокрема, проявляються так:

- програмний підхід Структурного фонду, що сприяє розвитку соціальної та економічної інтеграції в межах Європейського Союзу;

- поширена в Німеччині система спільного вирішення завдань, створена з метою вдосконалення регіональних економічних структур GA (Gemeinschaftsaufgabe), яка є результатом домовленостей між федеральним урядом і землями;

– французькі контракти з планування розвитку регіонів, що укладаються між урядом країни і регіонами (CPERs).

Усі наведені підходи мають різні цілі, завдання, а також механізми реалізації. Водночас у них можна виділити спільну особливість: вони об'єднують зусилля держави і різних суб'єктів регіонального розвитку задля розв'язання нагальних проблем розвитку територій.

На особливу увагу у зв'язку із цим заслуговує діяльність структурних фондів, досвід організації роботи яких може бути успішно реалізований і в Україні.

Перший структурний фонд – Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF) – було створено в 1975 р. з метою фінансової підтримки промисловості та сфери обслуговування. У 1988 р. були запроваджені нові принципи роботи структурного фонду, які ґрунтувалися на програмному підході. Одним із головних завдань фонду стало сприяння соціально-економічній інтеграції в межах ЄС за допомогою зменшення відмінностей у розвитку регіонів усередині країн-членів і між цими країнами.

На сьогодні можна виділити два типи програм, на яких сконцентровано роботу фонду, та такі сфери їх застосування:

1) цільові програми, які передбачають надання значної фінансової допомоги на розв'язання масштабних соціально-економічних проблем відповідної території (таких програм більшість);

2) місцеві ініціативи зазвичай передбачають менший обсяг фінансування та спрямовані на розв'язання проблем локального характеру.

Зараз у Європейському Союзі діє мережа структурних фондів, кожний із яких має свій пріоритетний напрям діяльності. Головними з них є такі:

– Європейський фонд регіонального розвитку, який підтримує заходи щодо регіонального економічного розвитку (інвестиції в розвиток інфраструктури, виробництва, бізнесу);

– Європейський соціальний фонд, метою діяльності якого є реалізація заходів щодо розвитку людських ресурсів;

– Європейський фонд управління та гарантій для сільського господарства, який націлений на надання допомоги структурам, що займаються виробництвом сільськогосподарської продукції та реалізацією заходів із розвитку сільської інфраструктури.

За роки існування структурних фондів виробилися певні технології їх функціонування.

На першому етапі керівництво відповідної території (регіон, район тощо) оформляє заявку на надання допомоги.

На другому – керівництво фонду в співпраці з урядом відповідної країни вибирає ті регіони, які потребують найбільшої підтримки.

На третьому – розробляються програми регіонального розвитку на певний термін (зазвичай від 3 до 10 років), визначаються цілі розвитку для кожного регіону, заходи щодо досягнення поставлених завдань, узгоджуються конкретні правила й умови надання допомоги.

На четвертому етапі відбувається затвердження відповідної програми, закріплення за виконавцями відповідних завдань і термінів їх виконання.

У підсумковому документі наводиться перелік дій, спрямованих на реалізацію програми, термін реалізації, результат.

На останньому етапі надається необхідний обсяг фінансування.

Лише після цього структурні фонди починають свою діяльність у регіоні, причому всі програми реалізуються на основі партнерства і співпраці між Комісією фонду та державними, регіональними, муніципальними установами, які пропонували відповідні проекти. За перебігом реалізації програми стежить Комітет моніторингу. Іноді у структурі фонду створюються комітети прийняття рішень, які займаються попереднім розглядом проектів, що потребують фінансування.

Узагальнюючі досвід країн – членів ЄС, наведено в табл. 13.1 три етапи політики, характер завдань і розподіл відповідальності, які можуть бути застосовані в сучасних умовах державно-управлінської діяльності в Україні.

Отже, в Європейському Союзі функціонує свій механізм підтримки розвитку регіонів у вигляді цільових програм, до виконання яких активно залучаються організації загальнодержавного і регіонального рівнів. Технологія розроблення таких програм є стандартною: спочатку обґрунтовується необхідність застосування цільового підходу до розв'язання цієї проблеми, потім розробляється програма її розв'язання, яка містить типовий набір складових: мету, завдання, заходи щодо досягнення завдань, обсяги фінансування, очікуваний результат, засоби моніторингу й контролю.

Більшість наявних регіональних цільових програм в Україні мають значні недоліки, серед яких варто виділити такі, як відсутність наукового обґрунтування їх реалізації, можливостей фінансування, нереалістичність поставлених завдань. Проте, незважаючи на ці недоліки, вони мають багато переваг як для регіонів, так і для країни загалом, тому що акцентують увагу на значущих соціально-економічних проблемах територій і акумулюють зусилля різних суб'єктів регіонального розвитку для напряму їх розв'язання. На реалізацію таких програм значною мірою впливають загальнонаціональні соціально-економічні проблеми.

Етапи регіональної політики

Механізми програмного підходу і планування	Програмна система Структурного фонду (Європейський Союз)	Спільне завдання для вдосконалення регіональних економічних структур (Німеччина)	Планові контракти СРЕР (Франція)
Етап проектування принципів устрою			
Характер	Виробити та погодити принципи Структурного фонду перед початком кожного програмного періоду. На підставі цих умов визначити території для надання фінансової допомоги та її обсяг	Створити власні закони спільного завдання і періодично їх переглядати з урахуванням зміни зовнішнього середовища. Сформувати карту об'єктів підтримки і розділити між ними кошти, що виділяються	Розробити та періодично змінювати законодавчу основу системи контрактів СРЕР. Визначити виділення коштів нужденним регіонам
Розподіл ролей	Потреба територій у фінансовій підтримці визначається або автоматично, або внаслідок перемовин між країнами та комісією	Федеральні органи влади та землі разом беруть участь у виробленні регіональної політики і у визначенні карти територій об'єктів, які потребують підтримки	Виділення фінансових коштів для кожного покоління СРЕР визначається на національному рівні. Однак на прийняття рішень можуть впливати доводи, що подаються регіональним рівнем
Етап колективного вибору / планування			
Характер	Плани і програми розвитку, що розробляються для нужденних територій на основі принципів, які погоджені на етапі проектування, проходять потім оцінювання до початку впровадження, а також узгодження перед затвердженням Єврокомісією	Щороку розробляється єдиний національний план (Rahmenplan), який містить загальні положення і підрозділи, що деталізують конкретні інтереси кожної землі-учасниці	Національний економічний план зазвичай складають на кілька років. На підставі цього плану, відповідних законів і рекомендацій, уряду розробляють стратегічні плани щодо витрачання коштів на регіональному рівні протягом наступного програмного періоду
Розподіл ролей	Органи влади різних рівнів (національний, регіональний або місцевий рівень), в основному за активної участі партнерів, беруть на себе етап розроблення програми. Розроблення і прийняття програми	Плановий комітет, до складу якого входять представники федерального і регіонального рівнів з однаковою кількістю голосів, погоджує Rahmenplan. Підрозділи, що стосуються земель, розробляються владою землі, а	Національний план складається на центральному рівні. Відповідно до плану складаються планові контракти про партнерство між державою і регіонами

Механізми програмного підходу і планування	Програмна система Структурного фонду (Європейський Союз)	Спільне завдання для вдосконалення регіональних економічних структур (Німеччина)	Планові контракти СРЕР (Франція)
	відбувається під контролем ЄС	потім кожен узгоджує з комісією	
Етап оперативного вибору і реалізації			
Характер	Залучити заявки на проекти, які здійснюються в цій програмі, оцінити їх, чи відповідають вони цілям програми, а найкращим з них надати фінансову підтримку. Контролювати реалізацію проекту	Фінансувати проекти, що спрямовані на досягнення цілей та інтересів, які чітко визначені в плані. Відстежувати прийняття рішень щодо проекту та його здійснення	Здійснювати програму, розроблену на регіональному рівні
Розподіл ролей	Програми здійснюються у формі партнерства на тому рівні, для якого вони були створені. ЄС відіграє важливу роль у керівних комітетах програми, у які включені представники всіх вертикальних ланок управління, що беруть участь у програмі	Землі повністю відповідають за реалізацію проекту. Відбувається все більше залучення місцевих учасників на основі створення стратегій для цієї території. Моніторинг дає змогу землям ухвалювати відповідні рішення про фінансування	Кожна організація, що бере участь, здійснює ті проекти, які вона запланувала, і саме в тій галузі, у якій вона має компетенцію, працюючи при цьому самостійно або за участю інших організацій

Водночас європейський досвід вказує на низку переваг від реалізації програм регіонального соціально-економічного розвитку як для держави в цілому, так і для окремих регіонів. Якщо на державному рівні це дає змогу встановити загальні принципи розв'язання регіональних проблем, то на рівні регіонів – забезпечує ґрунтовний розгляд власного потенціалу, наявних ресурсів і проблем, що надалі може бути використано як у розробленні регіональних стратегій, так і практичній діяльності органів

виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Причому отриману інформацію можна буде успішно використовувати в інших регіонах, які мають схожі економічні проблеми.

13.4. Особливості функціонування публічного управління регіональним розвитком у Сполучених Штатах Америки

Для уявлення досвіду регіональної політики розглянемо особливості проведення її в США. Одним із найважливіших принципів державного устрою США є гарантована Конституцією республіканська форма правління штатів. При цьому основний закон США містить дієві механізми підтримки цілісності країни, закріплює верховенство федерального права.

У Конституції США зазначено перелік питань, які перебувають у винятковому віданні конгресу, до найважливіших із яких можуть належати: регулювання внутрішньої та зовнішньої торгівлі, установа федеральних органів влади; набір і утримання армії і військово-морського флоту; організація поштових служб; випуск грошей; регламентація фінансового, авторського права і питань натуралізації; управління територіальними володіннями США.

Конгрес США має право видавати всі закони, необхідні для здійснення повноважень, наданих уряду США конституцією, встановлювати кримінально-правові санкції для забезпечення дотримання федерального права. Конгрес також має право встановлювати і стягувати податки з доходів, без розподілу цих податків між штатами і безвідносно до яких-небудь переписів або оцінок кількості їх населення. Однак це правило заборонено поширювати на прямі податки. Федерації не дозволяється вводити дискримінаційні непрямі податки, надавати торгові привілеї, змінювати межі штатів без їх згоди.

Напрямами спільної дії федерального уряду і штатів можна вважати такі: питання оподаткування; регламентація діяльності корпорацій; забезпечення добробуту населення.

Конституція США не встановлює чіткий перелік поля діяльності штатів. Штати мають право вирішувати всі питання, які не належать до виключного відання федерації і не включені до спеціальних обмежень і заборон.

Таким чином, повноваження органів управління штатів включають вельми великий перелік: кримінальне, процесуальне, цивільне, сімейне право; питання власності та зобов'язального права; питання охорони здоров'я, соціального забезпечення, регулювання професійної діяльності, малого бізнесу, страхування, сільського господарства, організації та діяльності центральних і місцевих органів влади, розроблення природних ресурсів для внутрішнього ринку тощо.

Відповідно до Конституції США виконавча влада на федеральному

рівні влади надається Президенту Сполучених Штатів на чотири роки, який займає свою посаду разом із віцепрезидентом. Президент може в письмовому вигляді висловити бажання почути думку вищих посадових осіб щодо будь-якого питання, що стосується їх обов'язків на посаді, тоді він направляє до конгресу законодавчі проєкти.

Щорічно президент направляє до парламенту три головні документи: доповідь-звіт про стан країни, бюджетне послання і доповідь про економічне становище держави, метою яких є формулювання законодавчої програми адміністрації, позначення президентських пріоритетів у внутрішній і зовнішній політиках.

Президенту підпорядковується виконавчий апарат, який виконує основні функції, пов'язані з таким: щоденним організаційним обслуговуванням, забезпеченням процесу прийняття президентом рішень і допомогою у зв'язках із громадськістю, конгресом, пресою; у плануванні та розробленні пріоритетних напрямів, контролі розвитку кризових ситуацій, особливо в галузі національної безпеки; визначенні бюджетної політики та координації позицій виконавчої влади перед конгресом.

У системі виконавчої влади кабінет міністрів виконує в основному консультативні функції. Його виконавчими органами є Державний департамент, міністерства: фінансів; торгівлі; оборони; юстиції; внутрішніх справ; енергетики; сільського господарства; охорони здоров'я і соціальних служб; житлового будівництва і міського розвитку; транспорту; праці; освіти і військові департаменти.

Особливий інтерес з огляду на досвід регіонального управління становлять так звані незалежні агентства, які наділяються або суто адміністративними, або квазізаконодавчими, або квазісудовими повноваженнями. Серед них – агентства, що регулюють економічну діяльність, наприклад Комісія з міжштатної торгівлі, державні корпорації, що керують власністю федерального уряду.

Уся повнота законодавчої влади на федеральному рівні належить Конгресу США, що складається із Сенату і Палати представників. Від кожного штату обирається по два представники в Сенат Сполучених Штатів строком на шість років. Вибори до сенату проводяться кожні два роки, але переобирається тільки 1/3 сенаторів, що забезпечує наступність у роботі верхньої палати парламенту. Головою Сенату є віцепрезидент США, але він не має права брати участь у голосуванні, якщо тільки голоси сенаторів не розділилися порівну. Члени Палати представників також обираються раз на два роки. Місця представників розподіляються між окремими штатами пропорційно чисельності їх населення.

Спірні питання, які виконавча та законодавча влади не можуть вирішити, стають предметом розгляду у федеральних судах.

Судова влада представлена Верховним судом і нижчими судами, кількість яких установлюється конгресом. Вплив інституту судового контролю на законодавство дуже великий. Завдяки інституту

конституційного контролю Верховний суд має своєрідне вето стосовно законодавчих актів, яке, на відміну від вето президента, не обмежено строком давності.

Органи виконавчої влади в штаті очолює губернатор, який у більшості штатів обирається строком на чотири роки. У всіх штатах губернатор має право переобиратися на два терміни і більше. Кандидат має бути громадянином США не менш певного терміну (від 2 до 20 років). Установлюється також віковий мінімум (у більшості штатів губернатор має бути не молодше 30 років, в окремих – не молодше 21 і 25 років). У двох штатах кандидат повинен бути не молодше 35 років. Конституції штатів, за винятком однієї, передбачають можливість усунення губернатора в порядку імпічменту. У 12 штатах визначено процедуру відкликання губернатора виборцями.

За конституціями штатів до обов'язків губернатора належать нагляд за дотриманням у штаті законів. У більшості штатів губернатор самостійно призначає членів управлінь і комісій. В окремих штатах губернатору також надається право звільняти посадових осіб від обійманої ними посади.

У більшості штатів як голова виконавчої влади губернатор відповідальний за підготовку та подання в законодавчий орган штату проекту бюджету, який формально має право змінити проект бюджету на свій розсуд, проте в конституціях штатів фінансування багатьох програм передбачено в зафіксованій формі. У деяких штатах до 50 % бюджетних надходжень розподіляються подібно.

У конституціях усіх штатів, окрім одного, губернатори наділені правом вето на рішення законодавчого органу влади. Для скасування вето необхідна кваліфікована більшість кожної з палат законодавчого органу.

Губернатору безпосередньо підпорядковується поліція або національна гвардія штату.

У системі виконавчої влади штату важливу роль відіграє канцелярія, якою відає виконавчий секретар губернатора, відповідальний за її організацію і діяльність. Державний секретар штату зберігає архіви і підтверджує законність публікованих державних актів штату, а також здійснює нагляд за виборами і затверджує законність усіх пов'язаних із ними дій, відає ліцензіями штату і статистичними даними та довідниками. До складу канцелярії входять також секретарі зі зв'язків із громадськістю, із законодавчим органом, з департаментами та ін.

Скарбник штату в більшості штатів є посадою, що обирається. Скарбник має право визначати, у якому банку мають зберігатися грошові кошти штату, у багатьох штатах збирає податки і здійснює нагляд за правильністю їх стягнення.

Загалом система органів управління у штатах дуже складна. У середньому у штатах налічується близько 40 постійних органів і часто стільки ж тимчасових. На відміну від української системи державного управління, поширена практика створення на постійній основі

департаментів, комісій, ліцензійних бюро, агентств і відомств, а також комітетів при губернаторі, до складу яких входять глави основних департаментів і відомств, під час вирішення найбільш важливих питань, пов'язаних із керуванням.

Форми участі губернатора в законодавчому процесі закріплені в конституціях штатів. Губернатор зобов'язаний направляти в представницький орган доповіді про стан справ у штаті, плануючи подальшу законодавчу роботу. Губернатор має право безпосередньо звертатися до законодавчого органу зі спеціальними посланнями, пропонуючи прийняття законів або виконання ними програм. У більшості конституцій передбачено право губернатора скликати спеціальні сесії представницького органу влади.

Органи регіональної законодавчої влади представлені в основному двопалатними парламентами. Робота здійснюється на сесіях, у комітетах і комісіях. Основні функції представницьких органів влади відповідно до регіональних конституцій такі: затвердження бюджету; прийняття законів; формування апарату виконавчої та судової влади; контроль за діяльністю урядового апарату; регулювання міжурядових угод; здійснення квазісудових функцій.

Регіональний законодавчий орган у США затверджує бюджет штату, який розробляється і подається на розгляд законодавчими радами – спеціальними самостійними утвореннями, що складаються з представників законодавчої або законодавчої та виконавчої влади штату.

Експерти зауважують про помітне посилення контролю легіслатур за діяльністю судового й адміністративного апаратів, що спонукає адміністрацію більш обережно й уважно ставитися до запитів і вимог представницького органу влади.

Суди, передусім Верховний суд штатів, наділені правом конституційного тлумачення та нагляду, що дає змогу суворо контролювати діяльність законодавчої та виконавчої гілок влади регіону й активно втручатися в розв'язання економічних, політичних і соціальних проблем.

Центр активно проводить регіональну політику шляхом реалізації федеральними агентствами спеціальних федеральних програм.

Незважаючи на те, що функції державного управління штатів і місцевого управління в США повніше, ніж у будь-якій з інших країн світу, враховують територіальну диференціацію, економічний розвиток США географічно дуже неоднорідний. Часто райони з порівняно високим рівнем добробуту, які динамічно розвиваються, межують із бідними та депресивними районами.

Сучасний стан регіональної політики в США свідчить про те, що основною формою її реалізації є різні цільові регіональні програми. Загальнодержавні регіональні програми розглядаються на рівні федеральної законодавчої та виконавчої влади США і фінансуються з

федерального бюджету. Найбільш важливі рішення за такими програмами приймаються Конгресом США, який визначає генеральні цілі регіональних програм, сукупність приватних програмних заходів, максимально допустимі обсяги асигнувань із федерального бюджету, а також встановлює права й обов'язки органів, на які покладається керівництво під час проведення програмних заходів. Періодично конгрес проводить слухання про перебіг реалізації здійснюваних програм.

Відповідно до закону про міжурядову співпрацю Президент США отримує право встановлювати правила, які визначають формулювання, оцінювання та порядок розгляду федеральних програм і проєктів, що впливають на економічний розвиток того чи іншого району.

У виробленні та координації політики регіонального розвитку на федеральному рівні бере участь велика кількість підрозділів: управління з розроблення політики й адміністративно-бюджетне управління при президентові, міжвідомча координаційна рада, федеральна консультативна рада з економічного розвитку, федеральні регіональні ради при уряді. Крім того, створено відповідні комісії при Конгресі США. Керівництво регіональними програмами здійснюють не самі регіони, а система спеціальних незалежних установ у системі федерального уряду і спеціально створених спільних федерально-штатних органів, що також є відмінністю від системи державного управління, що склалася в Україні.

Контрольні запитання

1. Теоретичні основи публічного управління регіональним розвитком.
2. Регіональне управління – невід'ємна частина управління адміністративними процесами в регіонах.
3. Західноєвропейські моделі державного регулювання регіональними економічними системами.
4. Особливості функціонування публічного управління регіональним розвитком у США.
5. Імплементация закордонного досвіду управління адміністративними процесами в регіонах України.

14. СИСТЕМНЕ МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

14.1. Методологія дослідження соціально-економічних процесів у регіональній політиці

Методологія дослідження регіонального розвитку передбачає декілька етапів цього проведення.

На першому етапі визначаються суть і принципи дослідження, аналізується роль різних чинників регіонального розвитку, визначаються

конкурентні переваги регіонів і діагностування їх стану та функціонування.

На другому етапі оцінюються конкретні умови та фактори, що впливають у цей час на розвиток регіону. Визначаються такі загальні характеристики розвитку конкретного регіону, як рівень економічного і соціального розвитку; темп економічного зростання; характер мультиплікативного процесу.

На третьому етапі на основі відповідних критеріїв виявляються відмінні риси в розвитку регіонів, здійснюється їх класифікація, з використанням аналітичних методів здійснюється системний аналіз окремого регіону, визначаються тенденції та динаміка розвитку.

На четвертому етапі, використовуючи експертні методи аналізу, з'ясовуються тенденції розвитку об'єкта, визначаються фактори, які впливають на цей процес, що дає змогу з'ясувати із цього погляду нові фактори та явища.

Таким чином, вивчення соціально-економічних процесів регіонів ґрунтується на досить широкому колі методів і способів, якими активно користуються як науковці, так і практичні фахівці в окремих галузях і найперше в державному управлінні.

Для наукового обґрунтування соціально-економічного розвитку регіону використовуються як загальні, так і спеціальні методи пізнання.

Просторово-часовий метод. Основною парадигмою є єдність соціально-географічного простору, нерозривність якого ґрунтується на єдності інтересів і цілей людських спільнот; зумовлює його дискретність, тобто розпадання на утворення, які зберігають свої властивості та параметри «свого простору».

Генетичний метод дослідження соціальних явищ оснований на аналізі їх розвитку. Найважливіше завдання генетичного методу – простежити на різних площинах і рівнях, а також у різних аспектах послідовно в часі всю лінію розвитку об'єкта і розгортання його тенденцій, цей метод потребує встановлення щонайменше трьох моментів: початкових умов розвитку; головних його етапів; основних тенденцій розвитку. Під час аналізу національних проблем у поліетнічних державах використовується етногенетичний метод.

Геосистемний метод оснований на теорії управління системами. Геосистеми мають величезну кількість властивостей. Головними з них є цілісність; емерджентність (незвідність властивостей системи до суми властивостей окремих елементів); структурність; автономність; взаємопов'язаність системи і середовища (система формує і проявляє свої властивості тільки в процесі взаємодії із зовнішнім середовищем); ієрархічність; керованість; стійкість; множинність описів (через складність систем і необмежену кількість властивостей їх пізнання потребує побудови множини моделей залежно від мети дослідження); територіальність (розміщення в просторі); динамічність; складність (якісні та кількісні відмінності її елементів і атрибутів).

Відтворювальний метод ґрунтується на єдності виробництва, обміні та споживанні, а саме: регіон розглядається як відтворювальна система, яка вміщує відтворювальні підсистеми.

Суть проблемного методу полягає в розумінні проблеми як концентрованого виразу протиріч просторово-часового розвитку.

Геополітичний метод визнає певні закономірності просторової організації інтересів суб'єктів суспільних відносин, при цьому геополітичні проблеми особливо дуже відчуються в умовах кризи.

Порівняльно-географічний метод встановлює подібності та відмінності об'єктів пізнання. Розглядаються об'єкти, які створені природою і перетворені в процес господарської діяльності, а також геотехнічні системи, що створені людиною і функціонують у природному середовищі. Кількість ознак, за якими порівнюються об'єкти, має бути достатньою, щоб вирішувати завдання типізації об'єктів.

Статистичний метод найчастіше застосовується під час вивчення соціально-економічних процесів, являє собою сукупність методів оброблення кількісної інформації про об'єкт дослідження, об'єднаної за принципом виявлення математичних закономірностей зміни характеристик цього об'єкта, що містяться в ній, з метою отримання як звітних, так і прогнозних моделей розвитку регіону. Виділяють такі види методу:

– метод визначення середніх величин, що дає змогу точніше охарактеризувати специфіку регіону;

– метод дисперсного аналізу, який використовують для оцінювання відхилення індивідуальних величин від їх середньої;

– порівняльний аналіз як один із головних методів пізнання організації регіональної системи, основною мірою якого є показник концентрації, що виражається через частотність явищ на певній території;

– балансовий метод, що характеризується складанням галузевих і регіональних балансів, що дає змогу вибрати правильні співвідношення між всіма галузями, встановити рівень комплексного розвитку регіону, наявність диспропорцій.

Картографічний метод дає змогу унаочнити просторову структуру економіки регіону, визначати територіальні пропорції розвитку економіки, складати модель оптимального розміщення галузей господарства та формування господарських комплексів регіонів.

Застосування в дослідженнях стану соціально-економічного розвитку регіонів методів економіко-математичного моделювання є необхідною умовою для розроблення аналітичних і прогнозних моделей, що забезпечує високі вимоги до обґрунтованості, дієвості та тимчасовості системи показників.

Програмно-цільовий метод спрямований на розв'язання складних проблем, що пов'язані з розробленням довгострокових прогнозів розвитку країни та її регіонів. Його засновано на формуванні цілей соціально-економічного розвитку і розділенні на підцілі все дрібнішого характеру та виявленні ресурсів, які необхідні для їх узгодженої реалізації.

Також використовується комплекс наукових методів.

Системний аналіз, що ґрунтується на принципі поетапності (постановка мети, визначення завдань, формулювання наукової гіпотези, комплексне вивчення особливостей оптимального варіанта розміщення галузей).

Метод систематизації пов'язаний із поділом досліджуваних явищ (з огляду на цілі дослідження) і вибраних критеріїв на сукупності, які характеризуються певною спільністю і відмітними ознаками.

Метод економіко-географічного дослідження, який поділяють на три складові частини: регіональний метод (дослідження шляхів формування та розвитку територій, вивчення розвитку та розміщення суспільного виробництва в регіональному розвитку), галузевий метод (дослідження шляхів формування та функціонування галузей економіки в географічному аспекті, вивчення розвитку та розміщення суспільного виробництва в галузевому аспекті) і місцевий метод (дослідження шляхів формування і розвитку виробництва окремого міста, селища; вивчення розвитку і розміщення виробництва за його первинним осередком).

З методом економіко-математичного моделювання (так само як і з методом систематизації) тісно пов'язані методи багатовимірного статистичного аналізу.

Одним із поширених методів аналізу багатовимірної інформації є факторний аналіз, або кластер-аналіз. Він полягає в переході до невеликої кількості латентних (прихованих) змінних (факторів) і в класифікації об'єктів за їх чинниками.

У дослідженнях соціально-економічного розвитку регіонів сьогодні використовуються метод головних кластерів і метод порядкової класифікації об'єктів регіонального аналізу.

Останнім часом значне поширення отримала регіонометрика, яка займається застосуванням математичних методів, тобто регіональним моделюванням.

Регіональне моделювання являє собою уявне або штучне конструювання наявної чи перспективної соціально-економічної структури та середовища регіону з метою їх більш повного пізнання і вдосконалення. Для цього можуть бути застосовані абстрактні, дескриптивні й оптимізаційні моделі. Абстрактні моделі поділяються на вербальні, схематичні та математичні. Для опису еколого-економічних і соціальних проблем регіону використовуються вербальні моделі великих підприємств, що відображають фактичний стан геосистеми.

Найбільш розповсюдженими й успішно застосованими під час моделювання регіональних процесів і явищ є математичні моделі.

Арсенал економіко-математичних методів, які застосовуються в системному аналізі регіонального розвитку великий і різноманітний. Ці методи являють собою синтез трьох галузей знань: економічної теорії, математики і статистики та практично використовуються під час діагностики соціально-економічного розвитку регіонів.

14.2. Діагностика розвитку регіональних економічних систем в процесі прийняття державно-управлінських рішень

Останні роки практика регіональних досліджень передбачає діагностику – спосіб оцінювання стану предмета досліджень шляхом виявлення в нього патологічних відхилень від норми (за допомогою

спеціально створених індикаторів і шкал їх вимірювання). Її метою є визначення невідомого явища об'єкта чи явища, яке вивчається, за допомогою побічних (непрямих) вимірювань. Основними завданнями діагностики в регіональному вимірюванні є паспортизація досліджуваного об'єкта (регіону, території, процесу, явища тощо). Паспорт регіону відображає його соціально-економічний портрет і покликаний виконувати два завдання: представляти інформаційну модель регіональної системи та бути засобом конструювання інформаційного потоку, орієнтованого на управління.

Інакше кажучи, складання паспорта регіону має забезпечити збір і систематизацію інформації для подальшого її використання як аналітичного інструменту під час вироблення стратегії та концепції розвитку.

Результат регіональної діагностики, за О. Дмитрієвою, являє собою синтез трьох складових:

- описання об'єкта (процесу, явища) як певного поєднання ознак;
- виявлення патології в їх розвитку;
- визначення – до якого типу, класу належить досліджуваний об'єкт.

Діагностика є інформаційно-аналітичною базою, на якій побудовано подальшу структурно-логічну схему конструювання й управління регіональним розвитком, разом із розробленням концепції та програми її реалізації (рис. 14.1).

Регіональна діагностика може мати таку покомпонентну структуру:

- діагностика природно-ресурсного потенціалу;
- діагностика демографії та розселення населення;
- діагностика економіки регіону.

Діагностика природно-ресурсного потенціалу. Найпоширеніші методи, які використовуються для цього напряму досліджень, оцінювання природних ресурсів:

- пов'язують із витратами на їх освоєння й відновлення;
- пов'язують із диференційною рентою, диференційним доходом, тобто з ефектом від експлуатації ресурсів;
- роблять за допомогою методу витрат (витрат на одиницю приросту продукції на певній території в певний проміжок часу).

Природно-ресурсний потенціал (ПРП) регіону характеризує сукупність природних ресурсів і є фактором регіонального накопичення, умовою залучення інвестицій і розвитку місцевої економіки. У структурі ПРП території виділяють земельну, водну, мінеральну, рослинну, фауністичну, рекреаційну складові.

Оцінка ПРП може мати кількісний і якісний зміст.

Демографічна діагностика. Демографічна діагностика ґрунтується на методах демографічної статистики.



Рис. 14.1. Структурно-логічна схема управління регіональним розвитком

Під час діагностики народжуваності в регіоні встановлюються не тільки фактори, що визначають тенденції народжуваності, статевікова структура, склад сімей та їх матеріальне становище, спосіб життя населення, житлові умови тощо, але й ступінь їх впливу на демографічні процеси як у міській, так і в сільській місцевості.

Під час діагностики демографічних процесів і регіональних ринків праці може бути використано багатий арсенал методів економіко-математичного моделювання, що ґрунтується на кореляційному, факторному, регресійному аналізах.

Діагностика економічного рівня розвитку регіону характеризує насамперед рівень використання всіх регіональних факторів виробництва. Зараз у світовій практиці найважливішим показником рівня соціально-економічного розвитку країн і регіонів є валовий внутрішній продукт (ВВП) і валовий національний продукт (ВНП).

Регіональний ВВП, або валовий регіональний продукт (ВРП), може бути розрахований так: за його виробничим обсягом, за категорією доходів, за категоріями споживання. У першому випадку визначається

вартість усіх виробничих товарів і послуг для населення й інвестиційної сфери. У другому – сума первинних доходів учасників суспільного виробництва. У третьому – сума витрат на кінцеве споживання населення та державних організацій, а також кінцеве використання основних і виробничих фондів.

Функціонування національної та світової економіки значною мірою здійснюється завдяки зв'язкам економічних суб'єктів, що перебувають у різних регіонах. Основними формами міжрегіональних зв'язків, як неодноразово згадувалося, є обмін товарами і послугами, міграція населення, фінансові потоки, інформаційний обмін.

Їх оцінювання здійснюється шляхом виділення внутрішньо регіонального споживання, міжрегіонального вивезення і ввезення, експорту й імпорту. За кожною з вищеназваних форм внутрішньо регіональних зв'язків здійснюються такі розрахунки.

Діагностика динамічних якостей регіону. Варіантів підходу до вивчення динамічних якостей регіону декілька. Тут багато чого залежить від поставленої дослідником мети методичних прийомів, які використовуються.

Спочатку визначається ступінь стійкості соціально-економічної структури. Він може бути трьох рівнів: стійким (регіони, що випробовують інтенсивне економічне зростання або отримують солідний приплив інвестицій); нестійким (депресивні райони); таким, що формується (регіони, де інтенсивно використовуються в господарстві природні ресурси).

Аналогічним чином можуть бути визначені якісні градації економічного розвитку регіонів: власне зростання, пожвавлення, стагнація, депресія. Суворих економетричних параметрів для ідентифікації тієї чи іншої градації немає, проте в межах єдиної використаної методики проблем із визначенням якісних станів зазвичай не буває. Під час дослідження тенденцій економічного розвитку важливо паралельно встановити їх джерела: наприклад, як внутрішні (ендогенні) або зовнішні (екзогенні) чинники спричиняють економічну депресію.

В умовах ринкових перетворень актуальності набуває питання про стадії інвестиційного циклу в регіоні, крім того, що на відміну від загальнонаціонального простору в окремо взятому регіоні інвестиційний цикл більш виражений.

Діагностика функціонально-галузевої та територіальної структури регіону. Функціональна структура господарства регіону являє собою сукупність істотних зв'язків між його компонентами, внутрішніми особливостями предметів і явищ. Вона відображає членування галузей за їх функціями в міжрегіональному і внутрішньо регіональному поділі праці та передбачає виявлення галузі (галузей) спеціалізації, співвідношення між галузями спеціалізації, допоміжними й обслуговуваними. Для більш перспективних регіонів іноді корисно усвідомити стадію економічного розвитку з визначенням значущості первинних, вторинних, третинних і

четвертинних видів діяльності, а також співвідношення функцій економічного процесу – управління, досліджень, власне виробництва.

В умовах ринково орієнтованої економіки особливого значення набувають питання зв'язку функціональної структури господарства регіону з місцевим, загальнонаціональним і світовим ринками.

Аналіз територіальної структури економіки дає змогу оцінити, як здійснюється розподіл по території населення, національного багатства, виробництва, споживання, доходів тощо.

Територіальна структура господарства регіону – сукупність, взаєморозташованих і об'єднаних певним чином територіальних елементів, що перебуває у складній взаємодії в процесі розвитку і функціонування його народногосподарської системи. Ця структура відображає всередині регіональні територіальні пропорції, а також особливості в середині районної територіальної організації виробництва. Це дає змогу визначити територіальну структуру як просторову організацію господарства, просторові об'єднання взаємодії ареалів, центрів, ліній різного особистого соціального значення, що утворюють господарський каркас території. За конфігурацією опорного каркаса він пропонує виділяти такі типи територіальних структур:

1. Радіально-кільцевий із відносно рівномірним розподілом опорних господарських центрів, доцентровими тенденціями в соціально-економічних зв'язках і розвитку, з переважною (з чітко вираженою) центральністю його розташування. Такий тип територіальної структури в цілому характерний для Франції (із чітко окресленим центральним столичним районом), Угорщини та для інших країн. Така сама структура може бути і в окремих регіонах (наприклад, у Харківській області).

2. Прямокутно-регулярний (ґратчастий). У цьому випадку соціально-економічні центри і транспортні вузли розміщуються на території значно рівномірніше. Цей тип передбачає менші відмінності в рівнях розвитку центрів (ядер) району, через що територіальна організація його продуктивних сил має поліцентричний характер.

3. Адміністративні центри (міста) сформувались не тільки під впливом зручного транспортно-географічного положення, але й внаслідок дії адміністративного фактора або давнього історико-господарського розвитку. Такий тип територіальної структури характерний для Волинської та інших областей України, Казахстану.

4. Лінійно-вузловий. Для цього типу територіальної структури характерна наявність потужної внутрішньої економічної вісі вздовж транспортної магістралі, великої ріки, передгірній рівнини, найбільш придатною для життя. Такий тип мають передгірні рівнини Туркменістану й інших республік Середньої Азії.

5. Приморський. Відзначається тим, що елементи його структури розміщуються вздовж морського узбережжя, створюючи морський фасад країни. Такий тип територіальної структури мають регіони українського

Причорномор'я, Латвії та Естонії, регіонів Японії, Китаю, США та багатьох інших країн світу. Для цього типу характерна наявність декількох потужних центрів уздовж узбережжя, від яких ідуть зв'язки вглиб території. Поперечні зв'язки між цими центрами виражені слабо.

6. Багатоядерний. Відзначається басейною концентрацією продуктивних сил. Він характерний для потужних гірничодобувних районів із високим рівнем освоєння і переважним розвитком важкої індустрії. Такий тип територіальної структури мають міста на Донбасі в Україні, Кузбасі в Росії тощо.

Багато регіонів мають змішаний тип територіальної структури із сукупністю розглянутих вище ознак.

Таким чином, оскільки в наш час якість розв'язання проблем регіонального управління залежить від якості прогностичних досліджень, тому його теоретико-методологічні аспекти покликані пояснювати закономірності та фактори регіонального розвитку, науково обґрунтувати причини соціально-економічних диспропорцій регіонів і методи їх регулювання.

14.3. Системне моделювання процесів прийняття державно-управлінських рішень

Якість та ефективність прийняття державно-управлінських рішень багато в чому залежить від моделювання регіонального розвитку. Сучасна наука широко окреслює методи прогнозування та моделювання територіальної соціально-економічної динаміки.

Зазвичай об'єктом дослідження є великі територіальні об'єкти: області, республіки, економічні райони як складні, комплексні регіональні системи. Відмінними рисами оцінювання соціально-економічного потенціалу регіону є інтегральний підхід до визначення змісту потенціалу, що містить різні форми нематеріальних ресурсів.

Близький методологічний підхід використовується для оцінювання рівня економічної безпеки, виявлення депресивних територій здійснюється на основі розрахунку узагальнювальних індикаторів економічного та фінансового станів і рівня життя населення, що характеризують основні територіальні підсистеми. Аналіз наслідків скорочення обсягу випуску містоутворювальних підприємств також побудовано на основі комплексного оцінювання його впливу на три вищеназвані територіальні підсистеми.

Під час аналізу розвитку регіону як елемента соціально-економічної системи країни виявляється історична спадкоємність його зовнішніх функцій, ступінь асиметричності регіонального розвитку, особливості економіко-географічного положення та роль регіону в розвитку національної економіки та національній системі розселення.

Останнім часом в аналітичних дослідженнях соціально-економічного розвитку регіону широко застосовуються системи рейтингового

оцінювання показників діяльності окремих районів і міст у складі областей та регіонів у складі держави. Для виявлення причин відставання та проблем на рівні конкретної адміністративно-територіальної одиниці розраховують інтегральні показники кожної галузі життєдіяльності регіону.

Удосконалення регіональної моделі, що відображає соціально-економічну систему регіону, дає змогу детально аналізувати різноманітні процеси, здійснення яких формує найважливіші показники результативності функціонування того чи іншого суб'єкта або економічного району країни. У процесі такого аналізу з'являється можливість визначити найбільш значущі елементи системи за рівнем впливу на основні результати діяльності, а також ефективність взаємодії регіональних складових. Отримана інформація допоможе зосередитися на розвитку найбільш впливових факторів регіону, а значить, найбільш ефективно використовувати наявні ресурси з метою вдосконалення реальної соціально-економічної регіональної системи.

У випадках надзвичайної складності системи, її новизни, невизначеності формування деяких суттєвих ознак, недостатньої повноти інформації, нарешті, неможливості повної математичної формалізації процесу вирішення поставленого завдання доводиться звертатися до компетентних фахівців, дослухатись до їхніх рекомендацій. Саме їх спосіб вирішення завдання, аргументація, підхід, формування кількісного оцінювання результатів, їх оброблення спеціальними методами являють собою метод експертного оцінювання. Метод має три складові: інтуїтивно-логічний аналіз завдання або його фрагмента; рішення у вигляді якісної або кількісної характеристики; оброблення результатів рішення, тобто отриманих від експертів оцінок.

Одним із різновидів експертного оцінювання є метод колективної генерації ідей («мозковий штурм»), який дає змогу опрацювати декілька можливих варіантів розвитку об'єкта прогнозування за короткий проміжок часу. Сучасні умови перебігу соціально-економічних процесів потребують постійного застосування методу «мозкового штурму», який дає змогу якісно і досить швидко оцінювати різні варіанти розвитку подій, не обмежуючи при цьому їх кількість. Також цей метод допомагає дійти спільного рішення за умови декількох можливих варіантів розвитку об'єкта, виключаючи шлях компромісів, коли одну думку не можна вважати неупередженою.

Метод Делфі – один із найбільш поширених колективних методів експертного оцінювання майбутнього, тобто експертного прогнозування, призначений для визначення й оцінювання ймовірності настання тих чи інших подій. Метод дає змогу узагальнювати думки окремих експертів в узгоджену групову думку, характеризується трьома особливостями, які відрізняють його від звичайних методів групової взаємодії експертів. Це анонімність експертів; використання результатів попереднього етапу опитування; статистична характеристика групової відповіді, яка припускає

оброблення отриманих результатів за допомогою таких методів вимірювання: ранжування, парне порівняння, послідовне порівняння і безпосереднє оцінювання.

У розвитку методу Делфі застосовується перехресна корекція. Майбутня подія уявляється як велика кількість пов'язаних шляхів розвитку, які переходять один в один. Під час введення перехресної кореляції значення кожної події завдяки уведеним певним зв'язкам будуть змінюватися або в позитивний, або в негативний бік, коригуючи тим самим імовірності розглянутих подій. З метою майбутньої відповідності моделі реальним умовам у модель можуть бути введені елементи випадковості.

Поряд з указаними методами в дослідженнях регіонального розвитку досить широко використовують попарне порівняння, коли за допомогою експерта порівнюються окремі об'єкти та будується ранжувальний ряд. При цьому перевагу отримує один із них.

Метод інтерв'ю входить до складу індивідуального експертного оцінювання, при якому здійснюється безпосередній контакт експерта зі спеціалістом за схемою «запитання – відповідь».

Типологізація регіонів у початковому стані та динаміці певного індикатора. Суть цього підходу полягає в такому: уся сукупність регіонів поділяється на дві й більше групи за рівнем індикатора в базисному році (групи 1, 2, ...). Потім здійснюється поділ регіонів за відносною величини індикатора в спостережуваному році (групи 1.1, 1.2, ..., 2.1, 2.2, ...). У простому випадку такий метод виділяє чотири групи (типу) регіонів: 1.1 – регіони, які і в базисному, і в спостережуваному році мали рівень індикатора вищий за середній; 1.2 – регіони, у яких рівень індикатора в базисному році був вищим за середній, а в спостережуваному році став нижчим за середній; 2.1 – регіони, у яких рівень індикатора в базисному році був нижчим за середній, а потім перевищив середній рівень; 2.2 – регіони, у яких рівень індикатора і в базисному, і в спостережуваному році був нижчим за середній.

Найбільш поширеною є типологізація на основі вихідного стану і динаміки певного індикатора. Вона здійснюється в такій послідовності:

- 1) розраховується середня величина показника;
- 2) виділяються регіони, у яких спостерігається показник вищий за середній і нижчий за середній.

Для найбільшої наочності використовуються матричні способи подання даних. На основі спостережуваних типологічних ознак можуть бути виділені три головні типи проблемних регіонів, стосовно яких доцільно застосовувати особливі методи регулювання: відсталі, депресивні, кризові.

З регіональними дослідженнями тісно пов'язаний порівняльно-описовий метод, який ґрунтується на двох принципах: по-перше, порівнюватися мають об'єкти, що мають між собою яку-небудь спільність; по-друге, порівнюються найбільш важливі особливості досліджуваних

об'єктів. За допомогою порівняльно-описового методу надається можливість здійснювати класифікацію і типологію територій, районів, а також політичних, соціальних, економічних та інших процесів і явищ, які відбуваються в них.

Головне призначення кластерного аналізу вирішує завдання класифікації досліджуваних даних і визначає її структуру. Найбільш відомий прийом під час здійснення кластерного аналізу – побудова дендрограми (діаграми дерева). Дендрограму можна визначити як графічне зображення результатів процесу виявлення відстаней між досліджуваними ознаками (рис. 14.2). У ній об'єкти вивчення зазвичай розташовуються вертикально зліва (або внизу), а результати кластеризації, тобто значення відстаней, що характеризують схожість ознак – по горизонтальній прямій вгорі.

схожість	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5
відстань	0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5

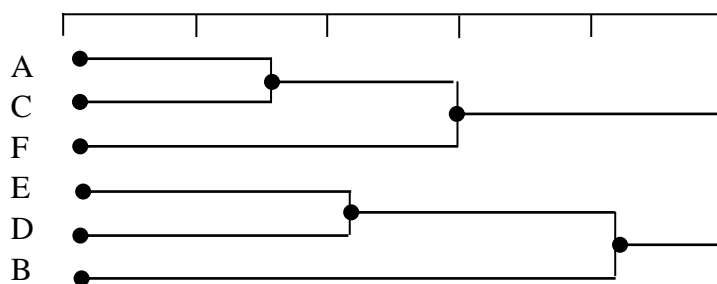


Рис. 14.2. Дендрограма (діаграма дерева)

З метою структурування наявної інформації останні роки широко застосовується SWOT-аналіз, що дає змогу по-новому поглянути на поточну ситуацію і перспективи, які відкриваються в дослідженні та плануванні регіонального розвитку. SWOT-аналіз являє собою концепцію стратегічного планування діяльності, яка передбачає визначення її переваг і недоліків, а також можливостей і загроз, які можуть виходити з найближчого оточення (зовнішнього середовища).

Концепція SWOT-аналізу з'явилася в 1960-х роках, коли професор Гарвардського університету Кеннет Ендрюс уперше сформулював акронім SWOT, що розшифровується таким чином:

- Strengths – переваги;
- Weaknesses – недоліки;
- Opportunities – можливості, фактори зовнішнього середовища, застосування яких дає переваги в наявній ситуації;
- Threats – загрози, фактори, які можуть потенційно погіршити розвиток наявної ситуації.

У процесі прийняття державно-управлінських рішень, аналізуючи соціально-економічний розвиток регіонів, ступінь їх інтеграції в

господарську систему країни й участь у територіальному поділі праці, фахівцям доводиться оперувати визначеними сукупностями статистичних та аналітичних даних. Їх опис дає можливість оцінити реальну картину того чи іншого економічного чи суспільного явища, змодельовати його динаміку й окреслити шляхи оптимізації.

Формування моделей регіонального соціально-економічного розвитку є надзвичайно складним процесом, що складається з різних етапів, які охоплюють множину аспектів і описуються безліччю параметрів і змінних, які мають ретельно узгоджуватися. Складність процесу моделювання визначається складністю модельованої схеми. Під час прийняття та реалізації державно-управлінських рішень потрібним є обґрунтування регіональних моделей соціально-економічного розвитку, розроблення основних параметрів на перспективу, узгодження галузевих і територіальних, внутрішньорегіональних і міжрегіональних народногосподарських аспектів, що необхідно здійснювати з використанням економіко-математичних методів і моделей. Водночас неоднорідність самої проблеми, безліч змінних, обумовлюють необхідність наявності в розробників не однієї моделі, а їх комплексу, що описує в сукупності всі елементи і взаємозв'язки, які визначають регіональний розвиток.

Регіональне моделювання являє собою уявне або штучне конструювання наявної чи перспективної соціально-економічної структури та середовища регіону з метою їх більш повного пізнання і вдосконалення.

Регіон як об'єкт моделювання характеризується:

- слабкістю теоретичних знань, якісним характером знань про систему, відсутністю теорії розвитку регіону;
- високим рівнем невизначеності вихідної інформації.
- наслідком є те, що результати рішення часто мають якісний характер і дають змогу судити про напрями розвитку динамічних процесів, виконувати аналіз стійкості динамічних процесів.

Основними чинниками, що діють у системі, є такі: власний ресурсний потенціал регіону і залучені в регіон ресурси (інвестиції, централізовані капітальні вкладення), і реальні процеси суспільного виробництва. У завданнях прийняття рішень цілеспрямований вибір провідних рішень та економічних методів управління має визначати такі пропорції суспільного відтворення (досягнення балансу використання ресурсів у системі), які максимальною мірою сприяють задоволенню потреб населення в регіоні та підвищенню його життєвого рівня. Це основне цільове завдання регіонального управління.

Досліджувана соціально-економічна система має складну внутрішню структуру, у складі якої можуть бути декомпозовані підсистеми: населення, виробництво, невиробнича сфера, екологія, простір, фінанси, зовнішня економічна сфера. Ця система характеризується ієрархічністю управління

й активністю окремих її підсистем, взаємодія елементів у межах якої розглядається з урахуванням характеру впливів зовнішнього середовища на внутрішню структуру. Регіон являє собою цілеспрямовану і багатоцільову систему, що має неоднорідні внутрішні та зовнішні цілі, самостійні підцілі окремих підсистем, систему показників вимірювання цілей, різноманітні стратегії їх досягнення тощо.

Загальна мета системи може бути подана у вигляді низки слабоформалізованих взаємопов'язаних підцілей. Під час вибору того чи іншого варіанта розвитку доводиться формувати узгоджене рішення, що дає змогу знаходити компроміс між регіональними і загальнодержавними цілями, з одного боку, і цілями окремих підприємств і господарських суб'єктів – з іншого.

Основним системоутворювальним методом моделювання в завданні регіонального розвитку є метод імітаційного моделювання, який:

- дає змогу формувати узагальнену модель системи на основі єдиного фрейму даних;

- реалізує ітераційний характер розроблення моделі, поетапний характер деталізації модельованих підсистем, що дає змогу поступово збільшувати повноту оцінювання прийнятих рішень у міру виявлення нових проблем і отримання нової інформації;

- пропонує експеримент на імітаційній моделі (що дає змогу оцінювати наслідки прийнятих рішень не на живих людях, а на комп'ютерних моделях). Головною перевагою імітаційного моделювання є те, що експерт може за допомогою експерименту на моделі виробляти стратегію розвитку;

- широко застосовується в системах прийняття рішень, оскільки дає змогу аналізувати велику кількість альтернатив, стратегій, здійснювати сценарні розрахунки, досліджувати стохастичні системи в умовах невизначеності тощо;

- дає змогу вивчати динаміку розвитку соціальних систем.

Сьогодні імітаційне моделювання стає все більш актуальною комп'ютерною технологією. Основними напрямками вдосконалення сучасних систем моделювання є такі: створення проблемно орієнтованих систем моделювання в різних галузях досліджень; об'єктно орієнтоване моделювання; застосування структурно-функціонального підходу, удосконалення інструментів для здійснення сценарних розрахунків; інформаційна (доступ до баз даних) і математичне підтримання процедур аналізу вхідних даних, пов'язаних із плануванням, організацією та здійсненням спрямованого обчислювального експерименту на імітаційній моделі; розроблення у сфері взаємодії імітаційного моделювання з інтернету.

14.4. Аналіз сучасних механізмів управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах України

Більш обґрунтовано цю проблему почали розв'язувати з уведенням адміністративно-територіальних утворень. З практичної доцільності виникли і стали безперервно вдосконалюватися адміністративні структури управління регіоном.

Процеси трансформації економіки та суспільства, що відбуваються, обумовлюють об'єктивну необхідність теоретичного переосмислення внутрішнього змісту і призначення всіх елементів механізму регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

Механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в керувальних впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює їх в життя, зважаючи на державну владу.

У словнику-довіднику за ред. В. Бакуменка та В. Князева механізми державного управління тлумачаться як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [30].

Комплексний механізм державного управління визначається як «система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління» [30]. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати.

Механізм управління охоплює таке: цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали.

Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів.

Умовно можливим є поділ механізмів управління на три типи, а саме: знаряддя (інструменти), системи (набір взаємопов'язаних елементів) та процеси (послідовність певних перетворень).

Процес є певною послідовністю дій, етапів перетворення, а механізм, який є більш широким поняттям, охоплює різноманітні інструменти, важелі, засоби, стимули державного управління. Тому поняття «механізм» не можна порівнювати з поняттям «процес», як і з поняттями «знаряддя» чи «інструмент». Сама лише наявність інструментів не в змозі забезпечити практичну реалізацію державного управління. Аналіз наведених вище

визначень дає змогу зробити висновок про те, що до складу механізму державного управління, що є системою, окрім інструментів впливу на об'єкт управління, належать також методи, важелі, політика, правове, нормативне й інформаційне забезпечення тощо. Інакше кажучи, система механізму управління складається із системи управління; соціальних, правових норм; способів визначення цілей; управлінського процесу як циклу дій керівної системи, що послідовно змінюють одна одну. Методологічну основу системи державного регулювання регіонального розвитку становить регіональна політика України.

Під механізмом управління в найбільш загальному сенсі має розумітися сукупність системних елементів, тісно взаємопов'язаних між собою, за впливу на один або декілька з яких відбувається певне функціонування або зміна інших елементів системи, які ведуть до необхідних процесів в об'єктах управління.

Державний механізм управління в Україні є складним (комплексним) і містить у собі декілька самостійних механізмів, кожен із яких здатен здійснювати певний вплив на об'єкти управління. Зазвичай у практичній діяльності працюють усі наведені далі системні складові загального механізму регіонального управління, причому в різних поєднаннях, пропорціях і співвідношеннях. Це такі механізми:

- економічний – управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю;

- мотиваційний – сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи;

- організаційний – визначає об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління й організаційні структури через методичні вказівки, інструкції, норми, нормативи й стандарти, а також результати їх функціонування;

- фінансовий – забезпечує регулювання фінансової, інвестиційної та інноваційної діяльності шляхом складання стратегічних планів розвитку, поточного бюджетування та фінансування установ та організацій;

- інформаційний – запроваджує інформаційне забезпечення в державному управлінні через складання звітності установ та організацій, статистичних збірників та застосування інтернет-ресурсів;

- політичний – визначає формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики;

- правовий – регулює відносини між державою та суспільством через закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, а також накази відповідних міністерств і відомств.

Удосконалення правового механізму державного управління, розроблення змін у системі законів має бути спрямовано на

функціонування ринкових саморегуляторів, які тісно пов'язані з організаційним механізмом державного управління. Ураховуючи те, що ключові концепції соціально-економічного розвитку України нового десятиліття – це інновації, швидкість обслуговування і якість, для більш ефективного використання можливостей сучасних інформаційних технологій необхідно не тільки змінити застарілі структури і підходити до перебудови діяльності органів влади за новими принципами, але й передбачити розроблення норм і нормативів щодо забезпечення матеріально-технічними та фінансовими ресурсами державних установ.

Характеризуючи сучасні завдання фінансового механізму державного управління регіональним розвитком, зазначимо що, замість наявного на сьогодні в Україні директивно-планового управління централізованими капітальними вкладеннями і монополізації функції фінансування реформа бюджетної регуляторної політики держави має враховувати розроблення довгострокових концепцій розвитку окремих галузей, механізму й надання права керівникам бюджетних закладів державної та комунальної форм власності самостійно перерозподіляти державні кошти для потреб закладу. Реформування має бути спрямоване на подальше вдосконалення форм і методів фінансування через залучення інвестицій і довгострокового кредитування в діяльність закладів регіонального рівня.

Особливу увагу варто звернути на вдосконалення інформаційного забезпечення державного управління соціально-економічними процесами та формування єдиного інформаційного простору України й національних телекомунікаційних мереж на регіональному рівні, що можна розглядати як цілісну систему, результатом функціонування якої є новітні ідеї та оригінальні технології. Особливість завдання цього напрямку полягає в його технологічній складності та пов'язана з необхідністю оброблення великого обсягу різноманітної інформації, що надходить зі значної кількості джерел, а також із високими вимогами до оперативності й форм її надання, достовірності, актуальності та безпеки.

У науці виділяється низка механізмів управління процесами соціально-економічного розвитку регіону. Серед них механізм, оснований на використанні важелів саморегулювання. У цьому випадку головна функція держави полягає в тому, щоб визначити економіко-правові умови діяльності для всіх суб'єктів ринкових відносин, самі ж відносини регулюються ринком.

Відокремлюється механізм державного регулювання, коли функції держави значно ширші, вони не обмежуються лише сферою законодавства, а передбачають участь держави в усіх етапах відтворювального процесу.

Також виділяється механізм стихійного регулювання, що характеризується як пасивною роллю держави в управлінні ринковою системою, так і відсутністю передумов для використання важелів

саморегулювання. Самоорганізація, яскравим прикладом якої є ринок, певною мірою притаманна сталим економічним системам, але вона малоефективна в період переходу від однієї системи економіки до іншої. Крім того, відсутність регулювальних механізмів, які ефективно діють, за часів системних змін призводить до зростання хаотичних процесів, консервації старих деструктивних структур, послабленого розвитку.

Тому в період становлення ринкових відносин в Україні успішною передумовою соціально-економічного розвитку регіонів є збереження державного регулювання, що використовується в інтересах усього суспільства як для активізації потрібної йому діяльності, так і для обмеження небажаних її форм.

Організаційно-економічний механізм регіонального управління здебільшого впливає на перебіг різноманітних визначальних процесів у соціальному і господарському житті регіонального співтовариства, виконанні завдань і досягненні цілей. До того ж організаційно-економічний механізм регіонального управління в сучасних умовах суспільного розвитку, що змінюються, залишається недостатньо вивченим.

Організаційно-економічний механізм управління регіоном являє собою складну сукупність інструментів і процесів прямого (безпосереднього) та непрямого впливу (координації, стимулювання, регулювання) на соціальні та ринкові умови життєдіяльності регіонального співтовариства, які забезпечують підвищення ефективності регіональної економіки та зростання якості життя населення.

Організаційно-економічний механізм створюється і приводиться в дію органами регіонального управління, які керуються виключно своєю регіональною політикою (розробленою відповідно до загальнодержавної соціально-економічної політики), причому з різнобічним урахуванням чинників зовнішнього національного і глобального середовища.

Водночас розглянутий організаційно-економічний механізм управління регіоном формується на основі специфічних принципів регіонального управління, притаманних йому функцій, спеціальних структур, наявних ресурсів, традиційних та нових методів і сучасних технологій управління. Цей організаційно-економічний механізм здійснює такі основні масштабні процеси впливу: безпосереднє управління державним сектором регіонального господарства; координацію різних видів діяльності та процесів соціально-економічного розвитку регіону; ринкове стимулювання і регулювання господарського функціонування. Причому окремі складові укрупнених інструментів впливу зазвичай пов'язані в різних варіаціях із певними елементами інших інструментальних засобів.

Аналогічно й інші інструменти та елементи, які їх складають, взаємодіють між собою в тих чи інших поєднаннях і доповнюють один одного, що приводить до адитивного ефекту. Тому завжди треба

враховувати певну комплексність впливу різних інструментів, які загалом складають системний інструментарій організаційно-економічного механізму.

Перелік конкретних інструментів впливу змінюється у зв'язку зі змінами зовнішніх і внутрішніх факторів, появою нових інструментів, удосконаленням основних елементів системи регіонального управління (органів управління, структур, ресурсів, технологій тощо), що являє собою об'єктивний процес оновлення.

Організаційно-економічний механізм управління регіоном – це багатоаспектна, багатогранна система інструментів і процесів впливу, які на практиці використовуються для отримання того чи іншого результату зазвичай у різних, часом у складних поєднаннях, визначених наборах і комплексах. Тільки на основі науково обґрунтованого, взаємопов'язаного, взаємодоповнювального використання вельми різноманітних за змістом, спрямованістю та силою інструментів впливу можливе здійснення необхідного впливу на ті чи інші соціально-економічні процеси і забезпечення необхідної «ланцюгової реакції» в масштабі регіону для отримання запланованих результатів і синергетичного ефекту. Закономірності, принципи, завдання й організаційно-економічний механізм складають одну з теоретичних основ вітчизняної науки державного управління, яка інтенсивно розвивається сьогодні.

14.5. Тенденції становлення структури механізму управління сталим розвитком регіону

Виконаний аналіз розвитку регіонального управління показує, що в спеціальній літературі на сьогодні немає чітко сформульованого регіонального організаційно-економічного механізму управління.

Органи влади на регіональному рівні виконують не лише поточне управління соціально-економічними процесами на відповідній території, але і забезпечують їх стратегічне планування. Незважаючи на значущість поточної діяльності, функція стратегування в сучасних умовах набуває все більшого значення, адже без стратегічного планування діяльність суб'єктів соціально-економічного розвитку певної території буде мати стихійний і незбалансований характер, результати якого, імовірно, не забезпечать ані тривалого зростання макроекономічних показників, ані задоволення потреб мешканців відповідної території.

Тому органи влади різних рівнів мають забезпечувати державний регіональний розвиток системно та цілеспрямовано, використовуючи всі наявні правові, економічні, організаційні, інформаційні й інші механізми. Змістом такої діяльності має стати визначення пріоритетів і обмежень соціально-економічного розвитку території, розроблення стратегічних цілей і завдань щодо забезпечення відтворення соціально-економічного потенціалу території. При цьому можна визначити два головні напрями діяльності:

1. Економічний. Органи державного управління мають не тільки підтримувати наявні на території регіону підприємства, але й сприяти створенню нових із метою зміцнення економічного потенціалу, збільшення бази оподаткування, зростання кількості робочих місць. Для цього необхідно здійснювати заходи щодо реклами товарів і послуг місцевих виробників, забезпечувати раціональне розміщення підприємств, надавати допомогу у сфері професійної підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, гарантії з позиків тощо.

2. Соціальний. Однією з головних цілей діяльності органів державної влади є захист прав і свобод, задоволення широкого кола потреб населення. При цьому слід мати на увазі, що набір найважливіших потреб громадян майже не залежить від економічної спеціалізації території. Незалежно від того, що виробляється на підприємствах регіону, цей набір є майже незмінним і містить такі потреби, як здоров'я, робота, житло, харчування, духовний і фізичний розвиток, виховання і навчання дітей, освіта тощо. Цей факт дає змогу виокремити низку вимог до органів державного управління щодо забезпечення базових потреб громадян:

- повнота, тобто охоплення всіх об'єктивно наявних раціональних потреб;

- постійність (задоволення потреб має стати не ситуативною, а постійною діяльністю);

- комплексність (тобто задоволення потреб має стати системною та збалансованою діяльністю, адже низький рівень задоволення однієї потреби не може компенсуватися високим рівнем задоволення інших).

Кожну потребу громадян можна подати у вигляді окремої підсистеми. Отже, диспропорції в розвитку даних підсистем призводять до зменшення сталості всієї соціальної системи і, як наслідок, зростання соціальної напруженості, конфліктів тощо.

Проаналізувавши будь-яку соціально-економічну систему, можна виділити два види ресурсів: матеріальні, а саме: природні ресурси, стаціонарна інфраструктура, основні фонди, мобільні – капітал, технології, обладнання; людські – це не просто трудові ресурси, а особи, що свідомо діють у межах установлених правил соціально-економічних відносин.

Для забезпечення ефективного розвитку системи необхідним є забезпечення балансу всіх трьох факторів. При цьому розвиток здійснюється діалектично, коли після певного накопичення кількісних змін, через просте відтворення наявних елементів системи, виникає потреба в її якісному розвитку, у переході на принципово новий рівень.

Крім цього, розвиток має бути стійким, що передбачає тривалість збереження основних умов для збалансованого відтворення багатостороннього потенціалу території. Неприпустимо, щоб розвиток здійснювався завдяки будь-якому з основних факторів, який не

відновлюється під час експлуатації. У такому разі вичерпання цього фактора призведе до кризи розвитку з непередбачуваними соціально-економічними наслідками.

Управлінський механізм держави можна розглядати як сукупність різноманітних економічних важелів і стимулів, що створюють певну зацікавленість у вирішенні регіональних завдань. Крім того, цей механізм охоплює не тільки організаційно-економічні, а й соціально-правові методи управління, психологічні й етичні, які спрямовані насамперед на людину і впливають на її діяльність. При цьому в системі управлінського механізму треба враховувати напрями інвестиційно-інноваційної політики регіону, розширення використання інформаційних технологій, кадрове забезпечення державного управління.

Практика показує, що на сучасному етапі економічних і суспільних «реформ та оновлення задля покращення життя людей» необхідне створення гнучкого управлінського механізму, досконалого і дієвого, який даватиме змогу оперативно розв'язувати проблеми взаємодії центру та регіонів.

З викладеного вище можна зробити висновок, що регіональний управлінський механізм як суспільно-економічна категорія являє собою елемент суспільства, у якому реалізуються економічні та політичні закони, виявляються основні закономірності утворення та функціонування суб'єктів, що розташовані в регіоні.

Зміст регіонального механізму управління слід сформулювати як системну сукупність соціальних, економічних і політичних процесів, нормативно-правових актів та управлінських дій, що націлена на підвищення ефективності управління регіоном на основі оптимізації взаємодії суб'єктів господарювання і місцевих органів влади на території регіону, що функціонує. У складних посткризових умовах механізм державного управління можна визначити як пошук рухомої внутрішньої рівноваги, досягти якої можна, з одного боку, в результаті адаптації до впливів зовнішнього середовища, а з іншого – впливом на це середовище прийняттям і реалізацією рішень наступального характеру.

Розгляд суті та змісту досліджуваного механізму є найбільш адаптованим до сучасних вимог української практики державного управління. У цьому зв'язку доцільне з'єднання двох єдиних взаємозалежних і взаємообумовлених компонентів – організаційного (суб'єктивного) і соціально-економічного (об'єктивного), наявність яких визначає суть механізму управління. Такий підхід цілком прийнятний для визначення вмісту механізму управління регіонами будь-якого рівня інтеграції (область, адміністративний район тощо).

Механізм державного управління має містити в системній єдності такі принципи його формування: правовий, соціально-економічний, організаційний, методологічний і методичний.

Правовий принцип цього механізму пов'язаний із розробленням і

реалізацією відповідних законодавчих і нормативних актів, що регулюють різні сторони життєдіяльності регіону, формуванням правового простору перетворень економіки та суспільства на державному й інших рівнях.

Соціально-економічний принцип об'єднує систему форм і методів прямого і непрямого державного регулювання всього складного комплексу відносин у регіоні, що виникають у процесі його життєдіяльності.

Організаційний принцип містить теоретичні та практичні питання формування системи органів державної влади та господарського управління, їхньої структури, раціонального розподілу повноважень, виконання ними функцій контролю та координації діяльності об'єктів регулювання, здійснення взаємозв'язків між ними на різних рівнях.

Методологічний принцип регіонального механізму являє собою сукупність концептуальних підходів до розроблення, визначення стратегії, тактики, варіантів і сценаріїв його роботи, вибір набору показників (параметрів), що відображають умови і кінцеву ефективність функціонування.

Методичний принцип визначає проведення процедур розрахунків показників (параметрів), що є результатом реалізації заходів, які здійснюються через механізм регулювання розвитку регіону будь-якого рівня інтеграції.

Додержання вказаних принципів сприятиме реалізації функцій регіонального управління, що створює основу для формування системи локальних оптимізаційних завдань із прийняття відповідних рішень. Побудова ефективної організаційної структури є одним з основних напрямів під час розв'язання проблеми управління стійким розвитком регіону. Організаційна структура має враховувати специфічні соціально-економічні особливості регіону, оскільки нормативно встановлені функції регіональних органів державного управління реалізуються через спеціальні органи, які формують систему регіональних органів влади.

Застосування того чи іншого типу організації органів управління регіоном залежить від безлічі факторів: кількості населення регіону, його правового статусу, національних, культурних, історичних традицій, від розмірів і географічних особливостей території, від обсягу і складності питань, що вирішуються, від економічної, соціальної, політичної ситуації в регіоні тощо.

Регіональна структура управління загалом має містити системний взаємозв'язок горизонталей і вертикалей управління, з'єднати в єдине ціле галузеве, територіальне управління, самоврядування і державно-управлінську вертикаль. Співвідношення між цими видами управління має певну тенденцію розвитку, пов'язану з особливостями соціально-економічного розвитку держави.

Суть державного регулювання полягає в тому, що, використовуючи різні форми (цінові та нецінові) і методи (прямі і непрямі), держава проводить регіональну політику, сприяє становленню та розвитку

соціально-економічних процесів. Регіональна політика фактично є основою трансформації структури суб'єктів держави в територіальному аспекті. Реалізація її на практиці зазвичай здійснюється за такими напрямками: установлення системи узгодження інтересів «центр-регіон» з організаційно-правових питань; імперативне державне управління регіоном за окремими напрямками відповідно до загальнодержавних інтересів; реалізації галузевих проектів у регіонах; вироблення власної комплексної політики.

Отже, регіональна політика – це механізм у руках державних органів із регулювання економічного, соціального, політичного, екологічного розвитку регіонів. При такому розумінні регіональної політики суб'єктом управління є держава в особі регіональних органів управління, а також спеціалізовані інститути, уповноважені регулювати розвиток суб'єктів господарювання на державному рівні.

Державне регулювання слід розглядати на галузевому та регіональному рівнях. Серйозними перешкодами для проведення державної політики регулювання і підтримання господарської ініціативи на рівні регіону можуть стати консерватизм нераціональних і екстенсивних систем господарювання, які склалися раніше. Наявність такої небезпеки показує, що механізм державного регулювання і підтримання є досить складним і багатофункціональним, його застосування має бути оптимізовано.

Для заходів, які вживаються всередині регіонів, основне значення в цьому контексті мають масштаби державних гарантій. Так, через недосконалий механізм державної підтримки регіон у цілому та його окремі суб'єкти стають незацікавленими в пошуку шляхів зростання ефективності діяльності, що може призвести до розбалансування ситуації на рівні всієї держави.

Державне регулювання має забезпечувати вирішення такого комплексу регіональних завдань:

- закріплення основних положень соціальної та економічної політики в законодавчих актах;
- оцінювання соціально-економічного становища регіонів на основі сучасних методів прогнозування й оцінювання обсягів виробництва продукції, ефективності використання ресурсів, якості життя населення;
- формування сприятливої митної, тарифної, цінової та кредитно-фінансової політики на міжрегіональному і міждержавному рівнях для виробництва продукції, проведення робіт і надання послуг;
- аналіз продовольчої безпеки на основі вивчення наповнення продовольчого ринку, контролю за організацією централізованих продовольчих фондів і регулювання цін на продукцію сільського господарства в регіонах, розроблення пропозицій щодо створення і використання резервних державних фондів;
- сприяння розвитку ринкової інфраструктури в регіонах; регулювання основних пропорцій міжгалузевого і внутрішньогалузевого обмінів;

– забезпечення умов нормальної конкуренції на продовольчому ринку;

– проведення протекціоністської політики стосовно вітчизняних товаровиробників, заохочення експорту, активне залучення інвестицій;

– розроблення маркетингових і консалтингових програм для розвитку малого бізнесу і підприємництва.

Державне регулювання соціально-економічних відносин регіонального рівня має передбачати виконання таких заходів:

– довгостроковий прогноз, який визначає основні тенденції досліджень розвитку регіону на досить тривалий період і виявляє можливі моменти майбутніх розривів у цих тенденціях на основі поетапного формування і розвитку соціально-економічних процесів;

– розроблення стратегічних концепцій із використання та розвитку ресурсів (матеріальних, трудових і фінансових) у загальній регіональній системі;

– розроблення конкретних цілей розвитку регіону на п'ять років із використанням засобів їх досягнення на основі бізнес-планування й інноваційно-інвестиційного проектування.

На рівні конкретних регіонів та їх інтегрованих формувань (фінансово-промислові групи, холдинги, корпорації тощо) державне регулювання має здійснюватися шляхом правового забезпечення антикризового управління та діяльності антикризових керівників; організаційно-правового і фінансово-економічного аналізу стану регіонів; розроблення заходів щодо виведення регіонів зі стану кризи на основі розрахунків оцінки нерухомості та бізнесу, інвестиційних проектів і бізнес-планів.

На сучасному етапі оновлення системи управління доцільно враховувати такі пріоритетні напрями діяльності. Їх можна охарактеризувати коротко таким чином:

– децентралізація компетенції;

– суміщення професійної та ресурсної відповідальності;

– зменшення ієрархічних рівнів управлінь зі збільшенням вирішуваних завдань і обсягів відповідальності;

– виокремлення окремих, конкретних функцій і створення самостійних управлінських одиниць;

– чіткий поділ стратегічних і тактичних завдань (використання принципу «замовник-підрядник»);

– орієнтація на завдання і споживачів (пропозиції послуг споживачеві);

– прискорення процесів адміністрування, планування та прийняття рішень, зокрема за допомогою проектного менеджменту та використання управлінських команд;

– розвиток системи стимулювання, орієнтованої на оптимізацію використання ресурсів;

- розроблення показників і стандартів вимірювання трудових досягнень і контролю за результатами;
- упровадження принципу трудових досягнень у державній кадровій політиці;
- уведення бюджетування і системи подвійного бухгалтерського обліку замість підрахунку витрат для обґрунтування рішень;
- максимальне використання сучасних інформаційних технологій в інформаційно-телекомунікаційних системах, а також під час підготовки документації;
- зміцнення духу змагальності.

Прийняття відповідних державно-управлінських рішень у вказаних напрямках буде сприяти створенню та подальшому практичному виконанню регіональних соціально-економічних програм, удосконаленню системи державного управління, окремих складових її механізму, що спрямоване на створення нових стандартів життя як на рівні регіонів, так і всієї країни.

Контрольні запитання

1. Методологія дослідження соціально-економічних процесів у регіональній політиці.
2. Діагностика розвитку регіональних економічних систем у процесі прийняття державно-управлінських рішень.
3. Системне моделювання процесів прийняття державно-управлінських рішень.
4. Аналіз сучасних механізмів управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах в Україні.
5. Тенденції становлення структури механізму управління сталим розвитком регіону.

15. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ

15.1. Поняття та критерії результативності й ефективності управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах

Проблема ефективності стосується всіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це властиве управлінню як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей і виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини. Отже, ідеться про ефективність суспільної системи.

Суспільству, самій державі необхідні повні й достовірні знання того, яку користь дають витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина і дієвість його впливу на керовані процеси.

У державному управлінні під час оцінювання його результативності й ефективності мають принаймні порівнюватись:

- цілі, які практично реалізуються в ньому, із цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами;
- цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними внаслідок об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);
- об'єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами;
- суспільні витрати на державне управління з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;
- можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

Під результативністю в науковій літературі розуміється досягнення поставленої мети (отримання запланованих результатів або досягнення запланованих показників) безвідносно до витрат, пов'язаних із отриманням результату. У публічному адмініструванні результативність відображає виконання розпоряджень, дотримання обмежень і регламенту, виконання управлінських рішень, нерідко пов'язаних із досягненням соціальних ефектів, що мають якісний характер і які важко кількісно вимірювати. Інколи результативність іще називають ефектом, тобто ці поняття ототожнюються. Якщо ж ефект порівнюється із витратами на його досягнення, йдеться про ефективність.

З огляду на найпоширеніше трактування ефективність управління – це результат, зіставлений із витратами на його досягнення (до них належать не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому насамперед потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти результативність та ефективність публічного адміністрування.

Є три типи показників результативності: показники кінцевих ефектів (ПКЕ), показники безпосередніх результатів (ПБР) і показники використання ресурсів (ПВР). Ці показники охоплюють усю розмаїтість найменувань показників результативності та в узагальненому вигляді відображають властиві всім органам виконавчої влади принципові складові управління в об'єкт управління (цільова група, сфера впливу), суб'єкт управління і вартість управління.

Показник кінцевих ефектів має відображати зміну стану цільової групи (об'єкта управління) внаслідок діяльності органу виконавчої влади.

Цей показник результативності може виражати як кількісну оцінку стану (або зміни стану) сфери впливу органу виконавчої влади (частка

населення, що використовує інформацію про приватизаційні процеси не рідше одного разу на місяць), так і якісну (частка населення, що має постійний доступ до інформації про діяльність Фонду державного майна України).

Другий тип показників результативності, що становить кількісний результат діяльності органу виконавчої влади (ПБР), на відміну від ПКЕ, відображає характеристики не цільової групи, а безпосередньо органу виконавчої влади, тобто суб'єкта управління. Ці характеристики стосуються управлінського впливу, що може виявлятися у вигляді наданих послуг, вироблених товарів, виконаних робіт або полягати в реалізації встановлених процедур, забезпеченні ділових процесів. Сукупність ПКЕ і ПБР становить ієрархію, у якій кожному ПКЕ відповідає деякий набір ПБР, причому один ПБР може відповідати різним ПКЕ.

Описаних двох типів показників результативності управління недостатньо для обґрунтування ресурсних витрат органу виконавчої влади. Отже, необхідно ввести показники третього рівня (ПВР). Вони не є показниками вхідних ресурсів, які становлять тільки опис наявних фінансових, трудових або матеріальних ресурсів і не відображають результат діяльності органу виконавчої влади.

Показник використання ресурсів відображає їх витрату в процесі створення безпосереднього продукту діяльності органу виконавчої влади за заданих бюджетних обмежень і для досягнення цільових значень ПБР. Показник використання ресурсів, на відміну від ПКЕ і ПБР, не відповідає на запитання «навіщо?» (з яким очікуваним результатом?), а замість цього відповідає на запитання «як?» і «які?» ресурси використовуватимуться для забезпечення цільових значень ПБР. З огляду на це ПВР має описувати залежність безпосереднього результату (цільового значення ПБР) від кількості та якості ресурсів, що використовуються.

Ще одним критерієм відбору сукупності показників результативності є можливість здійснення зовнішнього контролю за досягненням мети діяльності органу виконавчої влади. Оскільки результативне управління передбачає орієнтацію на клієнта, а мета органу виконавчої влади відображає зміну стану цільової групи, важливо надати можливість контролювати реалізацію цілей органу виконавчої влади безпосередньо цільовій групі.

Критерії ефективності характеризуються ознаками, сторонами, проявами управління, аналізуючи які, можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

З огляду на соціальну спрямованість цілей державного управління визначальною для його оцінювання є соціальна ефективність.

Соціальна ефективність державного управління відображає результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер.

Розрізняють три основні поняття ефективності державного управління:

- загальна соціальна ефективність державного управління;
- ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління;
- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

Визначальними критеріями ефективності публічного адміністрування, а отже, і системи органів управління як її підсистеми, є критерії загальної соціальної ефективності, що відображають стан і реальну роль указаної системи в суспільній життєдіяльності. Ці критерії є узагальнювальними, характеризують активність керівної та керованої підсистем в органічній єдності. Акцент за використання цих критеріїв робиться на встановлення залежності між системою державного управління та рівнем і якістю розв'язання головних проблем розвитку суспільства.

Інтегрованим показником ефективності публічного адміністрування може бути соціальний ефект як сукупний позитивний результат, отриманий суспільством під час виробництва та споживання матеріальних, соціальних і духовних благ. Соціальний ефект виникає завдяки раціональній організації суб'єктів управління (насамперед підсистеми державних органів), оптимальному функціонуванню керованих об'єктів, відповідності діяльності суб'єктів і об'єктів потребам, інтересам і закономірностям суспільства. Критеріями загальної соціальної ефективності державного управління можна вважати:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- впорядкованість, безпеку, сталість і надійність суспільних відносин, їх відтворення з позитивним результатом, що зростає.

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

Наступна група критеріїв може бути позначена як критерії спеціальної соціальної ефективності державного управління. Критерії ці відображають організацію та функціонування безпосередньо державно-управлінської підсистеми (сукупності державних органів, що здійснюють управління). Критеріями спеціальної соціальної ефективності державного управління, що відображають рівень організації та функціонування управлінської підсистеми як цілісності, можна вважати доцільність, витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій, стиль функціонування державно-управлінської підсистеми, її підструктур і ланок, витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської підсистеми, складність організації та діяльності державно-управлінської підсистеми.

Важливу роль в оцінюванні управління відіграють критерії конкретної соціальної ефективності діяльності кожного державного органу, кожного конкретного управлінського рішення, дії, відносин. Зазначені критерії необхідні, тому що загальна і спеціальна соціальна ефективність формуються завдяки наявності конкретної соціальної ефективності. У складних ієрархічних управлінських підсистемах можливі випадки, коли загальна і спеціальна соціальна ефективність досягаються завдяки активності одних управлінських компонентів за певної інертності інших. Наслідком цього може бути низький рівень роботи окремих органів за наявності загальних позитивних показників. Така ситуація є небажаною, оскільки суспільству й державі потрібна ефективна діяльність кожного конкретного елемента державно-управлінської підсистеми. Ефективна робота окремих суб'єктів державного управління є свідченням їх наближеності до громадян і реалізації принципу пріоритетності потреб та інтересів громадян в державному управлінні.

Остання група критеріїв – це критерії індивідуальної соціальної ефективності, за якими має оцінюватися ефективність посадових осіб органів державного управління. Посадова особа як індивідуальний представник державного органу, наділений відповідною компетенцією, здійснює від його імені діяльність, результативність та ефективність якої може не збігатися з ефективністю усього органу. Критеріями можна вважати імідж працівників державного апарату, їх правову культуру, оскільки посадові особи здебільшого асоціюються в громадян із посадами, які вони обіймають у державному апараті. Підвищуючи авторитет кожної окремої посадової особи, підвищують авторитет органу державного управління, що відповідно сприяє ефективності його діяльності. Для оцінювання ефективності державного управління в країнах світу Світовим банком використовуються такі критерії:

- урахування думки населення і підзвітність державних органів; ці показники дають змогу оцінити, наскільки громадяни країни мають можливість обирати уряд, а також оцінити такі аспекти життя суспільства, як свобода слова, свобода об'єднань, наявність незалежних ЗМІ;

- політична стабільність і відсутність насилля; цей критерій дає змогу оцінити наявні міркування щодо ймовірності дестабілізації та відсторонення уряду неконституційними методами чи із застосуванням насилля, зокрема тероризму;

- ефективність роботи уряду; цей критерій передбачає оцінювання якості державних послуг, якості роботи державних службовців, рівня незалежності державних службовців від політичного тиску, якості розроблення і реалізації політики, надійності відданості уряду заявленій політиці;

- якість законодавства; цей критерій дає змогу оцінити спроможність уряду формувати і реалізовувати раціональну політику і правові акти, які сприяють розвитку приватного сектору;

– верховенство закону; врахування цього критерію означає оцінку ступеня впевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм, зокрема ефективності примусового виконання договорів, роботи міліції, судів, рівня злочинності та поширення насилля;

– боротьба з корупцією; цей критерій потребує оцінювання ступеня поширеності використання державної влади з корисною метою, зокрема дрібні та великі форми корупції, а також ступеня врахування державою інтересів еліти і приватних підприємців.

Головним критерієм ефективності сучасного державного управління в соціально-політичній сфері є цілковита відповідальність управлінської діяльності докорінним інтересам суспільства, розширення і поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян і їх практична реалізація, успішне здійснення тактичних і стратегічних політичних та соціальних цілей і завдань щодо реформування суспільства, виведення української економіки з катастрофічного стану і перетворення України на розвинену країну.

15.2. Моделі ефективності діяльності публічних адміністрацій

Моделі ефективності діяльності публічних організацій формуються залежно від поєднання основних механізмів управління, що відрізняються набором інструментів впливу.

Усі моделі ефективності передбачають зосередження уваги на ключових моментах досягнення ефективності:

– співвідношенні між витраченими ресурсами й отриманими кінцевими результатами;

– зменшенні кількості ресурсів, що витрачаються і/або зниженні їх вартості;

– скороченні тривалості процесу прийняття рішення і/або надання послуги;

– збільшенні кількості осіб, задоволених наданими послугами і/або зменшенні кількості осіб, яким потрібна допомога органів влади.

Але в різних моделях пріоритетність зазначених компонент може бути різною, що обумовлює різну цілеорієнтованість контролю за процесом надання послуги. Зокрема, можна виділити такі групи контролю:

– контроль витрат;

– контроль процесу;

– контроль дотримання стандартів;

– контроль часу;

– продуктивність;

– контроль результатів.

Загальна модель ефективності управління відображає взаємозв'язок між витратами вхідних ресурсів у процесі надання послуг і кінцевими результатами, що дає змогу визначити якою ціною вони досягнуті.

Загальна модель ефективності набуває більш конкретних і специфічних рис за різних комбінацій інструментів впливу, які відзначаються сукупністю характерних особливостей.

Інструменти адміністративного механізму мають примусовий обов'язковий характер.

Правила як продукт адміністрування, з одного боку, формалізують діяльність працівників адміністрацій, чітко приписуючи їм те, що вони повинні робити, а з іншого, інколи не дають змоги клієнту отримати потрібну йому послугу, якщо він порушує певні формальні вимоги (прийшов невчасно, запізнився подати документи, звернувся не за інстанцією тощо). Така ситуація формує негативне ставлення населення до працівників публічних адміністрацій, які не можуть порушувати встановлені нормативними документами правила. Вихід вбачається в тому, щоб під час складання правил максимально враховувалися інтереси населення й умови їх життєдіяльності.

Ніщо не заважає органам публічної влади працювати без перерви, застосовуючи гнучкі графіки роботи для співробітників; створювати локальні мережі для отримання інформації від суміжних організацій, що зменшить кількість довідок; зосереджувати функції оформлення документів, отримання підписів і печаток в одному місці замість розосередження їх по різних кабінетах тощо.

Інструменти економічного механізму передбачають використання коштів державного та місцевого бюджетів і позабюджетних коштів для стимулювання потрібних видів діяльності та процесів (підтримання територій, окремих груп населення, стимулювання експорту, ресурсозбереження тощо).

Інструменти інформаційно-психологічного механізму забезпечують інформаційний вплив на споживачів, який сприяє формуванню суспільної думки і переконань, належного ставлення до окремих явищ суспільного життя, усвідомленню позиції влади та її прийняття. Формування офіційної позиції влади і суспільні переконання мають бути узгодженими з метою запобігання виникненню протестних настроїв і громадської непокори.

Інструменти організаційного механізму сприяють створенню організаційних структур, адекватних функціям, які ними виконуються. Гнучкість, мобільність та ієрархічність організаційних структур можуть сприяти наданню публічних послуг або заважати.

У моделях ефективності публічних адміністрацій західних країн акцент робиться на організаційних та економічних інструментах – публічні адміністрації в цих країнах відзначаються організаційною гнучкістю і широким використанням заохочувальних заходів. Інструменти

економічного механізму легше застосовувати через те, що вони є зрозумілими і забезпечують швидшу реакцію, ніж переконання та вмовляння.

У моделях країн східної цивілізації перевага надається правилам і переконанням.

У 90-х роках минулого століття з'явилися різновиди економічних та інших моделей управління, зокрема моделі якості, моделі бенчмаркінгу, причому економічні моделі серед них були не найпоширенішими, що свідчить про відносну ефективність стимулювального впливу на суспільні процеси та взаємини. Слід звернути увагу на модель збалансованого управління, яка передбачає врахування економічних і позаекономічних чинників діяльності публічних адміністрацій і те, що в кінцевому підсумку має бути досягнутий не стільки економічний, скільки соціальний ефект. Складно вести кількісний облік соціальних ефектів (зменшення безробіття, забруднення довкілля, конфліктності між соціальними групами, соціальної диференціації за економічним критерієм тощо), що створює умови для маніпуляцій і бюджетних зловживань. Ось чому так важливо підвищувати прозорість прийняття управлінських рішень і розподілу бюджетних коштів.

Аналіз публікацій щодо суті моделей ефективного публічного управління дає змогу дійти висновку, що всі вони мають відповідати трьом основним критеріям: цілісності, збалансованості та комплексності.

15.3. Фактори підвищення ефективності управління адміністративними процесами

Рівень результативності й ефективності публічного адміністрування зумовлений складною взаємодією ситуативних, індивідуальних і мотиваційних чинників. Ситуативні характеристики передбачають організаційні та соціальні передумови, що можуть вплинути на процес управління, це насамперед кількість службовців, структура організації та організаційно-психологічний клімат колективу.

Суттєво впливають на ефективність управління система комунікації, ієрархія влади і підпорядкування, усталені процедури прийняття рішень, характер взаємодії членів групи, індивідуальні характеристики керівника, його особистісні якості, уподобання, вміння, навички, рівень інтелектуальної обдарованості, загальна й спеціальна підготовка тощо. Неабияке значення мають і мотиваційні характеристики, які спонукають людину до виконання певного завдання.

Урахування зовнішніх і внутрішніх обставин, у яких здійснюється управління, зокрема державне, залежить не лише від організаційної побудови цієї системи, ресурсного забезпечення, від професійності державних службовців або їх кількості й інших внутрішніх обставин (внутрішнього середовища), а й від врахування чинників зовнішнього

середовища, які можуть бути не підконтрольними суб'єктам управління і тому значною мірою впливатимуть на ефективність управлінської діяльності.

Кожен орган державної влади чи орган місцевого самоврядування наділений своєю компетенцією, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а в ньому кожна посада державного службовця – своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль і участь у реалізації компетенції відповідного органу. Тому ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені в правовому статусі органу й окремої посади, є одним із головних чинників ефективності публічного управління.

Інший чинник ефективності виражається в законності рішень і дій органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Дотримання законності надає державному управлінню певної цілеспрямованості та впорядкованості. Будь-які порушення принципів законності, чим би вони не пояснювались і не виправдовувались з погляду суспільства і самого державного управління, не можуть визнаватись ефективними.

Ефективність публічного управління обумовлюється також об'єктивністю управлінських впливів. Діяльність управлінських органів і посадових осіб, проявляючись зовнішньо у правових і організаційних формах, має забезпечувати цілеорієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами.

Публічне управління через функціонування своїх управлінських компонентів зобов'язане надавати і забезпечувати реалізацію корінних і комплексних потреб, інтересів і цілей життя людей. Цим зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій тощо) з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут і розвиток може бути критерієм ефективності публічного управління.

На ефективність управління також впливають характер і кількість взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб із громадянами, їх об'єднаннями і колективами, який показує рівень демократизму управлінської діяльності.

Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами, – ще один чинник ефективності публічного управління. Інтереси суспільства потребують, щоб за будь-яких умов, навіть найнесприятливіших для управлінського органу або посадової особи, у систему державного управління надходила тільки достовірна й об'єктивна інформація.

Мають значення й морально-ідеологічні впливи управлінської діяльності на зовнішнє середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи взаємодіють, спільно розв'язують різні проблеми.

Влада й управління генеруються і функціонують у моральному середовищі, і саме мораль формує норму в політико-управлінських

відносинах. Коли виникає ситуація виходу за межі цієї норми, моральні виміри відкидаються і встановлюється ситуація вседозволеності, що призводить до порушення стабільності в суспільстві, розвитку таких різноманітних антисуспільних явищ, як, наприклад, корупція. Вплив моральних норм на регулювання державно-управлінської діяльності можна простежити в такому: ненасильницькому, непов'язаному з людськими жертвами розв'язанні суспільних конфліктів; орієнтації на законні, мирні засоби розв'язання суспільних суперечностей в інтересах якомога більшої частини населення; недопущенні, попередженні ситуацій напруженості між діями влади і моральними настановами, а також їх вирішенні в площині політики або моралі; відповідальності влади в особі її представників за свої дії та їх наслідки, що потребує не лише професійної компетентності, а й розвиненої моральної свідомості, гуманності, відчуття справедливості й співпереживання; відкритості та прозорості рішень органів влади й управління, їх гласності й підконтрольності з боку суспільства.

Ефективність діяльності органів виконавчої влади значною мірою зумовлюється рівнем організації державного управління.

В основу організації державного управління у сфері надання послуг покладені принципи верховенства права, підзвітності органів виконавчої влади, консенсусу, прозорості й ефективності прийняття ними рішень. При цьому забезпечується задоволення інтересів усіх учасників прийняття управлінських рішень і протидія виявам корупції.

До факторів ефективності публічного управління належать такі: знання, вміння, здібності, ставлення до праці, мотивація, моральність, стрес, відповідальність, ініціативність. Саме індивідуальні відмінності працівників за цими якостями зумовлюють різницю в показниках їх діяльності. Ефективність визначається й такими факторами, як взаємодія; розподіл обов'язків і повноважень; лідерство; владні відносини, норми поведінки; ролі; статус; структура. Визначальними факторами організаційної ефективності є зовнішні умови, обрана стратегія, технології, що використовуються, організаційна структура, організаційна культура, процеси.

Рівень ефективності в органі публічної влади досягається шляхом забезпечення належної координації діяльності окремих працівників, структурних підрозділів, робочих груп, організації в цілому в процесі здійснення таких управлінських функцій: планування, організація, керівництво і контроль.

Отже, ефективність і результативність публічного адміністрування визначається дією кількісних і якісних чинників технічного, організаційного, політичного, соціально-психологічного й морально-ідеологічного характеру. Ось чому така увага приділяється багатofакторній комплексній моделі підвищення ефективності управління.

Оцінювання державного управління здійснюють різні суспільні інститути: громадяни, сім'я, трудові колективи, громадські об'єднання,

державні структури. Є і певні процедури, відповідно до яких така аналітична діяльність здійснюється і призводить до тих чи інших наслідків. Багато інформації містять звіти органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Великі можливості аналізу й оцінювання ефективності державного управління передбачені в масових обговореннях і голосуваннях (референдумах) із різних питань життя країни, її регіонів, територіальних громад і трудових колективів.

Також важливим засобом аналізу й оцінювання ефективності державного управління завжди є громадська думка, здійснюється зіставлення, порівняння рівня і результатів управління з потребами й інтересами, ідеалами й очікуваннями людей.

Контрольні запитання

1. Поняття результативності й ефективності публічного адміністрування.
2. Фактори, що впливають на результативність та ефективність управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах.
3. Вимір і критерії результативності та ефективності управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах.
4. Фактори підвищення ефективності публічного адміністрування. Інструменти діяльності публічних адміністрацій.
5. Наявні моделі ефективності діяльності публічних адміністрацій.

16. ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ В РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМАХ В УКРАЇНІ

16.1. Суть і класифікація цілей, критеріїв соціально-економічного та гуманітарного розвитку

Еволюція теорії регіону відображає підвищення ролі нематеріальних цілей і факторів економічного розвитку, можливості міждисциплінарних знань і переходу регіонів на модель сталого еколого-соціо-економічного розвитку.

Відмінними є цілі, завдання і форми реалізації наведених регіональних парадигм для окремих держав, але є основні цілі, а саме:

- створення і зміцнення єдиного економічного простору та забезпечення економічних, соціальних, правових і організаційних основ державності;
- відносне вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів;
- пріоритетний розвиток регіонів, які мають особливо важливе стратегічне значення для держави;

– максимальне використання природних та інших ресурсних особливостей регіонів;

– запобігання забрудненню довкілля, екологізація регіонального природокористування, комплексний екологічний захист регіонів тощо.

Саме реалізація наведених цілей є головним напрямом удосконалення роботи з підвищення ефективності державно-управлінських рішень. На сьогодні основною метою розвитку більшості країн світу та їх регіонів є поліпшення якості життя населення. Тому процес соціально-економічного розвитку об'єднує три складові:

– підвищення доходів, поліпшення здоров'я населення і підвищення рівня його освіти;

– створення умов, що сприяють зростанню самоповаги людей за результатами формування соціальної, політичної, економічної та інституційної систем, орієнтованих на повагу людської гідності;

– збільшення ступеня свободи людей, зокрема їх економічної свободи.

Останні дві складові якості життя не завжди враховуються під час оцінювання ступеня соціально-економічного розвитку країн і регіонів, проте останнім часом в економічній науці та політичній практиці їм надається все більше значення.

Протягом останніх років процес регіоналізації економічного та соціального розвитку набув характеру загальної тенденції, що відображає закономірності демократизації всіх сфер життя сучасного суспільства. У вітчизняних умовах, збігшись із реформуванням та іншими перетвореннями в економіці та суспільстві, регіональний процес виявився активізований процесами децентралізації управління, переданням регіонам певних повноважень місцевим органам влади та відповідальності за їх діяльність, що істотно розширює соціально-економічний і державний статус окремих територій.

Цим пояснюється системний характер регіоналізації в Україні, обумовлений також вектором лібералізації всіх сторін життєдіяльності країни та регіонів у міру трансформації суспільства від командно-адміністративної моделі до соціально орієнтованої ринкової економіки.

Гуманітарна сфера сьогодні стає системоутворювальним і стратегічно важливим чинником розвитку держави, тому зрозумілим є значне посилення її взаємозалежності та взаємовпливу з економікою, політикою, соціальними відносинами.

Гуманітарна сфера «перетинає» інші суспільні сфери, трансформуючись у новий гуманітарний простір, який набуває комплексного характеру і навіть принципово інших якостей. І цей новий простір стає своєрідним індикатором наукового, культурного, освітянського, інноваційного рівня країни й окремих регіонів, концентрує їхні досягнення і здобутки.

Україна – молода незалежна держава, яка розбудовує демократичне суспільство, тому стратегічними пріоритетами її сучасної гуманітарної

політики є насамперед формування української політичної нації, становлення громадянського суспільства, нормативно-правове забезпечення етнокультурних потреб корінних народів і національних меншин, кадрове забезпечення розвитку держави.

Гуманітарний розвиток суспільства – це процеси зростання можливостей людини, її добробуту, безпеки, здоров'я та духовності. Сьогодні недооцінена роль гуманітарної сфери, гуманітарної політики як пріоритетного напрямку діяльності держави, про що зауважують також і фахівці, справедливо наголошуючи на тому, що саме людський капітал визначає економічний і політичний розвиток держави, її могутність.

Гуманітарний розвиток ґрунтується на принципі світогляду, заснованому на переконанні, що людина є найвищою суспільною цінністю, на впевненості в здатності людини до необмеженого вдосконалення та самореалізації всіх його здібностей і талантів, у захисті права особистості на свободу і щастя.

До основних принципів гуманітарної політики в Україні належать такі: людської направленості державної діяльності; відповідальності держави за свою діяльність перед людиною; верховенства права; законності; народовладдя; розподілу влад; багатоманітності; відділення держави від церкви; захисту гідності людини; невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини; національного суверенітету; підтримки української нації та національних спільнот, що проживають в Україні; захисту та сприяння українській мові; екологічності.

Саме врахування вказаних принципів, втілення їх у життя дасть змогу сформуванню шляхи вдосконалення гуманітарної політики в нових економічних та суспільно-політичних умовах України та її регіонів.

Як багатомісний і багатоаспектний процес регіональний розвиток сучасними науковцями зазвичай розглядається з погляду сукупності різних соціальних та економічних цілей і передбачає зростання виробництва і доходів; зміни в інституційній, соціальній та адміністративній структурах суспільства; зміни в суспільній свідомості; зміни у традиціях і звичаях.

На процес регіонального розвитку впливають різноманітні фактори: демографічні, природно-ресурсні, соціально-економічні, екологічні, а також історичні, політико-правові, організаційні, технологічні, кадрові тощо. Деякі з них є зовнішніми (вплив держави, міжнародних органів та організацій, а також – глобалізація і європеїзація); інші – внутрішні, залежать від рівня управління. Їх зміни мають перебувати під постійним спостереженням органів влади, що сприятиме своєчасному реагуванню з боку держави на будь-які ситуації.

Стандартним способом оцінювання економічного розвитку регіону є оцінювання рівня виробництва (до того ж зазвичай матеріального). Таке оцінювання є сьогодні одностороннім і недостатнім. Розроблені міжнародними організаціями підходи до оцінювання економічного розвитку країн спонукають під час оцінювання рівня розвитку регіону аналізувати не

тільки обсяг виробництва, але й такі аспекти, як освіта, охорона здоров'я, стан навколишнього середовища, рівність можливостей в економічній сфері, особиста свобода і культура життя.

Як інтегральний показник розвитку регіону використовують індекс розвитку людини, розроблений і вживаний Програмою розвитку ООН для оцінювання розвитку окремих країн. В індексі враховано такі три показники: очікувана тривалість життя при народженні, інтелектуальний потенціал (грамотність дорослого населення і середня тривалість навчання), величина доходу на душу населення з урахуванням купівельної спроможності валюти і зниження граничної корисності доходу.

У міжрегіональному порівнянні, як і в міжнародному аналізі, можна використовувати індекс розвитку людини та інші подібні показники.

Можна додатково визначити низку показників, які також характеризують регіональний розвиток: національний дохід на душу населення, рівень споживання окремих матеріальних благ; ступінь диференціації доходів; тривалість життя, рівень фізичного здоров'я; рівень освіти, ступень щастя населення.

Доцільно виділяти довгострокові та короткострокові цілі й відповідні їм критерії економічного розвитку країни. Серед довгострокових цілей – становлення і розвиток постіндустріального суспільства, створення робочих місць вищої кваліфікації для майбутніх поколінь, підвищення рівня життя всіх громадян регіону, враховуючи рівень освіти, охорони здоров'я і культури.

Як короткострокові цілі розглядаються подолання кризи і досягнення конкретних величин приросту валового національного продукту в наступному році, кварталі, місяці тощо.

Довгострокові і короткострокові цілі за своїм змістом досить сильно різняться, заходи із їх досягнення також неоднакові.

Критерії економічного розвитку не завжди відіграють роль цілей або цільових орієнтирів, і навпаки. Нерідко тактичними цілями регіонального розвитку є проміжні завдання, що відіграють роль необхідних умов успішного розвитку. Серед таких тактичних цілей розвитку регіону можна виокремити такі: залучення нового або розширення наявного бізнесу; розвиток малого бізнесу; розвиток окремих галузей; підвищення рівня зайнятості населення.

Суто економічні показники, якими є ВВП, дохід на душу населення, продуктивність праці та темпи їх зростання, не можуть повною мірою оцінити соціально-економічний розвиток регіону. Не менш важливі показники тривалості життя, рівня здоров'я населення, ступеня його освіти і кваліфікації, а також показники структурних змін у виробництві та суспільстві.

Наявність і рівень якості шкіл, дитячих садків, інших освітніх установ та їх доступність, а також рівень освіти і кваліфікації людей – найважливіші параметри рівня розвитку будь-якого регіону. Постачання продуктами

харчування, контроль за їх якістю, дотримання прав споживачів на роздрібному ринку – це також параметри оцінювання рівня регіонального розвитку. Рівень фізичного та психічного здоров'я населення, тривалість життя, рівень розвитку системи охорони здоров'я та її доступність, стан навколишнього середовища – також важливі оцінні критерії соціально-економічного розвитку регіону.

Навіть якщо припустити, що більшість регіонів України вийде з економічної кризи у вузькому сенсі цього слова, тобто запанує позитивна динаміка зростання виробленої продукції, то навряд чи ще можна буде говорити про позитивні зрушення в динаміці соціально-економічного розвитку в сучасному розумінні, оскільки екологічна складова гальмуватиме просування регіонів уперед.

До поняття соціально-економічного розвитку регіону належить і культура життя населення. Позитивна динаміка економічного розвитку регіону можлива лише за умови збагачення культурою життя населення цього регіону. Соціально-економічний розвиток регіону лише тоді має позитивну динаміку, коли за інших рівних умов розширюється особиста свобода кожного, зокрема в економічній сфері, що можливо за ефективної підтримки малого і середнього бізнесів, антимонопольних заходах, захисту прав споживачів, забезпеченні реальної свободи пересувань, яка забезпечується розвиненим ринком житла.

Дослідження питання оцінювання рівня і якості життя населення в регіоні, за що є відповідальними місцеві органи влади, дає змогу перейти до розгляду проблем оптимізації системи регіонального відтворення відповідно до ринкових і суспільних перетворень у регіоні та механізму державного управління ними.

Розширення економічної самостійності регіонів спричинило відхід від галузевої системи управління і підвищило значення пропорційності розвитку регіону.

Важливе значення в об'єднанні пропорції в єдину регіональну систему мають фінансово-економічні пропорції. Як взаємозумовлені та взаємопов'язані між собою регіональні пропорції полягають в основі управління регіоном.

Визначальна роль в управлінні фінансовими ресурсами належить регіональному бюджету, який стає основним джерелом фінансування розвитку соціальної сфери й інфраструктурного облаштування регіону. У ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджет визначається як «план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [11].

Отже, основним елементом функціонування економіки регіону вже в перехідний період стають фінансово-кредитна система, складовими (і джерелами) якої є державний і місцеві бюджети, підприємства й організації

різних форм власності, фінансово-кредитні установи, населення, іноземний капітал.

Останнім часом сталося надзвичайне посилення територіальної диференціації, глибоке регіональне розшарування. Це обумовлює перелік пріоритетних завдань державного управління регіональним розвитком:

- зміцнення соціально-економічних основ держави, збереження її цілісності шляхом забезпечення соціально-економічної інтеграції всіх територій, зміцнення єдиного соціального й економічного простору країни;

- згладжування початкових відмінностей у рівнях економічного і соціального розвитку регіонів, забезпечення гідного рівня та якості життя населення із загальноукраїнськими стандартами;

- створення дієвого соціально-економічного механізму відносин, який був би в змозі забезпечити функціонування національної економіки як єдиного цілого через поєднання інтересів держави й окремих регіонів;

- формування багатокладної економіки на основі рівноправного розвитку всіх форм власності, соціальної та ринкової інфраструктури.

Стосовно проблеми розвитку регіону органи регіональної влади виконують такі основні функції:

- управління функціонуванням регіону в реальному часі;

- стратегічне управління, спрямоване на розвиток регіону.

Управління соціально-економічним розвитком регіону здійснюється за допомогою різних стратегій і дій влади, під час розроблення яких застосовується програмно-цільовий метод і тактичні заходи, які можуть охоплювати будь-які дії влади: збільшення робочих місць, створення сприятливих умов для бізнесу, інвестиційної активності.

Друга функція є найбільш важливою. Її суть проявляється в управлінні взаємно узгодженими програмами та проєктами. Головною метою такого управління є створення таких умов у регіоні, за яких працездатний громадянин був би в змозі за наявності у нього роботи підтримувати нормальний добробут родини, і при цьому в регіоні було б забезпечено адресне соціальне підтримання всіх можливих слабо захищених груп населення. Ця мета може бути забезпечена за допомогою трьох основних видів економічного впливу влади на розвиток регіонів:

1. Формування загальних умов бізнесу в регіоні (транспорт, зв'язок, готелі, телекомунікації, склади, банки, страхові та консалтингові агентства).

2. Регулювання ділової активності (районування території, введення правил землекористування, оподаткування, субсидії, пільги, кордони).

3. Пряма кооперація адміністрації та бізнесу (спільні проєкти, взаємодія владних структур і бізнес-співтовариств із некомерційними організаціями щодо спільних проєктів, створення торгово-промислових палат, навчальних центрів).

Управління регіональним розвитком виходить із таких принципів:

- створення умов як для збереження, так і для раціонального використання ресурсів регіону;
- визначення пріоритетних напрямів, які споживають значних вкладень і з боку бюджету, і з боку приватних компаній.
- пошук альтернативних, найбільш нужденних сфер і секторів соціально-економічної системи.

Ці принципи націлені на концентрацію ресурсів у найбільш проблемних галузях із метою якнайшвидшої стабілізації соціально-економічної обстановки дотаційних регіонів.

Для побудови унітарної і водночас децентралізованої демократичної держави регіональна політика має сприяти вирішенню двох основних завдань – розробленню і реалізації системи раціонального використання інтегрального потенціалу території України та надання регіонам можливостей для переходу на саморозвиток і самоврядування, формування в них ринкових відносин з урахуванням його регіональних особливостей

16.2. Шляхи вдосконалення механізму управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах України

Практика надає багатогранні сполучення об'єктивних і суб'єктивних процесів, які відображають результати застосування економічних законів і господарських рішень, планування ринкових відносин, вплив особистих і суспільних інтересів централізованого управління та регіонального самоврядування, співвідношення центру і територій. У цій складній системі взаємовідносин першочергова роль належить плановому регулюванню соціально-економічного розвитку, пошуку нових шляхів удосконалення планової роботи щодо забезпечення узгодженості інтересів регіонів, галузей, підприємств і фірм з інтересами кожного учасника товарно-грошових відносин, посиленню вектора дії планового регулювання за допомогою економічних важелів впливу.

Планування допомагає відповісти на такі запитання: яка ситуація на цей час? які результати діяльності? за допомогою яких ресурсів і яким чином можна досягнути мети? Широке застосування в сучасних умовах, поряд із централізованим плануванням, має програмно-цільовий підхід, основні положення якого відображені в законах України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та «Про державні цільові програми». Цей підхід дає змогу не тільки спостерігати за ситуацією, але й активно впливати на результативність її розвитку.

Згідно з теорією управління перспективи розвитку кожного регіону визначаються обґрунтованим прогнозом і на його основі конкретними

планами, спрямованими на обов'язкове виконання. Позитивний вплив на загальну систему планування мають методологічні та методичні положення, що висвітлені в Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», у якому визначено правові, економічні й організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць, встановлені загальний порядок їх розроблення, затвердження та виконання, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку.

Прогноз як засіб обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів, визначає напрями розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення їх головних параметрів. Прогнозування разом з регіональною діагностикою є вихідною базою для подальшого програмування та планування.

Програмування регіонального розвитку України здійснюється за трьома напрямками: цільовим, галузевим і територіальним. У першому випадку досягаються певні цільові установки в частині соціальних перетворень. У другому – розробляється програма дій у розвитку певної галузі господарства. Територіальне програмування являє собою розроблення комплексних схем (програм) соціально-економічного розвитку окремих територій – низових адміністративних районів, міст обласного значення, є основою для розроблення подальших народногосподарських планів розвитку регіонів.

Програмний підхід до здійснення регіональної політики ґрунтується на державній концепції соціально-економічного розвитку країни та її регіонів, концентрує зусилля на розв'язанні конкретної проблеми чи завдання, тим самим сприяє найбільш ефективному використанню фінансових, матеріальних, сировинних, інших ресурсів країни в цілому та її окремих частин. За своїм призначенням програмування відповідає довготерміновому стратегічному плануванню та є однією з форм державного втручання в економіку з метою пом'якшення гостроти регіональних контрастів і соціальних протиріч. Світовий досвід його застосування свідчить про те, що воно є ефективним як у країнах із ринковою економікою, так і у країнах із планово-регульованою економікою (КНР, СРВ).

Але, на жаль, в Україні програмним методам регіональної політики приділяється ще недостатня увага, різні державні та регіональні програми, що приймаються, або не виконуються, або виконуються недостатньо ефективно.

Програма економічного і соціального розвитку України – документ, у якому визначаються цілі та пріоритети, засоби й шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання відповідних проблем, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни в стані економіки та соціальної сфери.

Наведемо систему прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, яка складається з такого:

- прогнозів економічного і соціального розвитку України, Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на довгостроковий (на 10–15 років), середньостроковий (на 5 років) на короткостроковий (на наступний рік) періоди;

- Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період;

- прогнозів розвитку окремих галузей економіки на довгостроковий і середньостроковий періоди;

- програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на короткостроковий період;

- програм розвитку окремих галузей економіки на короткостроковий період.

Слід розглянути основні принципи, на яких базуються державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку регіону, а саме:

1. Еволюційність, що передбачає врахування того, що виробничо-економічні та соціальні процеси не відбуваються раптово, негайно. Для усвідомлення нових спрямувань, прийомів, змін суспільних відносин, утілення їх у життя необхідна зміна психології людей і людських відносин, а для цього потрібен певний період. До небажаних негативних результатів призводять рішення, що спрямовані на негативні впровадження принципово нових змін у людських відносинах.

2. Цілісність, що передбачає забезпечення, забезпечується розроблення взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного і соціальною розвитку України, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди.

3. Об'єктивність, що передбачає розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України на основі даних органів державної статистики, уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних із офіційних видань Національного банку України.

4. Соціальна спрямованість, яка означає, що в прогнозах і програмних документах головна увага приділяється необхідності врахування інтересів людей, забезпеченню соціальних потреб.

5. Науковість, оптимальність, що передбачають розроблення прогнозних і планових документів на основі використання економічних законів розвитку суспільства, і в планах відображаються науково обґрунтовані, оптимальні рішення на рівні підприємства, окремої території, держави в цілому, які забезпечують досягнення максимального соціально-економічного ефекту. Застосування наукового методу дає змогу об'єктивно оцінити тенденції, обґрунтувати перспективи розвитку регіону, розробити прогнози і техніко-економічне обґрунтування темпів і пропорцій зростання, визначити пріоритетність у реалізації окремих рішень, що обумовлена державними та регіональними інтересами.

6. Пропорційність і збалансованість економічного розвитку, що передбачають забезпечення потреб населення у виробництві продукції, наданні послуг, що може бути реалізовано завдяки загальнодержавному та загальнорегіональному плануванню. Цей принцип передбачає еквівалентний обмін результатів виробничої діяльності у всіх сферах народного господарства, рівновагу попиту та пропозиції, що стосується всіх галузей виробництва, раціональне співвідношення між мінімально необхідними потребами і наявними ресурсами.

7. Самостійність, що передбачає відповідальність регіональних органів влади й органів місцевого самоврядування в межах своїх повноважень за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування та розроблення цих програм забезпечує координацію діяльності органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

8. Гласність, що передбачає доступність прогнозних і програмних документів для громадськості. Інформування про цілі та показники цих документів забезпечує суб'єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності.

9. Дотримання загальнодержавних інтересів, що передбачає розроблення прогнозних і програмних документів органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з огляду на необхідність забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики й економічної безпеки держави.

Прогнозні та програмні документи розробляються на основі комплексного аналізу демографічної ситуації, що склалася на певній адміністративно-територіальній одиниці, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалів конкурентоспроможності вітчизняної економіки, аналізу досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів. Показники прогнозних і

програмних документів економічного і соціального розвитку є орієнтиром для розроблення суб'єктами підприємницької діяльності власних прогнозів, планів та інших документів.

Програми економічного та соціального розвитку на короткостроковий період розробляються на основі відповідних прогнозів. Програми мають бути комплексними, розроблятися на науковій основі, визначати цілі та пріоритети економічного та соціального розвитку, враховувати місцеві особливості діяльності підприємств кожної галузі, передбачати для виконання програм використання необхідних природних, трудових, матеріальних, фінансових ресурсів, передбачати також обґрунтування необхідних резервів у промисловості, сільському господарстві, транспорті для уникнення можливих соціальних і природно-кліматичних негараздів, мають урахувувати досягнення конкретних позитивних зрушень в економічній діяльності та соціальному забезпеченні людей. Такі програми мають бути оприлюднені та позитивно сприйняті населенням певної території, тоді вони будуть підтримані; виконання буде спрямовано на забезпечення реального економічного зростання внаслідок конкретних дій органів регіонального управління, місцевого самоврядування та керівників підприємств. Таким чином, у програмах відображається порівняна самостійність регіонів під час розв'язання економічних, соціальних, екологічних проблем як елемента державної регіональної політики.

Прогнози та програми економічного і соціального розвитку розробляють Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Ці органи також контролюють виконання відповідних показників програм економічного і соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Розроблення й обґрунтування планових документів забезпечуються за допомогою сукупності способів і прийомів, що полягають в основі таких методів планування, як системний, балансовий, нормативний, програмно-цільовий, а також економіко-математичні методи.

Науково обґрунтований розвиток потребує раціонального підходу до розв'язання нагальних регіональних проблем. Стратегічний план розвитку будь-якої соціально-економічної системи фіксується у вигляді концепції розвитку, що містить стратегії та програми розвитку окремих соціально-економічних сфер. Метою концепції розвитку є створення таких механізмів управління, які будуть здатні гнучко й оперативно реагувати на можливі зміни внутрішньої та зовнішньої соціально-економічної ситуації.

Для реалізації цілей і завдань концепції визначаються етапи розвитку, які дають змогу фіксувати стан виконання окремих заходів і завдань у конкретні терміни. Концепція має бути орієнтована не на звичайне нарощування кількості ресурсів, а і на підвищення ефективності їх використання. Загалом можна виділити чотири стадії розроблення концепції розвитку: аналіз проблем, формулювання мети і стратегій, оцінювання можливих наслідків, вибір оптимальної стратегії.

Стадія аналізу проблем передбачає:

- з'ясування системних диспропорцій соціально-економічного розвитку і факторів, які їх спричиняють;
- аналіз механізмів виникнення і відтворення диспропорцій;
- виявлення головних проблем, поділ проблем на зовнішні, актуальні для всієї країни, і внутрішні, притаманні тільки конкретній території;
- установлення зв'язків і залежностей між окремими проблемами території;

– формулювання меж можливого втручання влади відповідного рівня для розв'язання наявних проблем;

– визначення факторів, вплив на які дає змогу якомога ефективніше розв'язати проблему;

– установлення термінів, необхідних для розв'язання проблеми.

На стадії *формулювання мети і стратегій* на підставі проведеного аналізу здійснюється:

– розроблення мети і завдань розвитку;

– перевірка сформульованих мети і завдань на предмет узгодженості, а також відповідності цілям розвитку вищих рівнів;

– опрацювання максимальної кількості варіантів досягнення поставлених завдань;

– аналізування ресурсів, економічних важелів впливу, їх можливих комбінацій і особливостей застосування для досягнення поставлених завдань.

На стадії *оцінювання можливих наслідків* проводиться аналіз обраних стратегій із таких позицій:

– досягнення поставлених цілей;

– зміни стану проблем території;

– можливостей загострення наявних і виникнення нових проблем.

На стадії *вибору оптимальної стратегії* здійснюється порівняльний аналіз усіх обраних раніше стратегій. Вибір здійснюється за допомогою низки критеріїв, які відображають таке:

– ефективність використання наявних ресурсів;

– універсальність стратегії, можливість її адаптації до змін у внутрішньому та зовнішньому середовищах;

– комплексність розвитку;

– виконання основних функцій відповідного рівня.

Ухвалена стратегія має бути основою для розроблення як довгострокових, так і поточних рішень щодо управління розвитком території. Тому вкрай важливим є визначення чітких термінів етапів її реалізації та конкретні цілі, які потрібно досягти на кожному етапі.

Загалом концепція має містити і стратегію довгострокового розвитку, і її коротке обґрунтування.

Відповідно до чинного законодавства місцеві органи виконавчої влади (обласні та районні державні адміністрації) можуть розробляти регіональні й місцеві концепції та стратегії регіонального соціально-економічного розвитку, які підлягають затвердженню відповідним органом місцевого самоврядування (обласною або районною радою). Перелік стратегій і побудованих на їх основі програм формується відповідно до пріоритетів, які визначаються прогнозами соціально-економічного розвитку.

Довгострокові цільові програми, які фінансуються коштом місцевого бюджету, мають містити техніко-економічне обґрунтування, прогноз результатів їх реалізації, назву органу місцевого самоврядування, який є замовником відповідної програми, відомості про джерела фінансування в конкретні строки, а також ще низку документів, необхідних для її затвердження.

Кожен рівень територіального управління характеризується наявністю певного обсягу управлінських функцій, сукупність яких дає змогу відділяти один рівень від іншого, визначати коло повноважень і сфери відповідальності, цілі та завдання діяльності. Причому кожен рівень формує свій вектор цілей, узгоджуючи їх із цілями вищих рівнів. При цьому всі рівні управління мають передбачати таке:

- надавати мешканцям відповідної території соціальні гарантії та забезпечувати реалізацію їх основних конституційних прав;
- регулювати використання різних способів економічної діяльності;
- бути як органи публічного підприємництва, здійснюючи функції з організації та підтримання безприбуткових або малорентабельних, але необхідних для мешканців відповідної місцевості підприємств (наприклад, закладів житлово-комунального господарства);
- сприяти розвитку депресивних територій;
- організовувати надання інформаційних, консультаційних, посередницьких та інших послуг різним споживачам;
- проводити природоохоронні заходи.

Як органи публічного підприємництва органи регіонального управління надають зазвичай такі категорії товарів і послуг:

- які неможливо надати з допомогою ринкових механізмів (наприклад, послуги правоохоронного характеру);
- надання яких за допомогою ринкових механізмів є неефективним через виникнення соціальної несправедливості та дискримінації значних прошарків населення (наприклад, послуги у сфері освіти, культури, охорона здоров'я тощо);
- які належать до сфери природних монополій (наприклад, послуги у сфері енергетики, комунального господарства тощо).

Орієнтація регіональних органів управління на надання наведених вище видів товарів і послуг при цьому не забороняє їм виходити на ринок як виробником інших товарів і послуг. Однак виконання цих завдань для

органів влади має другорядний характер. Загалом регіональні органи виконавчої влади мають виконувати низку обов'язкових завдань, які так чи інакше допомагатимуть органам місцевого самоврядування у виконанні своїх функцій і повноважень.

Так, завдання пристосування діяльності органів влади до потреб та інтересів населення потребує проведення спеціальних досліджень щодо аналізу потреб громадян і суб'єктів господарювання на всій території регіону.

Завдання планування діяльності дає змогу вирішувати завдання обґрунтованого визначення основних напрямів місцевого розвитку і джерел ресурсів для їх забезпечення.

Завдання координації відносин між різними суб'єктами соціально-економічного розвитку території допомагає органам місцевого самоврядування стати учасником процесу соціального діалогу і соціального партнерства на регіональному рівні.

Завдання контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування дає змогу отримувати зовнішню об'єктивну оцінку своєї діяльності, порівнювати отримані результати з плановими показниками.

Загалом зміст завдань на кожному рівні територіального управління обумовлений специфікою функцій, які виконуються на відповідному рівні.

Об'єктами регуляторної діяльності органів регіонального управління є не тільки органи місцевого самоврядування, комунальні установи, а й підвідомчі організації, приватні компанії, громадські організації тощо. Показники і параметри економічної діяльності визначають змістовну специфіку управлінського впливу органів регіонального управління. Так, показниками і параметрів можна вважати плани і програми соціального й економічного розвитку, бюджет відповідної території, ставки оподаткування тощо.

Розподіл конкретних функцій в органах управління регіонального рівня слід проводити з урахуванням системи територіального управління в цілому. Формування та розподіл функцій за рівнями структури регіонального управління мають відбуватися як знизу, від об'єкта управління, так і зверху, від суб'єкта управління. Розподіл функцій зверху здійснюється з огляду на цільову функцію вищого рівня управління з подальшим формуванням цілей для нижчих рівнів; під час руху знизу розподіл функцій здійснюється з огляду на конкретні проблеми, які потрібно розв'язувати. Проблеми, які нижчий рівень управління не в змозі розв'язати самостійно, передаються вищому рівню.

Основні принципи, яких необхідно дотримуватися під час розподілу функцій між рівнями структури регіонального управління: субсидіарності; достатності повноважень, тобто повноваження рівня управління, що реалізовуватиме функцію, мають бути необхідними і достатніми для її ефективної реалізації; відповідності повноважень і відповідальності, тобто відповідальність за виконання певної функції не має перевищувати обсяг

наданих повноважень, але і не має бути менше цих повноважень; забезпеченості ресурсами.

Ефективність роботи багаторівневої структури, побудованої на принципі субсидіарності, залежить від дотримання справедливого балансу між делегованими та власними повноваженнями регіонів, делегованими повноваженнями і ресурсами, необхідними для їх здійснення.

Стратегію державного розвитку визначає регіональна політика, покликана управляти економічним, соціальним і політичним життям регіону, координувати взаємовідносини центру і регіонів, сприяти ефективному розвитку регіональних відносин.

16.3. Упровадження сучасних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку

Одним з основних інструментів, що дають змогу державі в ринковій економіці здійснювати економічне і соціальне регулювання, є бюджетна система. Кожен з бюджетів бюджетної системи являє собою фінансове вираження економічної та соціальної політики відповідного органу публічної влади і, крім того, є найважливішим інструментом реалізації стратегічних пріоритетів.

Як свідчить практика європейських країн, саме регіони можуть значно вплинути на економічний розвиток держави і підвищити ефективність бюджетної системи загалом. В економічно розвинених країнах ЄС місцеві органи влади, що є відповідальними за соціально-економічне становище відповідної адміністративно-територіальної одиниці, здійснюють активну економічну політику, зокрема з питань пошуку та залучення інвесторів. Закономірно, що місцеві органи влади краще обізнані з можливостями та фінансовими потребами регіону, тому розподіляють бюджетні кошти за тими напрямками, де це необхідніше.

У новому Бюджетному кодексі вдалося закласти низку серйозних позитивних нововведень, що сприятимуть підвищенню ефективності функціонування як бюджетної системи загалом, так і її окремих механізмів зокрема. З одного боку, правова платформа створює нові можливості для реалізації потенціалу бюджетних механізмів економічної політики, проте, з іншого, – важливе значення має те, яким чином вони реалізовуватимуться на практиці.

Відмітною рисою України є проблема перерозподілу повноважень і фінансових ресурсів між центром, регіонами й органами місцевого самоврядування, яка традиційно залишається актуальною із часу відновлення незалежності. Сформована централізована модель акумуляції та розподілу бюджетних коштів зумовила низьку зацікавленість органів місцевої влади у формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні й активізації економічної діяльності, оскільки місцеві бюджети майже не отримували додаткових доходів від розвитку бізнесу. Зрозуміло, що

відсутність прямого ефекту для місцевих бюджетів від розвитку бізнесу призвела до пасивності органів місцевої влади щодо реалізації фінансового потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Проблемою централізованої бюджетної системи є те, що відсутність у розпорядженні місцевих органів влади належних джерел доходів знімала з них політичну відповідальність за соціально-економічний стан відповідного регіону, а це ще більше знижувало ефективність їх політики.

Продовжуючи реформи бюджетної системи, уряд зробив такі кроки. Було прийнято Закон України «Про публічні закупівлі», де сформовано відповідну правову базу. Загалом ефективність змін у сфері державних закупівель виважено оцінити можливо лише згодом, коли буде отримана певна практика їх проведення, а також стане помітною ефективність реакції контролювальних органів на правопорушення у сфері державних закупівель.

Прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність» щодо державних інвестиційних проєктів», яким запроваджується державна реєстрація інвестиційних проєктів, що потребують державної підтримки та проведення оцінювання їх економічної ефективності. Зведення всіх інвестиційних проєктів, що претендують на державну підтримку, у єдиному реєстрі надає можливість проводити відповідний моніторинг та аналіз для прийняття рішень, що стосуються державного регулювання у сфері інвестиційної діяльності, а також сприяє запровадженню інвестиційних проєктів, які мають позитивні висновки державної експертизи.

Бюджетним кодексом було сформовано правову базу для запровадження середньострокового бюджетного прогнозування. Проте для його практичного застосування необхідно було прийняти низку додаткових підзаконних нормативних актів.

У сучасному суспільстві держава не лише є модератором суспільно-економічних відносин, а й реалізує широкий перелік функцій, які потребують адекватного фінансового забезпечення. Відповідно до цих запитів створюється система державних фінансів, що формує інституційні межі, у яких реалізується бюджетно-податкова політика держави, орієнтована на вирішення комплексу завдань для реалізації державних функцій.

Європейський досвід свідчить, що багато внутрішніх функцій, зокрема щодо управління фінансовими ресурсами, ефективніше може реалізувати регіональний рівень влади. Тому передання більшого обсягу фінансових ресурсів до місцевих бюджетів у сучасних економічно розвинених державах спричиняє рівноправне партнерство в системі відносин центрального бюджету та місцевих бюджетів. Для ефективного функціонування зазначених ідей в Україні необхідні адекватні дієві механізми. Нова редакція Бюджетного кодексу у частині місцевих бюджетів спрямована на формування прогнозованої бюджетної політики, регіональне економічне зростання, збільшення фінансової

самодостатності місцевих бюджетів і вдосконалення міжбюджетних відносин.

Раціонально побудована система державних фінансів має забезпечувати уряд відповідним інструментарієм і створювати певні обмеження для запровадження заходів, що суперечать завданням і пріоритетам соціально-економічного розвитку держави та роблять загрози макроекономічній стабільності.

Останнім часом робляться певні кроки стосовно створення ефективної системи оподаткування, що буде відповідати сучасним ринковим відносинам, запроваджується механізм справляння різних видів податків, який характеризується стабільністю, прозорістю та рівністю стосовно платників податків.

Головним було прийняття Податкового кодексу, який визначив платників податків, їхні права, обов'язки, види податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджетів і цільових фондів, порядок їх стягнення та надав інструменти щодо виконання більшості задекларованих стратегічних орієнтирів податкової реформи.

Таким чином, основними напрямками подальшої реформи податкової системи в Україні, впровадження яких буде сприяти вдосконаленню державного управління соціально-економічним розвитком, можна визначити такі:

- оптимізація оподаткування оплати праці;
- скасування штучних пільг і розширення бази оподаткування;
- зниження граничного рівня перерозподілу ВВП через прибуткову частину бюджету;
- стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності, експорту високотехнологічної продукції;
- підтримання розвитку малого підприємництва.

Разом із податковим регулюванням важливу роль відіграє банківське регулювання як ще одним важіль державного управління соціально-економічними процесами в Україні.

Пердусім це проведення центральним банком обґрунтованої грошово-кредитної та валютної політики, що є дієвим інструментом досягнення макроекономічних цілей держави. Крім забезпечення стійкого розвитку банківської систем, стабільності національної грошової одиниці, банківське регулювання полягає в широкому залученні банків до інноваційно-інвестиційної моделі суспільного відтворення національної економіки.

Головним завданням грошово-кредитного і валютного регулювання є забезпечення відповідності грошової маси масі товарів і послуг, підтримання стійкої купівельної спрямованості грошей.

Банківська система є стійкою щодо зовнішніх і внутрішніх впливів, якщо вона здатна їм чинити опір і протидіяти породжуваним ними тенденціям, які прагнуть змінити систему цих економічних та організаційних відносин.

Виняткове значення в забезпеченні загальної стійкості банківської системи має її фінансова стійкість, від дотримання якої передусім залежить поступальність соціально-економічного розвитку держави,

розв'язання проблем забезпечення її життєдіяльності. Саме фінансова стійкість є узагальненим результатом усього процесу функціонування банківського сектора, залежить від макроризиків для всієї національної економіки, негативних зовнішніх впливів.

Держава здійснює грошове регулювання шляхом впливу на попит і пропозицію грошей.

Основними інструментами грошово-кредитного регулювання є маніпулювання обліковими ставками, регулювання обсягів рефінансування, зміна обсягів обов'язкових банківських резервів.

Важливою умовою фінансової стабільності держави є становлення і регулювання фінансових ринків – грошового, фондового, валютного. Державне регулювання цих ринків спрямоване на захист національних інтересів держави та всіх учасників ринків.

Засоби регулювання грошової маси, кредиту, депозиту, процента, валютного курсу, руху капіталу мають бути узгоджені. Взаємодія різних складових грошово-кредитної політики, що здійснює банківське регулювання, здатне або підсилювати позитивний вплив держави на реальну економіку, або, навпаки, мати деформації, що призводять до системних ризиків, обмежують здатність економіки до структурної трансформації, модернізації та стабільного зростання.

Таким чином, у реформуванні системи державних фінансів залишилася значна кількість нерозв'язаних проблем. Його стратегічними цілями в умовах посткризового відновлення економіки є формування раціонально побудованої та децентралізованої бюджетної системи, збалансованих і самодостатніх позабюджетних фондів, ефективної ланки державного кредиту та податкової системи, здатної забезпечити фіскальні запити державного й місцевих бюджетів і сприятливий фіскальний простір для бізнесу.

16.4. Підходи до оновлення системи управління адміністративними процесами

Для оновлення системи управління можливі різні підходи і методи:

- децентралізація компетенції;
- поєднання професійної та ресурсної відповідальності;
- зменшення ієрархічних рівнів управлінь з ущільненням вирішуваних завдань і обсягів відповідальності;
- виділення окремих, конкретних функцій і створення самостійних управлінських одиниць;
- чіткий поділ стратегічних і тактичних завдань (використання принципу «замовник-підрядник»);
- орієнтація на завдання і споживачів (пропозиції послуг споживачеві);

- прискорення процесів адміністрування, планування та прийняття рішень, зокрема за допомогою проєктного менеджменту та використання управлінських команд;
- розвиток системи стимулювання, орієнтованої на оптимізацію використання ресурсів;
- розроблення показників і стандартів вимірювання трудових досягнень і контролю за результатами;
- упровадження принципу трудових досягнень у державній кадровій політиці;
- уведення бюджетування і системи подвійного бухгалтерського обліку замість підрахунку витрат для обґрунтування рішень;
- максимальне використання сучасних інформаційних технологій в інформаційно-телекомунікаційних системах, а також під час підготовки документації;
- зміцнення духу змагальності.

Певної конкретизації потребують цілі та шляхи їх досягнення в державній управлінській установі.

Головна мета будь-яких управлінських дій – дотримання громадського інтересу. На відміну від приватних інтересів, які забезпечуються і регламентуються за допомогою ринку, громадський інтерес формується як баланс інтересів людей, що є вираженням суспільного визнання.

Демократичні державні органи конкретизують громадський інтерес через політичні цілі, визначені шляхом голосування за принципом більшості. Для реалізації такі цілі конкретизуються за допомогою завдань.

Термін «організація» характеризує як державні і громадські, так і приватні підприємства, установи, фірми, компанії. Цей підхід до визначення організації в умовах ринкової економіки слід визнати найбільш доцільним.

Незалежно від того, хто реалізує функції державного управління: самі адміністративні органи, громадські інститути або приватні організації, відповідальними за їх виконання є зазвичай центральні або місцеві органи влади. Навіть у випадках, коли певні завдання виконують громадські організації, органи влади зобов'язані дбати про те, щоб вони вирішувалися належним чином відповідно до законодавства, стратегій і програм соціально-економічного розвитку. Як самостійне вирішення певних завдань, так і їх реалізація за допомогою підрядників передбачає наявність конкретного порядку роботи. Під час самостійного вирішення завдань органи влади спираються на власні виробничі фактори (персонал, матеріально-технічні, фінансові ресурси тощо), а під час використання інших підрядників (громадські або приватні установи) є замовниками і контролерами стану і результатів роботи, що виконується.

Успішність виконання поставлених завдань потребує від державних органів надання їм ґрунтовної характеристики за такими ознаками, як вид,

обсяг, інтенсивність, просторово-часові дані, а також їх відповідність цілям інших управлінських установ, що сприяє зниженню витрат на управлінські дії.

Межі для діяльності з виконання різних управлінських завдань встановлюються відповідними адміністративно-правовими нормами. У середині цих меж виконавці зазвичай мають значну свободу в прийнятті рішень і в діях. Крім того, ураховуються політичні, громадські, економічні й інші конкретні умови. Багато факторів, від структурної і процесуальної організації та способів управління до окремих конкретних трудових процесів і рішень, що приймаються, відкривають чимало альтернатив. Їх оптимальне використання, тобто прийняття найбільш доцільних та ефективних рішень, передбачає, що виконавці чітко уявляють собі цілі та завдання, які реалізують. Установи, які розробляють державні програми, мають мати максимальну свободу дій, а нижчі, виконавчі органи – значно меншу. Водночас слід відзначити, що участь окремих установ (незалежно від форми власності та підпорядкування), їх підрозділів чи окремих працівників у формуванні різноманітних цілей і завдань діяльності сприяє підвищенню продуктивності праці, зниженню витрат і стимулює працівників досягати практичної реалізації поставлених цілей.

Наведена вище теза повною мірою стосується і державних службовців, однією з основних функцій яких є надання різноманітних, зокрема, управлінських послуг громадянам. Унаслідок чого виникає об'єктивна необхідність керівництва державних установ до практичного залучення державних службовців до процесу розроблення управлінських рішень, доведення до них змісту й очікуваних результатів ухвалених стратегій і програм. Так, фахівці зобов'язані чітко уявляти собі, яких результатів необхідно досягти під час вирішення конкретних управлінських завдань; кому призначаються відповідні управлінські послуги, які критерії ефективності їх надання.

Споживачами управлінських послуг є широке коло суб'єктів, зокрема державні і недержавні установи, організації, політичні партії, групи інтересів, профспілки, громадяни, громадські об'єднання, церкви тощо.

Доказ досягнення цілей можна отримати тоді, коли мета управлінських дій визначена таким чином, що їх реалізація може бути перевірена, виражена в конкретних показниках, оскільки без чітких завдань, без уявлень про результати, яких необхідно домогтися, оцінити вироблену роботу неможливо. Таке оцінювання важливе для визначення факту вирішення конкретних суспільних завдань, що так само потрібно для доказу реалізації політичних цілей. Донедавна доказом успішних адміністративних дій було суворе виконання бюрократичних вимог, дотримання меж своєї компетенції та адміністративного порядку, проведення контролю тощо.

Однак результати формально-бюрократичного оцінювання роботи, а також оцінювання, зроблене на основі отриманих планово-бюджетних

показників, мали свідчити про реальний обсяг і якість виконаної роботи, про реальні фінансові, часові витрати і передусім про задоволеність роботою державних службовців і громадян.

Унаслідок чого значна потреба в показниках роботи, які дали б змогу судити справжні результати управлінської діяльності. Такі індикатори могли б істотно допомогти в забезпеченні якості управлінської праці, зіставленні її результатів.

У центрі зусиль щодо реформування державного управління перебуває потреба зміцнити за допомогою використання різних структур та інструментів, аналогічних ринковим, роль політики, орієнтованої на кінцеві результати управління. Важливо виявляти кінцеві продукти управлінської діяльності, установити групи споживачів, проаналізувати виробничі та фінансові взаємозв'язки між адміністративними органами і всередині них для того, щоб повною мірою оцінити попит на послуги і відповідно забезпечити їх пропозицію. Маючи таку інформацію, парламент, уряд, місцеві органи влади стають здатними приймати рішення, які орієнтовані на попит, і зобов'язувати державні адміністрації забезпечувати відповідні послуги.

У цьому випадку має застосовуватися принцип замовлення: той, хто хоче отримати послугу, повинен надати відповідну заявку і використовувати для оплати її виконання наявні засоби, що складаються з податків, внесків, відрахувань, асигнувань і кредитів. Наприклад, якщо статистична служба отримала нові завдання, вона зобов'язана підрахувати відповідні витрати для замовника (органів виконавчої, законодавчої влади тощо). Потім слід з'ясувати, чи можна забезпечити ці послуги шляхом зменшення витрат (зокрема, за допомогою приватного підрядника), виявити, як це зробити, і після цього визначити джерела фінансування таких послуг.

Сьогодні управління має бути продуктивним, ефективним. Цього можна досягти, якщо управлінські дії будуть орієнтовані не на процес, а на кінцеві результати, які мають задовільняти потреби споживачів, клієнтів і одночасно досягатися з мінімальними управлінськими витратами.

Система органів державного управління складається з безлічі центральних, регіональних і місцевих органів влади. Зі збільшенням кількості та величини установ зростають проблеми комунікації, координації, кооперації та контролю. Взаємозалежність різних установ спричинює неясність, проблеми організації їх взаємовідносин, а також конфлікти.

Зовнішня структура державного управління продовжується в його внутрішній організації, для якої характерне таке: монократичне керівництво, ієрархічність, висока управлінська напруга (дуже велика кількість безпосередньо підпорядкованих одному керівнику співробітників), центральні відділи (координаційні служби) для управління ресурсами,

права підпису і відповідні обов'язки під час прийнятті рішень, розподіл праці та спеціалізація, передусім дисциплінарна.

Необхідність вирішення оперативних завдань зумовлює виконавських заходів. Такі завдання впливають зі стратегічних і принципово більш обмежені за своїм масштабом. Найчастіше це вирішення окремих питань. Реорганізація державного управління покликана базуватися на диференціації, спрямованій на вирішення завдань, а не на саму діяльність, як це часто трапляється за «традиційного» державного управління. Стратегічні державні завдання – прерогатива парламенту, уряду і міністерств, стратегічні регіональні завдання – місцевого самоврядування. Оперативні завдання, незважаючи на переважно виконавський характер, мають і політичний аспект, оскільки вони реалізуються в межах адміністративно-правових норм урядової та місцевої політики та контролюються політичними інститутами держави. Суб'єктами, які реалізують завдання, що впливають зі стратегічних і орієнтуються на впровадження поточної управлінської політики в країні, мають бути нижчі адміністрації.

У цьому сенсі модернізація управління може бути здійснена у формі дво- і триступінчастих управлінських структур, у галузевих і координаційних органах управління.

Принцип «стратегічні завдання – нагорі і оперативні завдання – внизу» покликаний діяти як стосовно всієї системи управлінських органів, так і в межах кожного з них. Якщо нижчій за рангом організації доручено оперативні завдання, то керівництво займається також і стратегічними завданнями, які вирішуються вищою інстанцією. До цього додаються функції з керівництва, координації та контролю виконання оперативних завдань. Тому в основному в усіх адміністраціях мають бути відповідні керівні інстанції, що займаються як оперативними, так і стратегічними завданнями.

Доцільно здійснювати вдосконалення державно-управлінських структур із дотриманням певних принципів (табл. 16.1).

Об'єднання різних видів відповідальності державних службовців у центральних і регіональних органах влади вельми важливо. Більш розвинуте економічне мислення працівників адміністративних органів допомагає отримувати більш високі результати управлінської діяльності.

Особливе значення для оптимізації в Україні рішень державного рівня мають модернізація бюджетного права, упровадження бюджетування і подвійної системи бухгалтерського обліку. Стандартне ведення бюджетів, обліку та звітності має головним чином фінансово-економічну орієнтацію і не в змозі адекватно відобразити робочі процеси і до того ж їх регулювати.

Державні адміністрації мають приймати обов'язкові для виконання

рішення. Ці рішення мають бути обґрунтовані в правовому і фактичному планах. Їх реальність базується на обліку політичних, історичних, культурних, економічних, соціальних, психологічних та інших факторах. Для обґрунтування рішень використовується система контролінгу. Ця сфера управлінської діяльності допомагає керівництву зібрати, узагальнити й оцінити інформацію, що належать до реалізації основних цілей і планування, встановлює відхилення, їх причини та рекомендує необхідні зміни.

Таблиця 16.1

Порівняння наявного та пропонованого принципів діяльності управлінських структур

№ п/п	Наявний принцип	Запропонований принцип
1	Надання переваги категоріям поточної діяльності: як конкретно використовувати ресурси, персонал, засоби	Надання переваги категоріям результатів: як надати послуги, виробити продукт тощо
2	Розв'язання поточних проблем	Забезпечення майбутнього розвитку
3	Приділення уваги випуску документів	Приділення уваги інформуванню (контролінг забезпечує функцію постачання інформації для обґрунтування рішень)
4	Зосередження на процесі діяльності	Зосередження на реалізації прийнятих рішень
5	Зосередження на формальних показниках: бюджетному балансі, коригуванні планових і фактичних показників	Зосередження на досягненні конкретних цілей
6	Зосередження на фінансово-економічному способі мислення	Зосередження на результатно-економічному способі мислення
7	Зосередження тільки на бюджетному плані	Зосередження на економічному плані з бюджетом для організаційних підрозділів
8	Зосередження на підрахунку доходів і витрат	Зосередження на подвійному бухгалтерському обліку, з витратами і доходами, майном і капіталом, витратами та корисними результатами
9	Зосередження на фінансовому контролі	Зосередження на контролі за результатами

Сучасне управління орієнтує працівників органів влади на найкраще виконання завдань за допомогою вибору стратегії, постановки чітко визначених цілей і завдань, раціонального вибору і розподілу ресурсів, формування системи мотивації працівників, моніторингу якості роботи, що ними виконується, зокрема у контексті задоволення потреб громадян і збереження навколишнього середовища. Щоб забезпечити все це на

високому рівні, необхідно використовувати менеджмент якості, що охоплює всі складові частини управління.

Зростання в обсязі управлінських завдань питомої ваги функцій планування, регулювання і контролю потребує від управлінського персоналу високоякісної роботи. У сучасних умовах ключовими моментами кваліфікації державних службовців, крім спеціальної освіти, є концептуальне мислення, готовність до навчання, здатність до активної критики, відкритість для європейського інтегрального розвитку, соціальна компетентність, екологічна відповідальність.

Особливу роль відіграє постійна орієнтація на підвищення кваліфікації. Зараз спостерігається тенденція наближення функцій керівних кадрів державних адміністрацій і приватних підприємств, що виявляється в паралелізмі їх управлінських дій. Імовірно, ця тенденція посилиться в майбутньому. Сьогодні ж керівники різних рівнів стикаються з близькими за своєю суттю проблемами, які відображаються в таких поняттях, як диференціація стратегічних та оперативних завдань, децентралізація, мобільність, глобалізація, розвиток інформаційних технологій, погіршення стану навколишнього середовища тощо.

Приватним підприємствам і державним адміністраціям у майбутньому доведеться посилено взаємодіяти з метою спільного розв'язання суспільних, економічних та екологічних проблем.

Різними сферами, які були до сьогодні розділені за способом мислення та діями, треба спільно працювати. Державні адміністратори і керівники-підприємці потребують єдиних професійних знань, умінь керувати, що виходять за межі їх специфічних сфер діяльності. Під час навчання та підвищення кваліфікації керівників потрібно не механічне, а інтегративне об'єднання навчального матеріалу.

Динамічна державна служба покликана реагувати на зміну вимог до працівників, створюючи їм умови для професійного розвитку. Роль останнього в підготуванні висококваліфікованих управлінців слід підвищувати. Професійний розвиток стає привабливішим, коли він розглядається як кваліфікаційний параметр, передумова просування по службі.

Під час порівняльного аналізу вивчають конкретні показники за певні періоди часу. Як об'єкти для порівняння можна розглядати, наприклад, кількість поданих заяв, кількість відвідувачів, розглянуті справи, час оброблення, обсяг використаних ресурсів тощо. У разі зміни потреб в управлінських послугах і під час виявлення істотних помилок уживаються відповідні заходи.

Порівняння фактичного результату із запланованим дає змогу отримати конкретні кількісні характеристики, а аналіз відхилень — виявити їх причини і вжити відповідних заходів.

Під час процесуальних порівнянь йдеться зазвичай про ручну і

машинну працю і про різні способи поставок (наприклад, централізованих або децентралізованих). Зіставлення альтернативних процесів допомагає знайти найбільш дієві форми структурної або процесуальної організації.

Тут є цікавим так зване порівняння з визначальними показниками, при якому цифрові характеристики конкретних установ порівнюються з середніми показниками відповідних галузей управління чи галузей економіки. Позиціювання вище або нижче середніх показників дає змогу визначити кращі чи гірші та в разі потреби їх змінити.

16.5. Створення системи підтримки прийняття рішення для регіональних органів влади

Зростання темпу інформатизації в регіонах, запровадження концепції «Електронний уряд» на всіх рівнях державного управління є запорукою підвищення ефективності управління на регіональному рівні на основі системного підходу до інформаційного супроводу діяльності органів влади та реалізації функцій управління, формування єдиного інформаційного простору, а також якісного інформаційно-аналітичного забезпечення вирішення оперативних і стратегічних завдань соціального й економічного розвитку регіонів.

Подальша інтеграція процесів управління й інформатизації в соціальній сфері, у сфері виробництва й управління спричиняє необхідність об'єднання в єдиний центр процесів накопичення, аналітичного оброблення територіальної інформації, а також інструментарію для системного моделювання соціально-економічного розвитку регіонів і прийняття рішень.

Основне призначення такого центру для центральних, регіональних органів влади полягає у вирішенні такого комплексу завдань:

- моніторинг соціально-економічних і фінансових показників із метою контролю і комплексного аналізу поточної соціально-економічної ситуації на регіональному рівні;
- аналіз територіальної інформації та виявлення тенденцій і закономірностей у накопичуваних даних;
- прогнозування стану галузевих (виробничих) і регіональних комплексів, виділення диспропорцій на ринках і відповідних точок зростання в соціально-економічній системі;
- аналіз впливу факторів різної природи на соціально-економічну ситуацію в регіонах;
- системне моделювання соціально-економічного розвитку регіонів на основі комплексу взаємопов'язаних імітаційних та оптимізаційних моделей;

– інформаційно-аналітична підтримка процесу прийняття управлінських рішень, що передбачає виконання багатоваріантних розрахунків сценарного та цільового типу соціально-економічного розвитку регіонів і оцінювання наслідків прийняття рішення.

У сучасних умовах соціально-економічний розвиток регіонів є важливою стратегічною складовою державного управління, поряд з адміністративно-правовим регулюванням і бюджетною (фінансовою та інвестиційною) політикою.

На практиці розроблення стратегії соціально-економічного розвитку пов'язано із складанням довгострокового і короткострокового планів розвитку території. Розглядаючи конкретний регіон, слід зауважити, що економічний структурний підрозділ будь-якого рівня здійснює такі заходи: комплексний аналіз і прогнозування соціально-економічного розвитку регіону (території); формування зведеного плану розвитку території; управління соціально-економічним розвитком на основі комплексного дослідження сформованої соціально-економічної ситуації.

Вироблена стратегія багато в чому визначає зміст основних напрямів діяльності місцевих органів виконавчої влади в частині управління бюджетом і фінансами; економікою та підприємництвом; майном і землекористуванням; зовнішньоекономічною діяльністю; охороною навколишнього середовища тощо.

Відповідно до структури системи управління регіоном виділяють три рівня прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку: верхній, середній і нижній. На верхньому рівні здійснюються макромодельовання соціально-економічного розвитку регіону та формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону, вироблення програми розвитку. Розроблення стратегії відбувається на рівні обласної державної адміністрації. На середньому рівні відбувається вироблення конкретних управлінських рішень з економічного регулювання ринку. Інформаційно-аналітична підтримка діяльності регіональних органів реалізується на рівні департаментів, управлінь і відділів обласної державної адміністрації. Нижній рівень з позицій моделювання – інформаційний, на якому накопичується інформація з районів, місцевих органів управління. На цьому рівні здійснюється моніторинг, аналіз і короткострокове прогнозування основних соціально-економічних і фінансових показників. Основні методи оброблення інформації на нижньому рівні – відбір і агрегація необхідних для аналізу даних із різних джерел інформації (автономних баз даних, Держкомстату України тощо), а також аналіз і прогноз порівнюваних показників соціально-економічного розвитку на основі згладжування часових рядів, факторного аналізу.

Аналітичною основою єдиного центру є узагальнена імітаційна модель регіону, а також інтелектуальні й експертні системи, які акумулюють досвід вирішення завдань управління і забезпечують участь колективу експертів, які прозоро взаємодіють через діалоговий інтерфейс із комплексом моделей у процесі вироблення раціонального економічного вирішення.

Моделювання регіональних процесів дає змогу з позицій системного підходу сформуванню стратифікований опис модельного комплексу соціально-економічного розвитку регіону, у якому виділено такі основні рівні:

- аналіз і прогнозування ресурсного потенціалу регіону;
- власне вироблення варіантів управлінських рішень.

Приватні завдання та моделі соціально-економічних систем, реалізовані в межах єдиної моделі, можуть відображати різні типи відносин або аспекти функціонування об'єкта: балансові відносини, технологічні, поведінкові, структурні, екологічні, демографічні, екзогенні тощо. Системний характер дослідження передбачає розвинені інформаційні взаємозв'язки між моделями всіх стран, які динамічно формуються, у процесі вироблення і прийняття рішень.

На сьогодні на українському інформаційному ринку представлено значну кількість аналітичних систем, орієнтованих на використання новітніх інформаційних технологій, які пропонують інтегративні рішення для підтримки всіх рівнів розглянутої архітектури єдиного центру, що дає змогу здійснювати комп'ютерне моделювання процесів прийняття державно-управлінських рішень.

Контрольні запитання

1. Суть і класифікація цілей, критеріїв соціально-економічного та гуманітарного розвитку.
2. Шляхи вдосконалення механізму управління адміністративними процесами в регіональних економічних системах в Україні.
3. Сучасні інструменти державного регулювання соціально-економічного розвитку.
4. Наявні підходи до оновлення системи управління адміністративними процесами.
5. Створення системи підтримки прийняття рішення для регіональних органів влади.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування.
2. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною.
3. Публічна сфера і публічна політика.
4. Основні етапи формування й еволюції громадянського суспільства.
5. Місце і роль громадських організацій у публічному адмініструванні.
6. Публічна влада та публічне адміністрування.
7. Влада як основний засіб публічного адміністрування.
8. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування.
9. Держава як суб'єкт політичної влади.
10. Поняття муніципальної публічної влади і місцевого самоврядування.
11. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування.
12. Органи самоорганізації населення.
13. Управління суспільством і публічне адміністрування.
14. Загальні основи соціального управління.
15. Управління як визначальна функція публічного адміністрування.
16. Структура механізму й органів публічного адміністрування.
17. Територіально-адміністративний аспект публічного адміністрування.
18. Методи публічного адміністрування.
19. Поняття корупції та корупційних дій. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності.
20. Поняття та фактори результативності й ефективності публічного адміністрування.
21. Публічне адміністрування в забезпеченні населення суспільними благами.
22. Загальна характеристика відносин суспільства й економіки.
23. Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності.
24. Нові тенденції у відносинах суспільства та бізнесу.
25. Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування.

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

1. Соціальні зв'язки мають складну структуру, їхніми елементами є такі суб'єкти:

- а) індивіди;
- б) соціальні спільноти людей;
- в) община;
- г) особа.

2. За англо-українським глосарієм термінів і понять з аналізу державної політики та економіки (2003 р.) О. Кілієвич з'ясовує суть публічного адміністрування таким чином:

- а) public sector;
- б) public policy;
- в) public administration;
- г) усі відповіді правильні.

3. Цілеспрямована взаємодія суб'єкта й об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій, що супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальність суб'єкта за стан системи – це...

- а) адміністрування;
- б) управління;
- в) координація;
- г) немає правильної відповіді.

4. Регулює проведення спільних робіт із визначенням взаємних прав та обов'язків:

- а) контракт;
- б) положення;
- в) договір;
- г) угода.

5. Скільки моделей публічного адміністрування виділяють науковці?

- а) 5;
- б) 2;
- в) 3;
- г) 4.

6. Що не належить до критеріїв «публічності» організації?

- а) форма власності;
- б) наявність економічної влади;

- в) наявність соціальної влади;
- г) наявність політичної влади.

7. Акцепт...

- а) встановлює набір правил та інструкцій, які регламентують певну діяльність;
- б) формує спільні позитивні умови для певної діяльності;
- в) визначає права й обов'язки сторін щодо забезпечення послугами громадян і містить права й обов'язки сторін;
- г) фіксує прийняття пропозиції, що була викладена в оферті.

8. На формування стилю керівництва не впливає такий чинник:

- а) законодавчо не закріплені норми поведінки службовців;
- б) компетентність;
- в) комунікативність;
- г) ціннісна орієнтація.

9. Цілеспрямованим процесом розширення повноважень органів місцевого самоврядування є...

- а) децентралізація;
- б) централізація;
- в) диверсифікація;
- г) оптимізація.

10. Які органи влади є виразниками загальносистемних інтересів?

- а) законодавча;
- б) виконавча;
- в) судова;
- г) усі відповіді правильні.

11. Централізація і децентралізація є характеристиками відносин між:

- а) державою і громадянським суспільством;
- б) органами влади;
- в) суб'єктом і об'єктом;
- г) керівником і підлеглими.

12. Основними ознаками теорії управління для адміністративних методів впливу керівного суб'єкта на об'єкт є:

- а) одностайний вибір способу розв'язання наявної проблеми, варіанта поведінки, однозначне роз'яснення ситуації, яке підлягає обов'язковому виконанню;
- б) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може спричинити за собою різні види юридичної відповідальності;

в) спільний вибір способу розв'язання наявної проблеми з виконавцем;

г) державні органи та посадові особи не впливають на волю виконавців, їх вказівки не є обов'язковими для виконання.

13. У який період публічна політика у світі досягла розвитку, а державне управління почало занепадати?

а) 1950–1970 роки;

б) 1940–1965 роки;

в) 1965–1980 роки;

г) 1970–1995 роки.

14. Яке з наведених тверджень виражає суть стилю управління?

а) спосіб прийняття рішень і передання завдань підлеглим;

б) оптимізує діяльність, робить програму її здійснення нормативною, демонструючи необхідний для діяльній орієнтації суб'єкта ступінь оволодіння діяльністю;

в) сукупність прийомів, способів, методів функціонування органів державного управління, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб, тобто увага акцентується на змісті їх діяльності, ролі, можливостях, впливу тощо;

г) усі відповіді правильні.

15. У Стратегії інноваційного й ефективного управління на місцевому рівні ЄС виділено принципи, які мають забезпечувати його результативність і якість. До них належать такі:

а) чесне проведення виборів, репрезентативність та участь;

б) відповідність вимогам та очікуванням громадян;

в) ефективність і результативність;

г) усі відповіді правильні.

16. Адміністрування – це...

а) сфера спілкування, взаємодії, спонтанна самоорганізація і самоврядування вільних індивідів;

б) цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій із юридичними та фізичними особами;

в) інструмент громадського суспільства для врегулювання суспільних потреб;

г) правильної відповіді немає.

17. На формування стилю керівництва не впливає такий чинник:

а) законодавчо не закріплені норми поведінки службовців;

б) компетентність;

в) комунікативність;

г) ціннісна орієнтація.

18. До якого типу винагород належать заробітна плата, просування по службі, символи службового статусу та престижу, визнання, додаткові виплати?

- а) внутрішніх;
- б) зовнішніх;
- в) психологічних;
- г) соціальних.

19. Теорії мотивації, у основу яких закладено дії людей залежно від конкретних умов, що визначають тип їхньої поведінки, називаються:

- а) процесуальними;
- б) кількісними;
- в) змістовними;
- г) системними.

20. Одним з основних чинників формування стилю державно-управлінської діяльності на організаційному рівні є:

- а) політичний режим;
- б) імідж країни на міжнародному рівні;
- в) організаційна культура;
- г) ступінь складності вирішуваних завдань.

21. Характер вертикальних відносин залежить від:

- а) централізації;
- б) стилю керівництва;
- в) рівня децентралізації;
- г) засобів контролю.

22. Публічне адміністрування, за якого публічні службовці надають послуги населенню, називається:

- а) опосередкованим;
- б) владним;
- в) безпосереднім;
- г) немає правильної відповіді.

23. До адміністративних цінностей належать:

- а) продуктивність;
- б) справедливість;
- в) легітимність;
- г) усі відповіді правильні.

24. Органи яких гілок влади є виразниками загальносистемних інтересів?

- а) законодавча;
- б) виконавча;
- в) судова;
- г) усі відповіді правильні.

25. Здатність до адаптації системи публічного управління передбачає:

- а) побудову механізму прийняття управлінських рішень;
- б) сприйняття громадян не як пасивних учасників процесу вироблення політики;
- в) активну комунікацію органів влади;
- г) підвищення гнучкості організаційних структур.

26. На етапі «здійснення заходів» у внутрішньому середовищі система державного управління здійснює:

- а) контроль виконання планів;
- б) укладання угод, формування комплексних програм, планів;
- в) виконання планів, програм, угод;
- г) аналіз виконання планів, програм, угод.

27. Теорія Д. Мак-Клелланда належить до:

- а) змістовних теорій мотивації;
- б) процесуальних теорій мотивації;
- в) кількісних теорій мотивації;
- г) незалежних теорій мотивації.

28. Які з методів управління за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості державного управління чинним правовим нормам?

- а) організаційно-розпорядчі методи;
- б) суцільно-політичні методи;
- в) морально-етичні методи;
- г) методи правового регулювання.

29. Який із зазначених документів фіксує рішення керівника відповідно до його владних повноважень і є обов'язковим для виконання підлеглими?

- а) інструкція;
- б) наказ;
- в) вказівка, роз'яснення;
- г) протокол.

30. Виробництво суспільних благ, примусовий характер діяльності, підвищений громадянський інтерес, поширення очікувань щодо чесності та відкритості діяльності – це...

- а) особливості публічних організацій;
- б) особливості взаємозв'язків публічних організацій із зовнішнім середовищем;
- в) параметри зовнішнього середовища публічних організацій;
- г) складові внутрішнього середовища публічних організацій.

31. До предмета горизонтальних відносин у публічному адмініструванні не належать:

- а) розподіл праці, умови праці;
- б) розподіл повноважень;
- в) ресурси;
- г) немає правильної відповіді.

32. Що не є рисою «нового публічного менеджменту»?

- а) орієнтація на споживача, ринок і власних співробітників;
- б) створення гнучких організацій;
- в) використання певних ринкових методів;
- г) чіткий розподіл політичної та адміністративної діяльності.

33. Європейські принципи політичного управління базуються на:

- а) семи головних політичних принципах належного управління;
- б) трьох головних політичних принципах належного управління;
- в) п'яти головних політичних принципах належного управління;
- г) шести головних політичних принципах належного управління.

34. До якої категорії належить поняття «відносини»?

- а) соціальної;
- б) філософської;
- в) психологічної;
- г) усі відповіді правильні.

35. Потреби, фізіологічні за своєю природою і закладені в людини від народження, – це ...

- а) первинні потреби;
- б) вторинні потреби;
- в) генетичні потреби;
- г) психологічні.

36. Витоки виникнення розуміння публічного адміністрування виникли у:

- а) Стародавній Греції та Стародавньому Римі;
- б) Франції;

- в) Німеччині;
- г) США.

37. Публічне адміністрування – це...

- а) академічна дисципліна, що вивчає мистецтво і науку управління, що застосовується в публічному секторі;
- б) професія, покликана використовувати унікальне мистецтво та науку управління для розв'язання проблем суспільства;
- в) професійна категорія, реалізується публічними службовцями, які працюють у публічних організаціях і виконують широке коло задач;
- г) усі відповіді правильні.

38. До елементів відкритості влади не належить:

- а) ефективність;
- б) швидке реагування на нові ідеї та вимоги;
- в) доступність кожному;
- г) прозорість.

39. Сукупність двосторонніх владних і багатосторонніх партнерських зв'язків для реалізації цілей держави й суспільства – це...

- а) публічні відносини;
- б) управлінські відносини;
- в) державно-управлінські відносини;
- г) державно-публічні відносини.

40. Форма публічного адміністрування, яка пов'язана з виданням актів, що встановлюють норми права та сукупно створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкта й об'єкта державного управління, – це...

- а) форма застосування норм права відповідно до компетенції органу влади;
- б) нормативно-правова форма адміністрування;
- в) форма організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату та налагодження взаємодії з керованими об'єктами;
- г) форма позаапаратної організаційної діяльності.

ГЛОСАРІЙ

Адаптація – пристосування системи та її компонентів до умов зовнішнього середовища, що змінюється. Адаптація може бути активною (вплив системи на середовище) і пасивною (реагування на зміну середовища).

Адміністративний процес у вузькому розумінні пов'язано з його трактуванням як діяльності щодо вирішення спорів і вжиття заходів адміністративного примусу.

Адміністративний процес у широкому розумінні розглядається як система дій (адміністративних актів, управлінських рішень), що здійснюються органами управління з використанням установленої компетенції та спрямовані на рішення поставлених завдань і досягнення управлінських цілей.

Аналіз – розподіл цілого на елементи та подальше впорядкування взаємозв'язків між ними з метою підвищення якості прогнозування, оптимізації, обґрунтування, планування й оперативного управління реалізацією управлінського рішення щодо розвитку об'єкта.

Аналіз конкурентних переваг – комплексний аналіз, який має на меті виявити слабкі та сильні сторони організації, її можливості та загрози її стану на ринку. На основі прогнозних оцінок, які одержані під час аналізу, встановлюються цілі та розробляються стратегії.

Аналіз ризику – розподіл структури об'єкта на елементи, встановлення взаємозв'язків між ними з метою з'ясування джерел, факторів і причин виникнення різних ризиків, зіставлення можливих втрат і переваг.

Апробація – перевірка на практиці, у реальних умовах теоретично побудованих методів, розрахунків, моделей різних процесів.

Акціонерне товариство – форма організації господарських об'єднань, що ґрунтується на концентрації коштів випуском і продажем акцій.

Альтернативні плани – заздалегідь прогнозовані, кількісно визначені варіанти розвитку подій і розроблені для кожного з варіантів системи заходів, які має запровадити підприємство для досягнення своїх цілей у тих випадках, коли наявні плани вже неможливо виконати (змінюються параметри макро- та мікросистем, виникла криза тощо) або вони втратили свою актуальність.

Банкрутство – боргова неспроможність, неможливість підприємця сплатити за своїми борговими зобов'язаннями у зв'язку з відсутністю коштів, неплатоспроможність, фінансовий крах, розорення.

Бенчмаркінг – метод сучасного менеджменту, за допомогою якого певна компанія проводить порівняння своєї діяльності із практикою інших компаній із метою здійснення конкретних змін, що дадуть змогу поліпшити діяльність компанії та підвищити її конкурентоспроможність.

Бізнес – ініціативна економічна діяльність, яка здійснюється за рахунок власних або позичкових коштів на свій страх і ризик, беручи на себе відповідальність, головною метою якої є одержання прибутку, другого результату, розвиток власної справи.

Бізнес-план – документ, який визначає курс організації зазвичай на найближчий рік у розвитку її стратегії.

База стратегічних даних (БСД) – стислий системний опис найсуттєвіших стратегічних елементів, які належать до зовнішнього середовища підприємства; база використовується для оцінювання поточного стану, прогнозів виявлення тенденцій у майбутньому та прийняття стратегічних рішень.

«Бачення» – думка вищого керівництва підприємства щодо того, якою може чи має бути організація (підприємство) за умови найсприятливіших обставин.

Бюджет – поточний план діяльності, кошторис, де визначено майбутні витрати та джерела їхнього покриття, а також відображено відносини з фінансовими, кредитними й іншими зовнішніми організаціями та економічні відносини всередині підприємства.

Відповідальність – зобов'язання виконувати заплановані завдання і договори, необхідна міра моральної, матеріальної, адміністративної, кримінальної чи іншої відповідальності за їх невиконання.

Внутрішні фактори – фактори, дія яких найбільшою мірою залежить від самої організації. До них належать цілі та стратегії розвитку організації, стан системи менеджменту, якість робіт, стан портфеля замовлень, структура виробництва й управління тощо.

Вхід системи розроблення рішення – параметри, які характеризують проблему, яку необхідно розв'язувати.

Вихід системи розроблення рішення – рішення, яке відображає якісно або кількісно міру адекватності й імовірності реалізації, міру досягнення запланованого результату.

Валовий внутрішній продукт (ВВП) – сума всіх кінцевих товарів і послуг у грошовому вираженні, вироблених у певній країні за певний проміжок часу (рік, квартал, місяць).

Валюта – грошова одиниця, що використовується для вимірювання величин вартості товарів: 1) грошова одиниця певної країни; 2) грошові знаки іноземних держав; 3) міжнародна грошова розрахункова одиниця і платіжний засіб.

Вертикальна інтеграція – стратегія інтеграції підприємства з іншими організаційними формуваннями («вперед» – зі споживачами або системою розподілу кінцевої продукції підприємства; «назад» – з постачальниками; «горизонтальна» – з партнерами, яких не належать до двох попередніх випадків); полягає у виборі системи рішень щодо необхідності та щільності зв'язків (див. «квазіінтеграція», «контрактна інтеграція» тощо).

Внутрішнє середовище організації – сукупність факторів, які формують її довгострокову прибутковість і перебувають під безпосереднім контролем організації.

Глобальні стратегії – мінімізації витрат, диференціації, фокусування, інновації, оперативне реагування.

Галузь – сукупність підприємств, які випускають однорідну продукцію, використовують однотипну сировину та матеріали, характеризуються спільністю виробничо-господарської діяльності (технологічних процесів, складу обладнання, близьким складом і кваліфікацією кадрів) і конкурують за споживачів між собою.

Генеральна мета підприємства (ГМП) – його довгострокова спрямованість та орієнтація на конкретний тип діяльності. У ринковій економіці тип діяльності задається ринковою ситуацією, потребами ринку, а також іншими чинниками середовища; ГМП у ринковій економіці трактується як місія.

Головний критерій ефективності сучасного державного управління в соціально-політичній сфері – найбільш повна відповідальність управлінської діяльності докорінним інтересам суспільства, розширення і поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян і їх практична реалізація, успішне здійснення тактичних і стратегічних політичних і соціальних цілей і завдань щодо реформування суспільства, виведення української економіки з катастрофічного стану і перетворення України на розвинену країну.

Діловодство – це діяльність, яка охоплює питання документування та роботи з документами під час виконання управлінських функцій і передбачає всі види робіт з оформлення, виготовлення документів, опрацювання вхідних і вихідних документів, контроль за їх виконанням.

«Двоїста структура» – це одна з організаційних структур управління, де для забезпечення керованості різними напрямками діяльності підприємства створюється стратегічний централізований апарат управління, а для забезпечення гнучкості в реакціях на потреби окремих ринків – децентралізовані більш-менш самостійні підрозділи (наприклад, СГЦ, «центри прибутків», «центри інвестицій» тощо).

Декомпозиція (розукрупнення) – метод розкриття структури системи, коли за однією ознакою вона розчленовується на окремі складові.

«Дерево цілей» – це наочне графічне зображення підпорядкованості та взаємозв'язку цілей, що демонструє розподіл загальної (генеральної) мети або місії на підцілі, завдання й окремі дії.

Державне регулювання регіонального розвитку – цілеспрямована діяльність держави, що реалізується за допомогою відповідних законодавчих і виконавчих органів, які посередництвом системи механізмів, методів та інструментів управління забезпечують досягнення

поставленої мети і вирішення низки соціально-економічних завдань, які є нагальними для окремого регіону.

Диференціація – розподіл робіт в організації між її частинами в такий спосіб, щоб кожна з них дістала певний ступінь завершеності в межах одного підрозділу.

Діяльність підприємства – погоджений у часі та просторі потік ресурсів (сировини, матеріалів, обладнання, грошей, трудових ресурсів, інформації), які допомагають балансувати та підтримувати ці потоки для отримання запланованих результатів діяльності.

Довгострокові цілі – це цілі, які точно визначають бажані результати та ринкову позицію на перспективи з урахуванням досягнутого рівня розвитку на поточний момент.

Документ – зафіксована на матеріальному носії ідентифікована інформація, створена, отримана і збережена організацією або приватною особою як доказ у разі підтвердження правових зобов'язань або ділової діяльності.

Документування – це процес створення документів.

Головні стадії адміністративного процесу: визначення завдання; підготовка до прийняття управлінського рішення; прийняття рішення; доведення його до адресатів та організація виконання; контроль виконання прийнятих рішень.

Елімінування – виключення із розгляду (у процесі аналізу, розрахунків чи контролю) ознак, факторів, показників, які свідомо не пов'язані з процесом (явищем), що вивчається, аналізується чи контролюється.

Ефективність управлінського рішення – міра досягнення запланованого результату на одиницю витрат шляхом реалізації рішення.

Експертиза інноваційних проєктів – процедура комплексної перевірки та контролю: 1) якості системи нормативно-методичних, проєктно-конструкторських та інших документів, які входять до складу проєкту і системи інноваційного менеджменту; 2) професіоналізму керівника проєкту та його команди; 3) науково-технічного і виробничого потенціалу, конкурентоспроможності інноваційної організації; 4) достовірності виконаних розрахунків, міри ризику й ефективності проєкту; 5) якості механізму розроблення і реалізації проєкту, можливості досягнення поставлених цілей.

Експертні методи – методи аналізу і прогнозування, які полягають у розробленні колективної думки груп фахівців у певній галузі.

Зовнішні фактори – фактори, на які майже не впливають менеджери організації, оскільки формуються зовні організації. До них належать: наявність капіталу і робочої сили, рівень цін та інфляції, доходи покупців, фінансова і податкова політика держави та ін.

Зовнішнє середовище організації – компоненти макросередовища, інфраструктури регіону та мікросередовища організації, які здійснюють

прямий або непрямий вплив на її сталість, ефективність та конкурентоспроможність і на які організація не може вплинути взагалі або має незначний вплив.

Зіставлення альтернативних варіантів управлінського рішення – принцип організації управління. Зіставлення варіантів за вихідною інформацією забезпечується шляхом зведення їх до однакового обсягу, строку, рівня якості, єдиних умов застосування, методів одержання інформації, рівня ризику.

Загальні стратегії підприємства – основний управлінський «план гри» для спрямування та налагодження ефективного функціонування підприємства в довгостроковій перспективі, а також для досягнення стратегічних цілей завдяки заповненню «стратегічної прогалини» шляхом розвитку окремих напрямів діяльності (асортименто-продуктових груп) на основі розроблення відповідних забезпечувальних ресурсних і функціональних стратегій. Імідж продукту – стан уявлення про розпізнавальні або виняткові характеристики продукту, які надають йому особливу своєрідність і виділяють його із низки аналогічних продуктів.

Інноваційна стратегія – глобальна стратегія за допомогою якої досягаються конкурентні переваги зі створення радикально нових товарів або технологій.

Інжиніринг – одна з форм послуг у сфері науки, основним змістом якої є здійснення науково-дослідних розробок до впровадження.

Інновація – нововведення, пов'язане з науково-технічним прогресом.

Інформація – опосередковане знання про дійсність.

Інформатизація – процес якісного перетворення інформації для використання знань у сферах людської діяльності.

Іпотека – застава нерухомого майна (землі, будинків, споруд тощо) для одержання позики на тривалий строк.

Імідж – рекламний представницький образ будь-якої компанії; основна конкурентна перевага; загальний образ, репутація, думка громадськості, споживачів і партнерів про престиж підприємства, його товари та послуги.

Інтеграція – рівень співробітництва між частинами організації, який забезпечує досягнення стратегічних цілей у межах вимог з боку зовнішнього середовища.

Корпоративне підприємство – це акціонерне товариство, акції якого належать учасникам корпорації. Керівництво корпорацією здійснюється правлінням (радою директорів).

Консалтинг – консультування з різних питань.

Кластер галузевий – неформальне товариство галузевих національних фірм, які здатні до взаємного посилення конкурентних переваг.

Ключові фактори конкурентоспроможності – унікальна комбінація наявного виробничого потенціалу підприємства з нагромадженим у

минулому досвідом його використання і сформованим іміджем, які сприяють виготовленню конкурентоспроможної продукції, завдяки реалізації якої підприємство зможе забезпечити своє існування в довгостроковій перспективі.

Ключові фактори успіху (або конкурентні переваги) – характерний для певної галузі перелік чинників, що надають їй переваги перед іншими галузями (наприклад, у боротьбі за інвестиції шляхом підвищення прибутковості або збільшення швидкості обороту капіталу), а також одним підприємствам галузі над іншими.

Конкурентна боротьба – способи поведінки організацій-конкурентів на ринку з метою реалізації ними конкурентних переваг.

Конкурентна перевага – вищість об'єкта управління або висока компетентність суб'єкта в будь-якій галузі діяльності порівняно з конкурентами. Фактор конкурентної переваги – конкретний компонент зовнішньої або внутрішнього середовища об'єкта (суб'єкта), за яким він перевищує конкурента. Фактори можуть бути тактичними і стратегічними, технічними, економічними, організаційними, соціальними, психологічними тощо.

Конкурентоспроможність – властивість об'єкта, яка характеризується мірою задоволення ним конкретної потреби порівняно з аналогічними об'єктами, які представлені на цьому ринку.

Конкуренція – змагання суб'єктів господарювання, суперництво, боротьба юридичних або фізичних осіб за покупця, за виживання в умовах дії жорстокого закону конкуренції як об'єктивного процесу «вимивання» з ринку неякісних товарів.

Контроль – функція менеджменту із забезпечення виконання програм, планів, письмових чи усних завдань, документів, які реалізують управлінські рішення.

Концепція – комплекс ґрунтових ідей, принципів, правил, які розкривають суть і взаємозв'язки цього явища або системи і які дають змогу визначити систему показників, факторів і умов, здатних розв'язати проблему, формуванню стратегії організації, встановленню правил особистої поведінки.

Концепція маркетингу – концепція орієнтації будь-якої діяльності в умовах ринкових відносин на споживача.

Координація – центральна функція менеджменту зі встановлення зв'язків, організації взаємодії та узгодження роботи компонентів системи, оперативної диспетчеризації виконання планів і завдань.

Комплексний організаційний проєкт – графічно описова модель виробничої системи загалом, її окремих складових, структурних і функціональних блоків управління.

Конкурентоспроможність підприємства – рівень його компетенції щодо інших підприємств-конкурентів у нагромадженні та використанні виробничого потенціалу певної спрямованості, а також окремих його складових: технології, ресурсів, менеджменту (особливо стратегічного і

поточного планування), навичок і знань персоналу тощо, що відображається в таких результативних показниках, як якість продукції, прибутковість, продуктивність тощо.

Короткострокові цілі точно визначають найближчі конкретні організаційні цілі та ринкову позицію, яку організація бажає зайняти, враховуючи довгострокові цілі організації.

Ліцензія – спеціальний дозвіл, який видається державними органами юридичній чи фізичній особі на здійснення певного виду діяльності; патентна ліцензія – дозвіл на використання винаходу протягом певного часу.

Локальний критерій – оцінка кількісної характеристики фактора, що визначає етап у досягненні конкретної мети, виконання певної стратегії або заходу щодо їхнього внеску у формування системного критерію.

Маркетинг – концепція орієнтації на споживача будь-якої діяльності на будь-якій стадії життєвого циклу керованих об'єктів на основі прогнозування його потреб і організації просування товарів на ринок.

Менеджер – заповзятливий (винахідливий) керівник, який вишукує можливості й умисно ризикує, здійснює зміни та вдосконалення в організації.

Менеджмент – наука, яка ґрунтується на дослідженні впливу технічних, економічних, організаційних, екологічних, психологічних, соціальних та інших аспектів на ефективність використання ресурсів і конкурентоспроможність управлінських рішень.

Мета інформаційної технології – виробництво інформації для її аналізу людиною і прийняття на його основі рішення з виконання якої-небудь дії.

Модель – умовний взірець об'єкта управління. Моделі можуть бути логічними, фізичними, економіко-математичними.

Маркетингова стратегія – стратегія промислових підприємств, орієнтованих на ринкові цінності.

Метод Дельфі – метод комплексного аналізу альтернативних управлінських рішень, який ґрунтується на їх генерації в процесі «мозкового штурму», який проводить група висококваліфікованих фахівців із застосуванням експертних методів, добору найбільш раціонального рішення для цієї ситуації.

Механізм державного управління – цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив; дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали.

Модель системи регіонального управління відображає зв'язок і певну залежність системи регіонального управління від зовнішніх факторів: державної соціально-економічної політики і державного регулювання, умов зовнішнього середовища, сучасних досягнень

національного та зарубіжного менеджменту, закономірностей регіонального управління.

Метод менеджменту – сукупність правил, операцій, процедур та інших заходів впливу керівної підсистеми на керовану відповідно до алгоритму вирішення завдання (мети, проблеми, функції).

Методи управління – методи впливу суб'єкта управління (керівника) на об'єкт (виконавця) щодо практичного здійснення стратегічних і тактичних цілей управління. Методи управління поділяють на три види: примушення, спонукання і переконання.

Методи екстраполяції – методи, які ґрунтуються на прогнозуванні поведінки чи розвитку об'єктів у майбутньому відповідно до тенденцій (трендів) їх поведінки в минулому.

Макросередовище – сукупність різних систем або їх компонентів, які характеризують окремі сфери країни і здійснюють прямий або непрямий вплив на сталість, ефективність і конкурентоспроможність організації. До таких сфер належать: міжнародна, політична, економічна, соціально-демографічна, правова, екологічна, природно-кліматична, науково-технічна, культурна сфери. Так само кожна сфера характеризується багатьма факторами (показниками).

Мікросередовище організації – сукупність різних систем або їх компонентів, які чинять непрямий вплив на сталість, ефективність і конкурентоспроможність організації, але які не мають з нею прямих договорів (контрактів). До компонентів мікросередовища організації належать конкуренти постачальників і прямі конкуренти організації, контактні аудиторії, маркетингові посередники.

Мета – суб'єктивно-об'єктивна категорія, що відображає як вимоги до підприємства з боку зовнішнього середовища (та його окремих субсередовищ), так і суб'єктивні уявлення керівників про необхідний розвиток підприємства.

Місія – філософія існування, стратегічна мета, принципове призначення організації, якими вона відрізняється від інших організацій і в межах яких визначається характер її дій. Змістом місії організації є: 1) філософія (базові погляди, принципи і цінності, системи мотивів); 2) опис сфери діяльності, продукту організації; 3) цілі організації (поточні та стратегічні); 4) характеристика потенціалу та технології; 5) опис внутрішньої концепції, сильних сторін організації, її конкурентних переваг, перспектив розвитку; 6) характеристика ринку, де працює організація; 7) опис зовнішнього взірця (іміджу) організації.

Мета стратегічного управління – визначення місії, цілей і стратегій, розроблення та забезпечення виконання системи планів як інструментів реалізації стратегічних орієнтирів щодо вдосконалення підприємства та його окремих підсистем, які є основою забезпечення його конкурентоспроможного існування в довгостроковій перспективі.

Мета в управлінні – ідеальний образ бажаного, можливого і необхідного стану об'єкта, стосовно якого формулюється мета.

Місце «між двома стільцями» – хибне поле рішень під час вибору загальної конкурентної стратегії (за М. Портером), характерне для фірм, що не змогли правильно визначити свої конкурентні переваги.

Мотивація – функції менеджменту, процес спонукання індивідів (індивідуумів) до діяльності для досягнення цілей організації та особистих цілей.

Мотив – спонука, імпульс, намагання, яке змушує людину робити (або ні) що-небудь або чинити (або ні) в той чи інший спосіб.

Нормативний підхід до менеджменту – підхід, який полягає в установленні нормативів управління за всіма підсистемами системи менеджменту (цільової підсистеми, підсистеми, що забезпечує, тощо).

«Ноу-хау» (знаю як) – система різних знань науково-технічного, економічного, правового характеру необхідних для певної діяльності, але таких, що не стали загальним надбанням.

Навчання поведінці – досить усталений у часі процес зміни поведінки людини на основі досвіду, що відображає дії людини та реакцію оточення на ці дії.

Нормальна ситуація – рівновага можливостей та загроз, збалансованих заходами, що враховують сильні та слабкі сторони підприємства, які є на певний момент.

Опір змінам – багатогранне явище, яке проявляється у формі непередбачених відстрочень, протидій, додаткових витрат і нестабільності процесу стратегічних змін.

Організаційна структура – система зв'язків і відносин, що виникають (зникають) у процесі діяльності підприємства, між наявними та створюваними (такими, що зникають) ланками, підрозділами, ступенями системи управління згідно з обраною стратегією.

Організаційний розвиток – процес удосконалення формальних (процесів управління, розподілу та координації прав, обов'язків, відповідальності, організації праці управлінських працівників тощо) і неформальних сторін організаційної діяльності (підвищення знань, навичок і досвіду в міжособистісному і міжгруповому спілкуванні); організації підвищення кваліфікації, перекваліфікації та раціонального переміщення, тобто кар'єри, з метою досягнення найефективнішого балансу між ними на основі застосування ефективних методів мотивації та формування організаційної культури.

Оптимізаційний підхід до менеджменту – підхід, який підсумовує перехід від якісного оцінювання до кількісного за допомогою математичних, статистичних методів, інженерних розрахунків, експертного оцінювання, системи балів тощо.

Основні ознаки документа: наявність інформації, яка має певний зміст; стабільна матеріальна форма, яка забезпечує довготривале

використання та зберігання документа; функціональна визначеність для передавання інформації в просторі та часі, тобто для використання в соціальних комунікаційних каналах (наприклад, управлінський документ).

Основні етапи стратегічного управління: визначення місії організації, розроблення її довгострокових та короткострокових цілей, розроблення стратегій (формування портфеля стратегій); реалізація стратегії; оцінювання ефективності стратегії та корекція попередніх етапів.

Облік – функція управління щодо фіксації часу, витрат ресурсів, будь-яких параметрів системи менеджменту на різних видах носіїв.

Організаційно-управлінська структура – сукупність вертикальних і горизонтальних зв'язків, які забезпечують упорядкування, координацію і регулювання діяльності організації за досягнення її мети.

Організація – 1) субстанція системи, її структура і зміст, суть і форма організації як юридичної особи; 2) процес перероблення входу системи в її вихід, функція управління щодо досягнення місії, цілей системи.

Офіс – це місце, де відбувається служба та ділові операції, а також сукупність комунікаційних технологій для обміну інформацією з метою пошуку оптимальних управлінських рішень.

Офісні технології – інформаційні технології, об'єкт і результат яких визначаються потребами реалізації управлінської діяльності в межах конкретної форми здійснення офісної діяльності.

Правила – точні дії щодо виконання будь-якого документа, тобто те, що має бути зроблено в конкретній ситуації. Правила обмежують свободу вибору.

Принцип спеціалізації та універсалізації процесів управління – принцип, який дає змогу підвищити програму робіт, що виконуються, і використовувати вигоди закону ефекту масштабу.

Принцип розвитку системи менеджменту – принцип, який встановлює, що під час проектування структури системи менеджменту, визначені методи управління і джерела забезпечення її функціонування мають прогнозувати перспективи розвитку ринку щодо цього об'єкта, організаційно-технічного рівня виробництва і соціального розвитку колективу.

Принцип уніфікації елементів системи менеджменту – принцип використання факторів економії ресурсів і підвищення якості робіт завдяки збільшенню масштабу (програми) виконання робіт. Для одержання ефекту масштабу необхідним є оптимальний рівень уніфікації структур, об'єктів виробництва, технології, інформації, документів тощо.

Політика організації – генеральна лінія, система стратегічних заходів, яка здійснюється керівництвом організації в будь-якій сфері діяльності (технічній, фінансовій, соціальній, зовнішньоекономічній тощо).

Повноваження – обмежене право використовувати будь-які ресурси організації та спрямовувати зусилля її співробітників на виконання певних завдань.

Посадова інструкція – документ, що видається з метою регламентації організаційно-правового статусу працівника, його конкретних завдань та обов'язків, прав, відповідальності, забезпечує умови для його ефективної роботи.

Потреба – нужда, яка набуває специфічної форми відповідно до культурного рівня й індивідуальності людини.

Прийоми аналізу рішення – прийоми зведення і групування абсолютних і відносних величин, середніх величин, динамічних рядків, суцільних і вибіркових спостережень, деталізації та узагальнення.

Принцип єдності теорії і практики управління – принцип організації управління, який визначає, що будь-яке управлінське рішення має відповідати логіці, принципам і методам системи менеджменту і вирішувати одне з її практичних завдань.

Принцип аналізу: 1) принцип єдності аналізу та синтезу; 2) принцип виділення провідної ланки (ранжування факторів); 3) принцип забезпечення порівняння варіантів аналізу за об'ємом, якістю, строками, факторами ризику, методами одержання інформації та умовами застосування об'єктів аналізу; 4) принцип оперативності та своєчасності; 5) принцип кількісної визначеності.

Принцип оцінювання управлінського рішення: 1) облік фактора часу; 2) облік витрат і результатів за життєвий цикл об'єкту; 3) застосування до розрахунку економічного ефекту системного комплексного й інших наукових підходів; 4) забезпечення багатоваріантності управлінських рішень; 5) забезпечення зіставленості альтернативних варіантів за обсягом продажів, якістю варіантів, строками інвестування варіантів, методами одержання інформації, умовами застосування об'єкту, факторами ризику тощо.

Принципи планування: 1) ранжування об'єктів за їх важливістю; 2) варіантність плану; 3) збалансованість плану; 4) узгодженість плану з параметрами зовнішнього середовища; 5) послідовність стратегічного та поточного планів; 6) соціальна орієнтація плану (забезпечення екологічності, ергономічності та безпечності); 7) автоматизація системи планування; 8) забезпечення зворотного зв'язку системи планування в циклі управління; 9) економічна обґрунтованість планових показників; 10) застосування до планування наукових підходів менеджменту; 11) адаптивність до ситуації.

Принципи прогнозування: систематичність, комплексність, безперервність, варіантність, адекватність і оптимальність.

Принцип роботи керівника вищої ланки як суб'єкта управління: 1) дотримання принципів управління економікою; 2) виконання кваліфікаційних вимог; 3) раціональне поєднання методів управління; 4) побудова системи менеджменту об'єкту управління; 5) пріоритет стратегічних питань над тактичними; 6) застосування до менеджменту наукових підходів; 7) побудова психологічного портрету особистості; 8) повага

особистості; 9) стимулювання праці підлеглих; 10) єдиновладдя; 11) корпоративний дух; 12) наукова організація праці на робочому місці; 13) визначення черговості виконання управлінських завдань за значущістю їх якості; 14) вивчення філософії забезпечення; 15) забезпечення нормального морально-психологічного клімату в колективі; 16) координація робіт із функцій, якості, завдань і строків; 17) додержання режиму праці та відпочинку; 18) управління конфліктами і стресами.

Принципи раціоналізації структур: 1) правова обґрунтованість структури організації; 2) формування місії організації; 3) орієнтація діяльності на досягнення конкурентоспроможності; 4) вивчення механізмів дії законів організації; 5) застосування системного підходу до розроблення структури; 6) застосування маркетингового підходу до формування структури організації та її стратегії; 7) структуризація цілей організації; 8) забезпечення пріоритету стратегічних питань перед тактичними; 9) забезпечення кількісної виправданості структури; 10) вивчення властивостей системи; 11) глобалізація стратегії організації; 12) забезпечення інноваційного характеру структури; 13) підвищення рівня автоматизації виробництва й управління; 14) забезпечення адаптивності структури; 15) орієнтування на проблеми; 16) скорочення кількості компонентів і зв'язків у системі; 17) застосування до створення структур комплексного, інтеграційного, нормативного, ситуаційного, функціонального підходів; 18) уніфікація та стандартизація компонентів структур; 19) забезпечення їх гнучкості, оптимального рівня спеціалізації та кооперування; 20) забезпечення пропорційності та прямоточності структури; 21) регламентація структури; 22) стимулювання розроблення оптимальної структури та її розвитку; 23) розроблення системи менеджменту організації.

Принцип системного аналізу: 1) процес прийняття рішення має починатись із виявлення і чіткого формування конкретних цілей; 2) необхідно розглядати проблему як ціле, як єдину систему і виявляти всі наслідки і взаємозв'язки кожного часткового рішення; 3) необхідно виявляти й аналізувати можливі альтернативні шляхи досягнення цілей; 4) цілі окремих підсистем не мають суперечити цілям всієї системи; 5) перехід від абстрактного до конкретного; 6) єдність аналізу і синтезу, логічного й історичного; 7) виявлення в об'єкті різноякісних зв'язків і їх взаємодії.

Принципи управління економікою: 1) відтворення системи життєзабезпечення; 2) правова регламентація управління; 3) соціальна орієнтація розвитку економіки; 4) наукова обґрунтованість системи управління; 5) системність управління; 6) орієнтація економіки на інноваційний шлях розвитку; 7) збереження власних сировинних ресурсів; 8) ранжування об'єктів управління за їх важливістю; 9) єдність теорії та практики управління; 10) збереження і розвиток конкурентних вигод об'єкту; 11) раціоналізація рівня спеціалізації, універсалізація та централізація управління; 12) організованість управлінських процесів;

13) раціональне поєднання форм власності; 14) забезпечення зіставленості альтернативних варіантів управлінських рішень за факторами.

Прийняття рішення – процес аналізу, прогнозування й оцінювання ситуації, вибору й узгодження найкращого альтернативного варіанта досягнення поставленої мети.

Проблема – поняття, яке характеризує різницю між дійсним і бажаним станами об'єкта.

Прогнозування – процес розроблення прогнозів. Під прогнозом розуміється науково обґрунтоване міркування про можливий стан об'єкта в майбутньому, про альтернативні шляхи і строки його здійснення.

Процедура – конкретна дія як частина операції, яку необхідно виконати або зробити для досягнення цієї мети.

Процес моделювання – процес, який охоплює такі етапи: 1) аналіз теоретичних закономірностей, які властиві явищу (процесу, об'єкту), що вивчається; 2) визначення методів, за допомогою яких можна вирішити завдання; 3) аналіз одержаних результатів експериментальною моделлю.

Процес розроблення управлінського рішення – процес, який охоплює такі операції: 1) підготовка до роботи; 2) виявлення проблеми і формування цілей; 3) пошук інформації; 4) оброблення інформації; 5) з'ясування можливостей ресурсного забезпечення; 6) ранжування цілей; 7) формування завдань; 8) оформлення документів; 9) реалізація завдань.

Процесний підхід до менеджменту – підхід, який розглядає функції управління як взаємозв'язані, процес управління як загальну суму всіх функцій, серію безперервних взаємопов'язаних дій.

Паблік рилейшнз – сукупність методів та форм відносин, зв'язків із громадськістю.

Підприємство – відкрита соціально-економічна система, що діє, змінюється, розвивається та перебудовує в динамічному середовищі.

Потенціал – засоби, запаси та джерела, що є в наявності та можуть бути використані для досягнення певної мети, вирішення деякого завдання, а також можливості окремої особи, суспільства та держави в певній галузі.

Поточний план – інструмент реалізації стратегічних планів, проектів і програм, у якому окремим підрозділам і виконавцям на поточний (з поділом по кварталах і місяцях) рік встановлюються конкретні завдання з урахуванням можливостей забезпечення необхідними видами ресурсів.

Прийняття рішень – це серія правильних рішень із кількох альтернативних можливостей, які обирає керівник для цієї організації в цей час, у цьому місці, тобто як планувати, організувати, мотивувати, контролювати.

Програмне завдання – певна наповнена конкретним змістом дія, спрямована на досягнення мети, має встановлений термін, виконавця

(співвиконавця) і забезпечена необхідними матеріально-технічними ресурсами.

Проект – одноразова сукупність цілей, завдань і дій, що мають системні характеристики щодо взаємозв'язку ресурсів, послідовності виконання робіт і залучення спеціалістів певної кваліфікації.

Проміжне середовище (або середовище завдань) – сукупність факторів, які формують довгострокову прибутковість організації та на які вона може впливати через встановлення ефективних комунікаційних зв'язків.

Публічне управління – організаційно-економічна наука, надає упорядковані знання про методи досягнення цілей соціально-економічного розвитку регіонів і держави в цілому.

Регіон – це складне поняття, яке розглядається як єдність соціального, економічного, культурного, природно-історичного і політичного простору.

Сучасна концепція управління регіональним розвитком: регіональна система – це об'єкт управління, коли держава реалізує загальнонаціональні інтереси стосовно регіонів; регіональна система – це суб'єкт управління, коли регіон як провідник і повноправний учасник державної регіональної політики реалізує власні регіональні інтереси, узгоджені із загальнодержавною стратегією розвитку; регіональна система – це суб'єкт самоврядування, коли, крім реалізації загальноекономічного, загальносоціального й іншого загального потенціалу регіону як елемента глобальної системи «держава», відбувається реалізація внутрішнього регіонального потенціалу.

Робоче місце співробітника адміністрації – відокремлена частина приміщення організації, оснащена відповідно до характеру виконуваних функцій необхідними засобами праці.

Ранжування – визначення важливості, вагомості, рангу факторів (проблем) за їх ефективністю, актуальністю, масштабністю, мірою ризику.

Раціональне рішення – рішення, яке ґрунтується на методах системного і комплексного аналізу, ґрунтовності й оптимізації. Застосовується у процесі стратегічного і тактичного планування.

Регіональна політика – це механізм у руках державних органів із регулювання економічного, соціального, політичного, екологічного розвитку регіонів.

Регіональний механізм управління – системна сукупність соціальних, економічних і політичних процесів, нормативно-правових актів та управлінських дій, що націлена на підвищення ефективності управління регіоном на основі оптимізації взаємодії суб'єктів господарювання і місцевих органів влади на території функціонуючого регіону.

Регулювання – функція менеджменту щодо вивчення змін факторів зовнішнього середовища, які впливають на якість управлінських рішень і

ефективність функціонування системи менеджменту фірми, а також впливу на ці фактори.

Реакція організаційної структури управління – якість і тип змін, які спроможні здійснити підприємство, що використовує той чи інший вид структури, під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів.

Ресурсні стратегії – тип забезпечувальних стратегій у «стратегічному наборі», у яких визначаються стратегії поведінки в «зонах стратегічних ресурсів», форми та методи постачання, створення страхових запасів і система розподілу ресурсів між окремими напрямками діяльності підприємства.

Синергія – ефект системної цілісності, що полягає в отриманні додаткових результатів, які перевищують суму ефектів діяльності елементів до включення їх до системи; є стратегічною перевагою добре організованих підприємств.

Системний критерій – оцінка за визначеними керівниками вищого та середнього рівня перевагами важливості параметра «стратегічна зона господарювання», визначеного як система факторів і способів його досягнення (локальної мети, виконання певної стратегії чи заходу) щодо внеску цього параметра в досягнення загальної мети підприємства.

Специфіка інформації: документ – носій соціальної інформації, тобто інформації, створеної людиною; документальна інформація має бути змістовною, оскільки є результатом інтелектуальної діяльності людини; інформація передається дискретно, тобто у вигляді окремих повідомлень, переважно завершеного характеру; повідомлення являє собою закодований текст у певній знаковій системі; інформація зафіксована на матеріальному носіїві в спосіб, який створено людиною.

Система забезпечення конкурентоспроможності: 1) система, яка складається із зовнішнього середовища організації («вхід», «вихід», зв'язки із зовнішнім середовищем, зворотній зв'язок) та її внутрішньою структурою (підсистема наукового супроводження, цільова, забезпечувальна, керівна та керована підсистеми), які націлені на забезпечення конкурентоспроможності товарів, що виробляються; 2) процес реалізації системи наукових підходів, принципів, методів, засобів і заходів із забезпечення конкурентоспроможності товарів, що виробляються.

Система управління (менеджменту) – система наукових підходів і методів функціонування цільової, забезпечувальної, керівної та керованої підсистем, які допомагають прийняттю та реалізації конкурентноспроможних рішень.

Системний аналіз – дослідження об'єктів як систем, сукупність взаємозв'язаних компонентів із застосуванням принципів і правил системного підходу.

Стратегія оперативного регулювання – глобальна стратегія, за якої за допомогою швидкого реагування на зміни кон'юнктури й одержання

тимчасового статусу монопольного виробника або продавця досягаються конкурентні переваги.

Система стратегічного управління – сукупність п'яти узгоджених між собою компонентів в організації – стратег-лідер, культура, структура, методологія стратегічного управління; системи відбору та навчання персоналу.

Стратегічна відповідність – можливість взаємної трансформації подібних статей витрат організації або прояв ефекту синергії – за функціонування організації.

Спільні підприємства – форма співробітництва партнерів, що об'єднують капітал для здійснення спільної виробничої діяльності, управління та розподілу прибутку пропорційно вкладеному капіталу.

Структуризація проблеми – розподіл проблеми на компоненти за рівнями ієрархії, встановлення взаємозв'язків між ними і побудова «дерева цілей».

Структурний підхід до менеджменту – визначення значущості пріоритетів серед факторів, методів, принципів й інших інструментів управління з метою встановлення їх раціонального співвідношення і підвищення обґрунтованості розподілу ресурсів.

Системний підхід – методологія дослідження об'єктів як систем. Система складається із двох частин: 1) зовнішнього середовища, яке містить вхід і вихід системи, зв'язок із зовнішнім середовищем і зворотний зв'язок; 2) внутрішньої структури – сукупність взаємозв'язаних компонентів, які забезпечують процес впливу суб'єкта управління на об'єкт, перероблення входу у вихід і досягнення цілей системи.

Ситуаційний підхід до розроблення управлінських рішень – підхід, який орієнтує на вивчення впливу різних факторів на процес управління конкретною ситуацією.

Стратегія організації – це визначення довгострокових цілей, як-от: 1) підвищення якості товару, що виробляється; 2) зменшення ціни товару за збереження без змін інших стратегій; 3) зниження собівартості товару шляхом збуту для старого чи нового товару тощо.

Стратегічні альтернативи інвестування: 1) інвестувати, щоб утримати позиції на ринку; 2) інвестувати, щоб поліпшити становище на ринку; 3) інвестувати, щоб відновити позицію на ринку; 4) знизити рівень інвестицій з наміром продати бізнес; 5) деінвестувати та вийти з ринку або із його сегмента з низькою привабливістю.

Стратегічні альтернативи зростання виробництва товару: 1) обмежене зростання – стратегія зниження масштабу виробництва товару, яка застосовується в «зрілих» галузях промисловості, які мають стабільний довгочасний прибуток; 2) зростання – стратегія, яка застосовується в конкурентоспроможних галузях, що динамічно розвиваються, моделями товарів і технологіями їх виробництва, що швидко змінюються; 3) скорочення – стратегія скорочення виробничих

потужностей із випуску застарілого товару, аж до самого знаття його з виробництва.

Стратегічний аналіз в управлінні – виконання відповідних функцій управління (прогнозування, планування тощо), яке орієнтоване на перспективу і має високу невизначеність.

Стратегія – програма, всебічний план, генеральний курс суб'єкта управління, завдань підприємству з досягнення ним стратегічних довгострокових цілей розвитку.

Стратегія ресурсозбереження – комплекс принципів, факторів, методів, заходів, які забезпечують зниження витрат сукупних ресурсів на одиницю валового національного продукту (у межах країни) або на одиницю корисного ефекту конкретного товару за умови забезпечення безпеки країни, регіонів, організацій, людини, навколишнього природного середовища.

Стартовий майданчик – низка передумов, які забезпечують рівновагу між силами дії та протидії, потрібну для початку здійснення стратегічних змін.

Стиль управління – сукупність характерних методів, прийомів і дій, що використовуються конкретним керівником у тій чи іншій ситуації.

Стратегічна група конкурентів – певна кількість підприємств, які займають близькі позиції на ринку та конкурують між собою на основі одних і тих самих конкурентних переваг та однаковими методами.

Стратегічна поведінка – поведінка юридичної або фізичної особи, яку вона вибирає для себе як реакцію на вплив зовнішніх і внутрішніх факторів середовища; є виявом стратегічного мислення й виражена в механізмах розроблення та реалізації стратегій.

Стратегія розвитку персоналу – план добору, найму, навчання, перекваліфікації та стимулювання працівників, які відповідали б потребам, зумовленим майбутніми й організаційними змінами.

«Стратегічна прогалина» – це «поле стратегічних рішень», які мають прийняти керівники підприємства для того, щоб перетворити наявні тенденції (нижня межа) у належному напрямі з метою досягнення потрібних параметрів розвитку підприємства (верхня межа «прогалини»).

Стратегічна програма – координувальний, адресний документ, що є сукупністю економічно та науково обґрунтованих, зорієнтованих на досягнення загальної мети різноманітних заходів, пов'язаних між собою в термінах, місцях, виконавцях і співвиконавцях, а також забезпечених необхідними фінансовими та матеріально-технічними ресурсами.

Стратегічне планування – адаптивний процес, за допомогою якого здійснюються регулярне розроблення та корекція системи досить формалізованих планів, перегляд системи заходів щодо їх виконання на основі безперервного контролю й оцінювання змін, що відбуваються зовні та всередині підприємства. Це також систематизовані та більш-менш

формалізовані зусилля всього підприємства, спрямовані на розроблення й організацію виконання стратегічних планів, проектів і програм.

Стратегічне управління – багатоплановий, формально-поведінковий управлінський процес, який допомагає формулювати та виконувати ефективні стратегії, що сприяють балансуванню відносин між організацією, зокрема її окремі частини, та зовнішнім середовищем, а також досягненню встановлених цілей. Це також процес, за допомогою якого менеджери здійснюють довгострокове керування організацією, визначають специфічні цілі діяльності, розробляють стратегії для досягнення цих цілей, враховуючи всі релевантні (найсуттєвіші) зовнішні та внутрішні умови, а також забезпечують виконання розроблених відповідних планів, постійно розвиваючись і змінюючись.

Стратегічний господарський центр (СГЦ) – найменша виробничо-управлінська одиниця (відділення, завод, продуктова лінія, «центр прибутків», «центр інвестицій», «центри реалізації», «продуктово-споживчі центри», «внутрішні венчури» тощо), для якої можна організувати облік доходів, витрат, інвестицій і розробити самостійну продуктову стратегію (або «портфель»).

Стратегічний набір – система різноманітних стратегій, які розробляє підприємство на певний період, що відображає специфіку функціонування та розвитку підприємства, а також рівень його посягань на місце і роль у зовнішньому середовищі.

Стратегічний рівень – система знань про можливості й обмеження в розвитку підприємства, що реалізується у відповідних стратегічних рішеннях і діях.

Стратегічний баланс – певне поєднання загроз і можливостей, що об'єктивно є в зовнішньому середовищі підприємства та суб'єктивно оцінені керівниками, із сильними та слабкими сторонами у функціонуванні підприємства.

Стратегічний контроль – особливий вид управлінської діяльності на підприємстві, який зосереджений на спостереженні й оцінюванні здійснення процесу стратегічного управління і забезпечує досягнення поставлених цілей шляхом встановлення стійкого зворотного зв'язку.

Стратегічні цілі – вказують на специфічні результати діяльності, яких організація розраховує досягти, а також конкурентну позицію, яку вона прагне зайняти на ринках для своїх продуктів; їх можна вважати «цілями розвитку».

Стратегічно орієнтоване підприємство – підприємство, де стратегічне мислення є основною, принциповою установкою в діяльності персоналу підприємства, насамперед вищого керівництва; формується система стратегічного управління; застосовується раціональний процес стратегічного планування, який дає змогу розробляти та використовувати інтегровану систему стратегічних планів; поточна, повсякденна діяльність підпорядкована досягненню стратегічних орієнтирів.

Стратегія розвитку науково-дослідних і проєктно-конструкторських робіт (НДПКР) – план проведення головних досліджень в організації стосовно нової продукції, техніки, технології, організації тощо, а також розвитку та більш ефективного застосування наявних продуктів, процесів, методів тощо.

Стратегія розвитку інформаційної системи – самостійний (або підпорядкований іншим) план розвитку організації за допомогою інформаційних технологій, необхідних для управління, планування та контролю діяльності підприємства.

Суб'єкти адміністративного процесу – юридичні та фізичні особи; виконавчо-розпорядчі органи держави і місцевого самоврядування; адміністрації підприємств, закладів, організацій і громадські організації; політичні партії та органи самоорганізації населення; об'єднання громадян і просто громадяни, а також іноземці й особи без громадянства тощо.

Тактика – сукупність методів і заходів щодо виконання стратегічних цілей і завдань у короткостроковий період.

Управлінська інформація – різноманітні відомості економічного, технологічного, соціального, юридичного й іншого змісту.

Управлінський механізм держави – сукупність різноманітних економічних важелів і стимулів, що створюють певну зацікавленість у вирішенні регіональних завдань.

Управлінський процес – сукупність операцій і процедур впливу керівної підсистеми на керовану, які здійснюються в межах організаційної структури фірми. Аналогічно виробничим процесам управлінські процеси поділяються на основні, допоміжні та обслуговчі.

Управлінське рішення – це результат аналізу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування і вибору альтернативи із багатьох варіантів досягнення конкретної цілі системи менеджменту. Управлінські рішення бувають інтуїтивними, раціональними й оптимальними.

Умови забезпечення якості й ефективності управлінських рішень: 1) застосування до процесу вироблення рішення сукупності наукових підходів і принципів менеджменту; 2) застосування методів оптимізації; 3) використання якісної інформації; 4) автоматизація процесу прийняття рішення; 5) застосування якісної системи обліку і контролю реалізації рішень; 6) мотивація прийняття та реалізації якісних рішень.

Фінансова стратегія – основа для вибору альтернативи, яка зумовлює природу та напрями організації фінансових відносин як за межами, так і всередині підприємства. Фінансові стратегії розробляються у формі плану або програми фінансового розвитку організації з урахуванням необхідних змін у структурі капіталу та створення необхідних фондів стратегічних, страхових тощо для досягнення розроблених стратегій зростання та підвищення конкурентних переваг підприємства.

Формалізовані (структуровані) цілі – цілі, окремі характеристики яких та взаємозв'язки між ними можна кількісно описати.

Формулювання стратегій – процес, за допомогою якого керівники визначають місію, формують систему цілей, обирають стратегії.

Функціональна стратегія – тип забезпечувальної стратегії, що визначає стратегічну орієнтацію цієї або іншої підсистеми управління підприємством, яка забезпечує їй досягнення локальних цілей, а також керованість процесами виконання загальних стратегій і місії фірми, що відповідають внутрішньому та зовнішньому контексту в підприємстві.

Фактор часу – фактор, який враховується під час зіставлення альтернативних варіантів управлінських рішень.

Факторний аналіз – метод дослідження об'єктів (систем), в основі якого полягає процедура встановлення міри впливу факторів на функцію або результативну ознаку з метою розроблення плану організаційно-технічних заходів щодо поліпшення функціонування об'єкта (системи).

Форс-мажор – подія, яку не можливо ні передбачити, ні перебороти. Можливість подібних подій враховується під час визначення ризику.

Функціонально-вартісний аналіз – метод системного дослідження об'єктів (виробів, процесів, структур тощо), який направлений на оптимізацію співвідношення між корисним ефектом і сукупними затратами ресурсів за життєвий цикл застосованого за призначенням об'єкта.

Функціональний підхід до менеджменту – підхід, за яким потреба розглядається як сукупність функцій, які необхідно виконати для її задоволення.

Функція: 1) у менеджменті – етап процесу управління (стратегічний маркетинг, планування, організація процесів, облік і контроль, мотивація, регулювання); 2) в аналізі та прогнозуванні – результативна ознака, прогнозна величина, розрахована з рівняння регресії (наприклад, ціна, собівартість, трудомісткість, капіталовіддача, продуктивність, елементи витрат на стадіях життєвого циклу об'єкта, узагальнювальні показники якості тощо).

Цільовий підхід – система методів і методичних прийомів, що забезпечують постійну орієнтацію управлінської діяльності, планово-управлінських рішень, процесів виконання цих рішень, орієнтованих на кінцеві результати з урахуванням соціально-економічних характеристик, які постійно змінюються внаслідок розвитку системи потреб, кількісних і якісних змін у виробничому потенціалі системи, щодо якої застосовується цільовий підхід.

Цілі – вираз кількісного або якісного майбутнього стану об'єкта управління, досягнення якого забезпечує розв'язання проблеми.

Ціна – грошове вираження вартості уречевленої в товарі, праці.

Цінність – щось особливе, чим володіє об'єкт чи суб'єкт управління. Наприклад, духовність, чесність, талант, здоров'я, професіоналізм, організованість, конкурентна перевага, квартира, автомобіль, хліб, вода тощо.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

Законодавча

1. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 36. – Ст. 275.
2. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
3. Про колективні договори і угоди : Закон України від 01.07.1993 №3356-XII // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 36. – Ст. 361.
4. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 49 . – Ст. 668.
5. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – Ст. 90.
6. Про затвердження Змін до Правил пожежної безпеки в Україні : Наказ від 01.03.2023 № 141 // Офіційний вісник України. – 2023. – № 35. – Ст. 1875.
7. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22.06.2012 № 5026-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 22. – Ст. 216.
8. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
9. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 № 1932-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 36. – Ст. 448.
10. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2019. – № 21 – Ст. 81.
11. Бюджетний кодекс України від 08.06.2010 // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 50–51 – Ст. 572.
12. ДСТУ 4163:2020. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів; чинний від 01 вересня 2021 року – Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2021. – 37 с.
13. НК 010:2021. Класифікатор управлінської документації; чинний від 19.04.2021. – Київ, Український науково-дослідний інститут архівної справи та документознавства, 2021. – 26 с.

14. ДСТУ 3017:2015. Інформація та документація. Видання. Основні види. Терміни та визначення понять; чинний від 01.07.2016. – Київ : Держстандарт України, 2016. – 42 с.

15. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971, дод. до № 50. – Ст. 375.

16. Про затвердження Порядку накладання штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення: Постанова від 17.07.2013 № 509 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 60. – Ст. 2151.

17. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

18. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2013 № 509 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 60. – Ст. 2151.

19. ДСТУ ISO 15489-1:2018 (ISO 15489-1:2016, IDT) Інформація та документація. Керування записами. Частина 1. Поняття та принципи; чинний від 01.01.2019. – Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2018.– 28 с.

20. Про затвердження Типового положення про службу охорони праці: Наказ Держ. ком. України з нагляду за охороною праці від 15.11.2004 № 255 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 48. – Ст. 3191.

21. Типове положення про комісію з питань охорони праці на підприємствах : Наказ Держ. ком. України з нагляду за охороною праці від 21.03.2007 № 55 // Офіційний вісник України. – 2007. – №26. – Ст.1069.

22. Типове положення про навчання, інструктаж і перевірку знань працівників з питань охорони праці : Наказ Держ. ком. України з нагляду за охороною праці від 04.04.1994 № 30 // Законодавство України про охорону праці. – Т.1. – С. 424–458.

23. Положення про навчання неповнолітніх професіям, пов'язаним з важкими роботами і роботами з шкідливими або небезпечними умовами праці : Наказ Держ. ком. України з нагляду за охороною праці від 30 грудня 1994 р. № 130 // Законодавство України про охорону праці. – Т. 3. – С. 442–451.

Основна

24. Бандурка, О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищ.навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – Київ : Літера ЛТД, 2012. 286 с.

25. Возняк, Г. В. Регіональний розвиток : сутність і методологічна основа / Г. В.Возняк // Регіональна економіка. – 2015. – № 3. – С. 34–43.
26. Вороніна, Ю. Є. Теорія та практика публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / Ю. Є. Вороніна. – Мелітополь : ТОВ «Колор Принт», 2020. – 204 с.
27. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька [та ін.]; за заг. ред. д-ра фін. наук, проф. В. В. Корженка, канд. екон. наук, доц. Н. М. Мельтюхової. – Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
28. Державне управління : основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 392 с.
29. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. – Київ : Знання, 2009. – 582 с.
30. Державне управління : словник-довідник / уклад.: В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – Київ : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
31. Діденко, А. Н. Сучасне діловодство : навч. посіб. / А. Н. Діденко. – Київ : Либідь, 2000. – 384 с.
32. Діденко, А. Н. Сучасне діловодство : навч. посіб. для учнів проф.-техн. закл. освіти / А. Н. Діденко. – Київ : Либідь, 2001. – 383 с.
33. Кормич, Б. А. Інформаційна безпека : організаційно-правові основи : навч. посіб. / Б. А. Кормич. – Київ : Кондор, 2004. – 384 с.
34. Кулешов, С. Г. Управлінське документознавство : навч. посіб. / С. Г. Кулешов. – Київ : ДАКККІМ, 2003. – 57 с.
35. Небава, М. І. Менеджмент організацій і адміністрування : навч. посіб. Ч. 2 / М. І. Небава, О. Г. Ратушняк. – Вінниця : ВНТУ, 2012. – 107 с.
36. Організація діловодства та навчальна практика : навч. посіб. / за ред. Я. Я. Чорненького, В. М. Когути. – Київ : Алеута, 2006. – 600 с.
37. Публічне адміністрування : електрон. навч. посіб. / В. М. Нагаєв. – Харків : ХНАУ, 2018. – 278 с.
38. Публічна політика у сфері соціально-гуманітарного розвитку : навч. посіб. / А. О. Дегтяр, В. Г. Ковальчук. – Харків : Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут», 2021. – 96 с.

39. Дегтяр, А. О. Публічна служба та місцеве самоврядування : навч. посіб. / А. О. Дегтяр, В. Г. Ковальчук. – Харків : Нац. аерокосм. ун-т ім. М. Є. Жуковського «Харків. авіац. ін-т», 2021. – 160 с.

40. Публічне управління та адміністрування : навч. посібн. / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дацій, Є. І. Ходаківський [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Скидана. – Житомир : ЖНАЕУ, 2017. – 705 с.

41. Дегтяр, А. О. Теоретико-прикладні проблеми державного управління в Україні : консп. лекцій / Ф. О. Дегтяр, В. Г. Ковальчук. – Харків : Нац. аерокосм. ун-т ім. М. Є. Жуковського «Харків. авіац. ін-т», 2021. – 104 с.

Додаткова

42. Аверьянов, В. Б. Аппарат государственного управления : содержание деятельности и организационные структуры монография / В. Б. Аверьянов. – Киев : Наук. думка, 1990. – 152 с.

43. Амосов, О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку / О. Ю. Амосов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр.: у 2 ч. ; за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. С. Одінцової. – Харків : ХарРІ УАДУ, 2021. – Вип. 2. – С. 10–16.

44. Андрійчук, В. Менеджмент: прийняття рішень і ризик / В. Андрійчук, Л. Бауер. – Київ : КНЕУ, 1998. – 316 с.

45. Бакуменко, В. Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

46. Богорад, О. Д. Регіональна економіка : словн.-довідн. / О. Д. Богорад, О. М. Тевелєв, В. М. Падалка. – Київ : НДІСЕП, 2004. – 346 с.

47. Воротін, В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія / В. Є. Воротін. – Київ : Вид-во НАДУ, 2002. – 392 с.

48. Губерська, Н. Л. Адміністративний процес : сучасні підходи до визначення / Н. Л. Губерська // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3 (9). – С. 227–233.

49. Гурне, Б. Державне управління : пер. з фран./ Б. Гурне. – Київ : Основи, 1993. – 165 с.

50. Джафарова, М. В. Визначення адміністративного процесу: проблемні питання правової доктрини / М. В. Джафарова // Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Сер. Юриспруденція. – 2015. – Т. 1. – № 13. – С. 60–62.

51. Державне та регіональне управління в соціальній сфері : монографія / А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, О. А. Дегтяр, В. Г. Ковальчук та ін.; за заг. ред. А. О. Дегтяра. – Харків : С.А.М., 2015. – 552 с.

52. Дегтяр, А. О. Функції державного управління з розвитку інноваційної системи регіону / А. О. Дегтяр, М. П. Бублій // Наукові інновації та передові технології. – 2021. – № 2 (2). – С. 22–34.

53. Дегтяр, А. О. Центр управління компетенціями: вирішення протиріч публічного управління обумовлених застосуванням інформаційних технологій / А. О. Дегтяр, В. Г. Ковальчук, М. П. Бублій // Часопис економічних реформ. – 2021. – № 1 (41). – С. 117–125.

54. Дзюндзюк, В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Харків : Вид-во ХарРІ УАДУ Магістр, 2003. – 236 с.

55. Дунда, С. П. Адміністративний менеджмент : консп. лекцій / С. П. Дунда, М. П. Побережна. – Київ: НУХТ, 2013. – 122 с.

56. Запоточний, І. В. Державне регулювання регіональної економіки / І. В. Запоточний, В. І. Захарченко. – Харків : Одиссей, 2003. – 600 с.

57. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.

58. Ковальчук, В. Г. Державне управління соціально-економічним розвитком регіону : монографія / В. Г. Ковальчук. – Харків : Золоті сторінки, 2013. – 296 с.

59. Ковальчук, В. Г. Державне управління в європейських моделях регіонального розвитку : досвід для України / В. Г. Ковальчук // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. – № 1 (47). – 420 с.

60. Ковальчук, В. Г. Теоретико-методологічні підходи до забезпечення регіонального розвитку / В. Г. Ковальчук // Вісн. Нац. ун-ту цивільного захисту України: зб. наук. пр. Сер. Державне управління – Харків : Вид-во НУЦЗУ, 2015. – Вип. 2 (3). – С. 20–27.

61. Ковальчук, В. Г. Організаційно-інституційний розвиток системи регіонального управління / В. Г. Ковальчук // Наукові праці : наук.-метод.

журнал. Сер. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. – Т. 254. – Вип. 242. – С. 130–138.

62. Ковальчук, В. Г. Управління регіональним розвитком: глобальний контекст / В. Г. Ковальчук // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Дніпропетровського РІДУ НАДУ. – Дніпро ДРІДУНАДУ, 2016. – Вип. 3 (30) – С. 79–83.

63. Корженко, В. В. Категорії «державний механізм управління» та «механізм державного управління» : порівняльний аналіз / В. В. Корженко, Т. М. Лозинська // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – Вип. 2 (21). – С. 16–23.

64. Одінцова, Г. С. Теорія і історія державного управління : опорний консп. лекцій / Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова. – Харків : УАДУ (ХФ), 2000. – 136 с.

65. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, В. І. Тимцуник, О. В. Червякова. – Київ : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 148 с.

66. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. – Запоріжжя : ЗДІА, 2016. – 606 с.

67. Пузирний, В. Ф. Розуміння та значення адміністративної діяльності в державному управлінні / В. Ф. Пузирний // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. Сер. Юридичні науки. – 2014. – Т. 3. – Вип. 6–1. – С. 30–33.

68. Райт, Г. Державне управління / Г. Райт. – Київ : Основи, 1994. – 192 с.

69. Свердан, М. Р. Основи діловодства / М. Р. Свердан. – Чернівці : Рута, 2004. – 184 с.

70. Скуратівський, В. А. Соціальна політика / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. – Київ : Вид-во УАДУ, 1997. – 360 с.

71. Сучасні тенденції формування системи комунікації між публічною владою та громадськістю на регіональному рівні / А. О. Дегтяр, В. В. Заблоцький // Наукові інновації та передові технології. Сер. Державне управління. – Вип. № 6 (8). – 2022. – С. 482–494.

72. Теорія і практика ділового адміністрування : навч. посіб. / Г. І. Дібніс [та ін.] ; за заг. ред. проф., канд. екон. наук О. М. Антіпова. – Луганськ : Ноулідж, 2009. – 487 с.

73. Тернуцак, М. М. Щодо сучасного трактування адміністративного процесу / М. М. Тернуцак // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 3. – С. 177–180.

Навчальне видання

**Ковальчук Вероніка Геннадіївна
Дегтяр Андрій Олегович
Сідлярук Тетяна Віталіївна**

**УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ
В РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМАХ**

Редактор А. Г. Литвин

Зв. план, 2023

Підписано до друку 29.03.2024

Формат 60x84 1/16. Папір офс. Офс. друк

Ум. друк. арк. 16. Обл.-вид. арк. 18. Наклад 100 пр.

Замовлення 138-23. Ціна вільна

Видавець і виготовлювач
Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»
61070, Харків-70, вул. Чкалова, 17
[http:// www.khai.edu](http://www.khai.edu)
Видавничий центр «ХАІ»
61070, Харків-70, вул. Чкалова, 17
izdat@khai.edu

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції сер. ДК № 391 від 30.03.2001