

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
Державний вищий навчальний заклад  
«КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ВАДИМА ГЕТЬМАНА»

**Г. О. Сабагош**

# Менеджмент У ДЕРЖАВНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ

*Тексти лекцій*

УДК 351.9  
ББК 65.291.251я73  
С 12

*Рецензенти*

**І. Я. Антоненко**, д-р екон. наук, проф.  
(Київський національний торгово-економічний університет)

**Я. В. Коваль**, д-р екон. наук, проф.  
(Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України)

*Редакційна колегія факультету економіки та управління*

*Голова редакційної колегії* О. В. Востряков, доцент, к.е.н.

*Відповідальний секретар редакційної колегії* Н. М. Євдокимова, доцент, к.е.н.

*Члени редакційної колегії:* В. І. Кириленко, професор, д.е.н., В. В. Лаврененко, доцент, к.е.н., О. М. Мельник, професор, д.е.н., Т. Є. Пенкіна, доцент, к.т.н., Є. В. Прохорова, доцент, к.е.н., В. М. Фешенко, професор, д.е.н., С. М. Чистов, доцент, к.е.н.

*Рекомендовано до друку Вченою радою КНЕУ  
Протокол № 9 від 24.05.2012*

**Сабадош Г.О.**

Менеджмент у державній організації [Електронний ресурс] :  
С 12 [тексти лекцій] / Г. О. Сабадош. — К. : КНЕУ, 2013. —  
166, [2] с.

ISBN 978-966-483-696-5

«Менеджмент у державній організації» належить до тих спеціальних дисциплін, які покликані забезпечити фундаментальну фахову підготовку бакалаврів з менеджменту державних установ, сформувати уявлення про сутність менеджменту в державній організації як професійної діяльності і системи, його основних принципах, нових підходів, реалізованих у сучасній адміністративній реформі. Вона має специфічні особливості у вивченні організації державного управління, а також відображає теоретичні та методологічні основи державного менеджменту в системі організації державного управління.

Цей підручник може використовуватись як основний для дисциплін «Менеджмент у державній організації» та «Адміністративний менеджмент державних організацій».

**УДК 351.9**  
**ББК 65.291.251я73**

*Розповсюджувати та тиражувати  
без офіційного дозволу КНЕУ забороняється*

ISBN 978-966-483-696-5

© Г. О. Сабадош, 2013  
© КНЕУ, 2013



Вступ . . . . .	8
<b>РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: СУТНІСТЬ, ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЛЬ В УПРАВЛІННІ ОРГАНІЗАЦІЮ . . .</b>	<b>10</b>
<i>Тема 1.1. Передумови виникнення державного менеджменту . . .</i>	<i>10</i>
Сутність поняття «державна організація».. . . .	10
Механізм держави. . . . .	12
Основні поняття та еволюція державного управління. . . . .	13
Передумови та наслідки кризи державного управління. . . . .	17
Резюме . . . . .	20
Питання для самоконтролю . . . . .	20
Теми рефератів . . . . .	20
Рекомендована література: . . . . .	21
<i>Тема 1.2. Трансформація державного управління в держав- ний менеджмент . . . . .</i>	<i>21</i>
Концепція «менеджеризму». . . . .	21
Сутність переходу від державного управління до державного менеджменту. . . . .	23
Основні положення державного менеджменту. . . . .	25
Критика концепція «менеджеризму». . . . .	26
Теорії менеджменту в державній організації. . . . .	30
Основні характеристики концепції «GOVERNANCE». . . . .	33
Резюме . . . . .	35
Питання для самоконтролю . . . . .	35
Теми рефератів . . . . .	36
Рекомендована література . . . . .	36
<i>Тема 1.3. Державна служба України як об'єкт менеджменту . . .</i>	<i>36</i>
Державна служба: сутність і завдання. . . . .	37
Принципи функціонування державної служби. . . . .	39
Цілі й функції державної служби. . . . .	39
Нормативно-правове забезпечення функціонування держав- ної служби. . . . .	40
Резюме . . . . .	43
Питання для самоконтролю . . . . .	43
Теми рефератів . . . . .	43
Рекомендована література . . . . .	44

<i>Тема 1.4.</i>	Проектування державної організації . . . . .	44
	Головні вимоги та критерії існування організації. . . . .	44
	Основи проектування організації. . . . .	45
	Вплив ситуаційних чинників на проектування державної організації . . . . .	49
	Форми проектування організації. . . . .	49
	Резюме . . . . .	52
	Питання для самоконтролю . . . . .	43
	Теми рефератів . . . . .	53
	Рекомендована література . . . . .	53
<i>Тема 1.6.</i>	Формування системи менеджменту персоналу в державній організації . . . . .	54
	Стратегія та політика менеджменту персоналу державної організації. . . . .	54
	Професійно-кваліфікаційна характеристика посади державного службовця. . . . .	56
	Кадрова політика в державній організації. . . . .	57
	Функції управління персоналом державної організації. . . . .	59
	Роль і місце кадрової служби в системі управління персоналом. . . . .	61
	Резюме . . . . .	62
	Питання для самоконтролю . . . . .	63
	Теми рефератів . . . . .	63
	Рекомендована література . . . . .	63
<i>Тема 1.7.</i>	Фінансовий і бюджетний менеджмент у діяльності державних організацій . . . . .	64
	Доходи та видатки державних організацій. . . . .	65
	Передумови впровадження фінансового і бюджетного менеджменту в управлінську діяльність державних організацій . . . . .	66
	Система оплати праці працівників державних організацій. . . . .	69
	Світовий досвід фінансування державних організацій. . . . .	71
	Нормативні документи, що регулюють питання обліку та планування доходів, видатків і витрат у державних організаціях. . . . .	72
	Резюме . . . . .	72
	Питання для самоконтролю . . . . .	73
	Рекомендована література . . . . .	73
<i>Тема 1.8.</i>	Діяльність державної організації та показники визначення її ефективності . . . . .	73
	Сутність і зміст ефективності діяльності державної організації . . . . .	74
	Принципи визначення ефективності діяльності державної організації та державної служби . . . . .	76
	Світовий досвід з формування системи оцінювання ефективності діяльності державної організації і державної служби. . . . .	76
	Показники, які відображають ефективність діяльності державної організації. . . . .	80
	Резюме за змістом теми . . . . .	82
	Питання для самоконтролю . . . . .	83
	Теми рефератів . . . . .	83
	Рекомендована література . . . . .	84

<b>Розділ 2. МОДЕЛІ МЕНЕДЖМЕНТУ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЯХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН . . . . .</b>	<b>85</b>
<i>Тема 2.1. Управління державними організаціями в країнах Європи. . . . .</i>	<i>85</i>
Організаційна модель Європейського Союзу. . . . .	85
Особливості організації державної служби у Франції. . . . .	89
Головні особливості організації державної служби в Німеччині. . . . .	90
Особливості управління державними організаціями Великобританії. . . . .	91
Резюме . . . . .	92
Питання для самоконтролю . . . . .	92
Теми рефератів . . . . .	93
Рекомендована література . . . . .	93
<i>Тема 2.2. Управління державними організаціями в США . . . . .</i>	<i>93</i>
Система управління державними організаціями у США . . . . .	94
Особливості державної служби США . . . . .	95
Відбір, повноваження й оцінювання службовців. Відбір на посади вищого керівництва . . . . .	96
Основні принципи розбудови апарату професійного державного чиновництва. . . . .	101
Резюме . . . . .	102
Питання для самоконтролю . . . . .	103
Теми рефератів . . . . .	103
Рекомендована література . . . . .	103
<i>Тема 2.3. Управління державними організаціями в країнах Азії. . . . .</i>	<i>103</i>
Категорії державних службовців у Японії та цінності службовців державних організацій. . . . .	104
Призначення на державну службу та службове становище чиновників. Специфічні особливості японського суспільства. . . . .	104
Регуляторна основа державної служби в Китаї. . . . .	106
Особливості кадрового менеджменту в державних організаціях Китаю. . . . .	108
Резюме . . . . .	109
Питання для самоконтролю . . . . .	109
Теми рефератів . . . . .	110
Рекомендована література . . . . .	110
<b>Розділ 3. РЕОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЗА СФЕРАМИ ДІЯЛЬНОСТІ . . . . .</b>	<b>111</b>
<i>Тема 3.1. Функціональні особливості діяльності державної організації як основа формування системи менеджменту. . . . .</i>	<i>111</i>
Приналежність державної організації до певного виду державно-владної діяльності (законодавчої, виконавчої та судової). . . . .	111

Типологія державних організацій за специфікою діяльності як основа ефективного менеджменту в державній організації . . .	112
Особливості компетенцій різних груп державних організацій. . .	114
Реалізація державною організацією функцій планування, організації, кадрового забезпечення та контролю залежно від функціональних особливостей. . . . .	115
Резюме . . . . .	118
Питання для самоконтролю . . . . .	118
Теми рефератів . . . . .	118
Рекомендована література . . . . .	118
<b>Тема 3.2. Корупція та сучасні стратегії антикорупційної політики . . . . .</b>	<b>119</b>
Загальна характеристика поняття «корупція». . . . .	119
Класифікація видів корупції та загрози від неї. . . . .	120
Оптимальний рівень корупції. . . . .	121
Проблема конфлікту інтересів. . . . .	121
Світовий досвід боротьби з корупцією. . . . .	123
Резюме . . . . .	123
Питання для самоконтролю . . . . .	124
Теми рефератів . . . . .	124
Рекомендована література . . . . .	124
<b>РОЗДІЛ 4. РЕФОРМУВАННЯ МЕНЕДЖМЕНТУ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ . . . . .</b>	<b>125</b>
<b>Тема 5.1. Сучасні світові тенденції менеджменту державних організацій на державному і регіональному рівнях. . .</b>	<b>125</b>
Причини проведення адміністративних реформ у країнах Центральної, Східної та Північної Європи. . . . .	125
Сучасні моделі менеджменту державних організацій. . . . .	127
Проблеми впровадження управлінського та операційного аудиту на регіональному рівні. Адаптація технологій менеджменту на регіональному рівні. . . . .	131
Бенчмаркінг як ефективний інструмент державного менеджменту на регіональному рівні. . . . .	133
Резюме . . . . .	135
Питання для самоконтролю . . . . .	135
Теми рефератів . . . . .	135
Рекомендована література . . . . .	136
<b>Тема 5.3. Впровадження інноваційних управлінських механізмів у державні організації . . . . .</b>	<b>136</b>
Передумови впровадження інноваційних інструментів менеджменту в систему управління державними організаціями. . .	137
Взаємозв'язок ефективності економічних рішень і діяльності державної організації. . . . .	137
Електронний уряд як концепція державного управління в інформаційному суспільстві. . . . .	140
Світовий досвід становлення електронного уряду. . . . .	141

Перспективи впровадження електронного уряду в Україні. . .	147
Резюме . . . . .	149
Питання для самоконтролю . . . . .	150
Теми рефератів . . . . .	150
Рекомендована література . . . . .	150
<i>Тема 5.4. Адміністративна реформа в Україні. . . . .</i>	<i>150</i>
Формування ефективної системи менеджменту державних організацій. . . . .	151
Сучасні проблеми системи управління державними органі- заціями. . . . .	153
Концепція адміністративної реформи в Україні. . . . .	154
Резюме . . . . .	156
Питання для самоконтролю . . . . .	156
Тематика рефератів. . . . .	156
Рекомендована літератури . . . . .	157
Термінологічний словник. . . . .	158
Список використаної літератури . . . . .	163



Розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком та вдосконаленням державної служби. Метою реформування цього інституту є становлення високоефективної, стабільної, авторитетної державної служби, підготовка управлінської еліти.

Здійснення економічних і соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні, просування в напрямі європейської інтеграції можливе лише за умови створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

**«Менеджмент у державній організації»** належить до суспільних наук. У цій навчальній дисципліні синтезуються такі розділи суспільствознавства, як політологія, соціологія, правознавство, історія. Вона є міждисциплінарним узагальненням цілісних уявлень про природу, сутність, формування, масштабність і значимість державного менеджменту, відкриває об'ємне бачення реформування системи державного управління.

Цей курс лекцій може використовуватись як основний для дисциплін «Менеджмент у державній організації» та «Адміністративний менеджмент державних організацій».

**Предметом дисципліни «Менеджменту в державній організації»** є впровадження сучасних технологій менеджменту в управлінську практику державних організацій.

**Об'єктом дисципліни «Менеджмент у державній організації»** є механізм управління в державних організаціях.

**Мета цієї дисципліни надання** — студентам теоретичних знань і засвоєння ними практичних навичок з питань управління в системі державного менеджменту.

Виходячи з цієї мети, у навчально-методичному посібнику **передбачається вивчення студентами таких питань:**

- основи теорії державного менеджменту;



- розвиток системи державної служби;
- методологія проектування системи управління державної організації;
- світовий досвід реорганізації державної служби;
- управління персоналом у державних організаціях;
- кваліфікаційні вимоги до державних службовців;
- упровадження інноваційних механізмів у державних організаціях.

Вивчення зазначених питань допоможе студентам здобути певні знання та навички, необхідні для здійснення відповідної управлінської діяльності в державних організаціях.

**Освоївши дисципліну «Менеджмент у державній організації», студенти мають володіти певними професійними компетенціями:**

1. Обліково-інформаційними.

1.1 Здійснювати моніторинг ефективності функціонування системи управління державної організації.

1.2. Використовувати в управлінській діяльності сучасні інформаційні технології та засоби комунікацій.

1.3. Організовувати процес прийняття управлінських рішень і здійснювати моніторинг їх виконання.

1.4. Забезпечувати підготовку оперативної інформації про результати поточної діяльності всіх підрозділів організації.

2. Аналітичними.

2.1. Володіти підходами та методами аналізу результатів виконання потокового плану робіт підрозділів організації.

2.2. Володіти методами оцінювання ефективності управлінських рішень у державних організаціях

2.3. Аналізувати ефективність комунікаційних процесів у державних організаціях.

3.4. Володіти методами комплексної оцінювання результатів виконання завдань, передбачених цільовими комплексними програмами та програм соціально-економічного розвитку підпорядкованих об'єктів державного управління.

3.5. Готувати аналітичну інформацію щодо виконання поточних доручень державних органів вищого рівня.

Навчальний процес передбачає використання не тільки підручників, а й навчально-методичних посібників, які допомагали б активізувати пізнавальну діяльність студентів, набути, окрім теоретичних знань, ще й практичних умінь і навичок у межах певного навчального предмета.

### Тема 1.1

#### ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

1. *Сутність поняття «державна організація».*
2. *Механізм держави.*
3. *Основні поняття та еволюція державного управління.*
4. *Передумови та наслідки кризи державного управління.*

Вивчивши цю тему студенти **знатимуть:**

- ✓ сутність поняття «державної організації», причини виникнення та основні характеристики;
- ✓ ознаки і структуру механізму держави;
- ✓ сутність державного управління та умови, що стали причиною впровадження менеджменту в державну організацію;
- ✓ передумови виникнення державного менеджменту;
- ✓ передумови і наслідки кризи державного управління,

а також **умітимуть:**

- ✓ визначати основні характеристики державних організацій;
- ✓ визначати головні складові механізму держави;
- ✓ аналізувати основні тенденції розвитку державного управління;
- ✓ оцінювати наслідки кризи державного управління.

**Сутність поняття «державна організація».** Кожна держава для повноцінного здійснення своїх завдань і реалізації функцій повинна створювати різні державні організації, які називаються механізмом держави. Ефективність управління державними організаціями впливає на результативність усієї системи державного управління. Специфічність державних організацій вимагає спеціальних підходів до управління ними.

На певному етапі розвитку суспільства виникає потреба в його специфічній організації. Втрачаючи соціальну однорідність, суспільство поділяється на частини, що відрізняються місцем і роллю в системі суспільного виробництва й розподілу матеріальних

благ, способом життя, духовною культурою та ін. У кожній з таких суспільних груп, крім загальних інтересів, з'являються і специфічні. Виникає потреба в узгодженні, координації таких інтересів, у регулюванні відносин між різними частинами суспільства. Саме ця потреба стала причиною виникнення організації, основним призначенням якої є забезпечення єдності, цілісності суспільства. Такою організацією і є держава.

Держава — це організація політичної влади домінуючої частини населення, за допомогою якої забезпечуються його цілісність і безпека, здійснюються керівництво та управління суспільством.

У загальному значенні під соціальною організацією мають на увазі способи впорядкування і регулювання дій окремих індивідів і соціальних груп.

У вузькому сенсі під організацією розуміють групу людей, орієнтовану на досягнення певної мети, реалізація якої вимагає спільних координованих дій.

Усі державні організації тісно пов'язані між собою. Кожна з них виконує певні завдання. Організація має певні ознаки:

- 1) внутрішня впорядкованість, взаємодія, погодженість диференційованих та автономних частин цілого;
- 2) сукупність процесів чи дій, що призведуть до утворення та вдосконалювання взаємозв'язків між частинами цілого;
- 3) групу людей, які спільно реалізують конкретну програму чи мету і діють на основі певних процедур і правил.

Виокремлюють певні види державних організацій:

- 1) державні підприємства;
- 2) державні установи;
- 3) державний апарат.

Державний апарат — це вид державних організацій, що є системою органів держави, які наділені владними повноваженнями для виконання завдань і функцій держави.

Можна розглядати державний апарат, як частину механізму держави, що являє собою сукупність державних органів, які, наділені владними повноваженнями для реалізації державної влади.

У найбільш абстрактній, узагальненій формі структура державного апарату виглядає так:

- 1) органи законодавчої влади;
- 2) органи виконавчої влади;
- 3) правоохоронні органи.

Окреслимо найбільш загальні характерні ознаки державного апарату.

Орган держави — це складова частина апарату держави, що має згідно із законом власну структуру, суворо визначені повноваження керування конкретною сферою громадського життя та органічно взаємодіюча з іншими частинами державного механізму, що утворюють єдине ціле.

Кожний державний орган є відносно самостійною, структурно відособленою ланкою державного апарату, створеною державою з метою здійснення суворо визначеного виду державної діяльності, наділеною відповідною компетенцією.

Державні установи — це такі державні організації, які здійснюють безпосередню, практичну діяльність з виконання функцій держави в різноманітних сферах: економічній, соціальній, культурній, охоронній тощо.

Державні підприємства існують для здійснення господарської діяльності з метою виробництва продукції чи його забезпечення, виконання різноманітних робіт і надання послуг для задоволення потреб суспільства та отримання прибутку.

Відмінність державних підприємств та установ від державного апарату полягає в такому:

- 1) державні підприємства та установи не є носіями державної влади;
- 2) безпосередньо виробляють матеріальні чи духовні блага;
- 3) мають специфічну організаційну структуру;
- 4) мають чітко визначене коло повноважень;
- 5) адміністрація державних підприємств та установ здійснює керівні функції тільки в межах своєї діяльності;
- 6) у своїй діяльності керуються власним статутом.

Таким чином, державні підприємства та державні установи варто відрізнити від органів держави, але їх не можна протиставляти один одному. Тому що всі державні організації діють у єдності і взаємозв'язку: державний апарат забезпечує реалізацію функцій держави завдяки діяльності підприємств і установ, якими керує.

**Механізм держави.** Теорія держави та права розглядає державні організації як складову частину механізму держави.

Механізм держави — це спосіб організації взаємопов'язаних елементів система спеціальних органів та установ, за допомогою яких здійснюються державне управління суспільством і захист його інтересів.

Механізм держави — це сукупність державних організацій як елементів системи державного управління, що пов'язані функціонально.

Механізм держави має наступні ознаки:

1) механізм держави складається з людей, які професійно займаються управлінською діяльністю;

2) державний механізм — це складна система органів та установ, що перебувають у тісному взаємозв'язку в процесі здійснення своїх безпосередніх владних функцій;

3) функції всіх ланок державного апарату забезпечуються організаційними та фінансовими засобами, а в необхідних випадках і примусовим впливом;

4) механізм держави покликаний надійно гарантувати та охороняти законні інтереси й права своїх громадян.

Сфера владних повноважень державних органів обмежується правом, що якнайбільше забезпечує гармонійні, справедливі відносини між державою та особистістю.

До структури механізму держави входять, окрім державного апарату, державні установи та державні підприємства.

Державні організації є об'єктами та суб'єктами державного управління.

**Основні поняття та еволюція державного управління.** У цьому параграфі розглядаються умови, що стали причиною впровадження менеджменту в державну організацію та передумови виникнення державного менеджменту.

Починати треба з акценту на сутності державного управління, державного регулювання та менеджменту.

Управління організацією — це розподіл та об'єднання зусиль для досягнення конкретної мети або здійснення стратегії. Основними функціями управління є: планування, організація, мотивація, контроль.

Державне управління економікою — це організуючий і регулюючий вплив держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності.

Об'єкт державного управління — індивід, громадянин, споживач.

Суб'єкт державного управління — держава в особі державних органів (президента, парламенту, уряду, місцевих адміністрацій).

Менеджмент — ефективне використання людських ресурсів і матеріалів у процесі досягнення позначеної мети.

Щоб зрозуміти передумови переходу від державного управління до державного менеджменту необхідно розглянути еволюцію державного управління.

Основоположниками теорії державного управління вважають В. Вільсона, Ф. Гуднау і М. Вебера.

Професор Вудро Вільсон у своїй роботі «Наука державного управління» (1887 р.) намагався переорієнтувати політологію на вивчення «організації і методів роботи урядових закладів» загалом. Він підкреслював, що наука адміністрування шукатиме способи поліпшення діяльності уряду. Відносини між адміністрацією, що виконує закони, і владою, що створює закони, на думку Вільсона, становлять саму сутність урядової системи.

Ідеї В. Вільсона багато в чому розділяв американський учений Дж. Гуднау, припускаючи, що функції між політиками та адміністраторами повинні бути чітко розмежовані, причому політики контролюють діяльність адміністраторів, а останні, своєю чергою, підкорюються політикам.

Істотний внесок у розробку теорії державного управління вніс німецький соціолог М. Вебер. Його класична праця «Господарство і суспільство» (1921 р.), присвячена місцю та ролі бюрократії в державному управлінні, є актуальною дотепер. На його думку, бюрократія є історичний феномен, що виник на етапі становлення адміністративної держави, здатної оплачувати працю державних службовців. М. Вебер, як і класики американської школи, уважав, що справжньою професією справжнього чиновника не повинна бути політика [37].

У роботах М. Вебера, В. Вільсона, Ф. Гуднау були висловлені та розроблені дві основні ідеї наукової теорії державного управління: для того, щоб реформувати апарат управління, треба його добре знати, а отже, вивчати в аспекті наукових позицій; апарат державно-адміністративного управління має бути відділений від сфери політики.

У Франції питаннями теорії державного управління займалися А. Есмен, Л. Дюги, А. Мішель, М. Ориу. Однак система державного управління розглядалася ними лише в тією мірою, якою допомагала з'ясувати принципи та форми організації функціонування політичних інститутів держави загалом.

У Великобританії викладання і вивчення теоретичних питань державного управління почалося наприкінці XIX в. у Лондонській школі економічних і політичних наук, пізніше — в Оксфордському, Кембриджському, Ліверпульському та інших університетах. Значний вплив на розвиток теорії мали роботи Є. Баркера, Д. Коула, Г. Пешення, Ч. Манніна. Автори приділяли увагу формам та особливостям організації державно-правових інститутів, їх організації, механізмам їх функціонування і взаємодії.

У 1916 році у Вашингтоні Роберт Брукінгс заснував перший інститут урядових досліджень, метою якого стало створення сис-

темного аналітичного підходу до державного адміністрування. Аналогічні дослідні центри й інститути стали з'являтися в Європі у 20 — 30 рр. XX ст., і з цього часу вивчення теорії державного управління стало частиною навчальних програм у провідних університетах США і Західної Європи.

Після Першої світової війни державне управління зазнало змін: США й країни Західної Європи перетворилися на промислово розвинуті, урбанізовані держави і, відповідно, з'явилися нові завдання й функції у державних інститутах.

Особливо великих успіхів в цей період досягли американські вчені. Це було пов'язане з тим, що:

- державне управління як вид діяльності переживало період бурхливого розвитку, особливо в часи Великої депресії 30-х років;

- навчальні заклади вже у цей період користувалися свободою в складанні навчальних програм і виборі викладачів;

- навчальні заклади мали можливість експериментувати, широко вводити нові курси, одним з яких і був курс теорії державного управління. (У Європі, особливо у Франції та Великобританії, такої можливості не було, оскільки система навчання там була надто централізована.);

- американці вважали, що наука державного управління та наука управління приватними підприємствами можуть і мають бути зближені. Навчальні курси управління персоналом, людськими відносинами, теорії організації читалися в багатьох навчальних закладах США як у тих, які готували кадри для державної служби, так і для майбутніх кадрів ділової адміністрації приватного бізнесу. І оскільки викладання цих дисциплін мало таку широку аудиторію, то з'явилося безліч наукових праць, підручників і викладачів відповідного профілю.

І ще один фактор — це утилітарний підхід американців: їхні наукові розробки містили практичні рекомендації для державних службовців, які пропонували обґрунтовані проекти реформ.

У 1926 році з'явився перший підручник з державного управління «Введення в науку державного управління» Л. Уайта. У ньому державне управління визначалось як галузь науки, яка має бути щонайбільше наближена до реальності.

Найвідомішими напрямками в теорії державного управління в цей період були «класична школа» (Л. Уайт, Л. Урвік, Д. Муні, Т. Вулсі) і «школа людських відносин» (М. Фоллет, А. Маслоу, Є. Мейо, У. Мєрфі), яка виникла у відповідь на вади класичної школи.

Сучасний етап у розвитку науки державного управління (з 50-х років ХХ ст. і дотепер) починається з переосмислення досягнень попереднього розвитку. У цей період у науці спостерігалося прагнення до створення універсальних теорій. Головна увага приділялася вивченню взаємозалежності, взаємозв'язків ролей у державному управлінні. Виникли такі напрями, як біхевіоризм, структурний функціоналізм, системний і ситуаційний підхід до наукових досліджень теорії і практики державного управління.

Представники біхевіористського напрямку (Г. Саймон, Д. Макгрегор, Ф. Герцберг, Д. Томпсон, Д. Істон) припускали, що державне управління ґрунтується на відносинах між адміністрацією та органами, сформованими на основі народного волевиявлення, тому в центрі теоретичного дослідження перебувають поведінкові аспекти індивідів як виборців.

У цей період у дослідженні проблем державного управління значно поширені структурно-функціональний, системний і ситуаційний підходи (Р. Мертон, Д. Істон, Г. Алмонд, Т. Парсонс, В. Томпсон). Представники цих напрямів основну увагу звернули на фактори, спрямовані на інтеграцію та стабільність існуючої системи державного управління.

Застосування теорії систем до державного управління значно полегшило керівникам завдання побачити всю організацію в єдності складових її частин, які нерозривно взаємодіють із зовнішнім середовищем. Нині системний підхід є одним з пріоритетних напрямів у теорії державного управління.

Логічним продовженням теорії систем став ситуаційний підхід який, використовуючи аналітичні можливості науки до конкретних ситуацій і умов, вніс суттєвий вклад у розвиток державного адміністрування.

У популяризації теорії державного управління більшу роль відіграє ООН. Починаючи з 1967 року, під егідою цієї організації регулярно проводяться міжнародні наради експертів з різних проблем державно-адміністративного управління. Крім цього, у рамках ООН нині ведеться значна науково-дослідна робота з практичним ухилом, проводяться порівняльні дослідження методів державного адміністрування, створюється всесвітній банк даних про механізм державного управління, здійснюється підготовка довідників і допомог з теорії державного управління.

ООН великого значення надає роботі з обміну досвідом між країнами, розробці заходів регіонального та міжрегіонального характеру. Експерти регулярно дають оцінку та роблять огляд адміністративних можливостей держав, розробляють моделі су-



часних реформ у сфері державного адміністрування, пропонують програми навчання й перепідготовки персоналу.

**Передумови та наслідки кризи державного управління.** Щоб зрозуміти необхідність упровадження в державну управлінську практику менеджменту, необхідно з'ясувати причини зниження ефективності державного управління. Розвиток системи державного управління, як і будь-якої іншої, супроводжується певними суперечностями, які стають причинами кризових явищ. Проблеми подолання криз, що виникають у соціально-економічних системах, розглядаються в працях багатьох науковців.

Криза державного управління — це особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, що характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, зростанням критичної активності населення.

Поняття «політична система» охоплює все суспільство, сукупність об'єктів і суб'єктів державного управління. Доцільно розрізняти кризу всієї політичної системи та кризу системи державного управління, яка складається з трьох гілок влади — законодавчої, виконавчої, судової. Їх розвиток супроводжується багатьма суперечками, які виникають навколо питань розподілу компетенції, повноважень і ресурсів, організації взаємодії тощо.

Загальносуспільна криза, проявляється через розбалансованість діяльності політичних інститутів і загострення політичних конфліктів у системі державного управління.

Криза державного управління — це певний стан у функціонуванні та розвитку системи державно-владних структур і відносин, що характеризується загостренням внутрішньо-системних протиріч, розбалансованістю діяльності, що позначається на зниженні результативності та ефективності управлінського впливу на соціально-економічні процеси (рис. 1). Зниження рівня керованості, безумовно, супроводжує зниження якості державного управління. Основною причиною формування кризової ситуації в системі влади є політична або організаційна складові.

Слід звернути увагу на сутність кожної складової. Організаційна складова: невизначеність стратегії та цілей, нераціональна побудова структурно-функціональних основ діяльності системи; нечіткість розподілу та кооперування праці є причинами багатьох конфліктів політичного, економічного, соціального, технологічного та психологічного характеру.

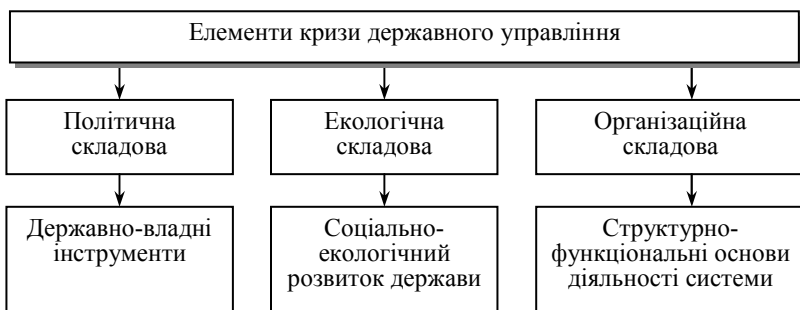


Рис. 1. Елементи кризи державного управління

Економічна складова в системі державного управління залежить від рівня соціально-економічного розвитку держави загалом. Вона суттєво впливає на рівень технічного, інформаційного та кадрового забезпечення. Недостатнє фінансування стримує поширення сучасних інформаційних технологій, заважає залученню на державну службу талановитих фахівців, погіршує умови праці та, як наслідок, імідж усієї системи. Економічна складова супроводжує будь-яку кризу й тому потребує ретельного дослідження.

Невідповідність управлінських технологій сучасним потребам, рівню розвитку об'єкта управління може стати причиною кризи, подолання якої залежить від якості організації системи.

Причини кризи соціально-економічної системи мають різний характер (рис. 2).

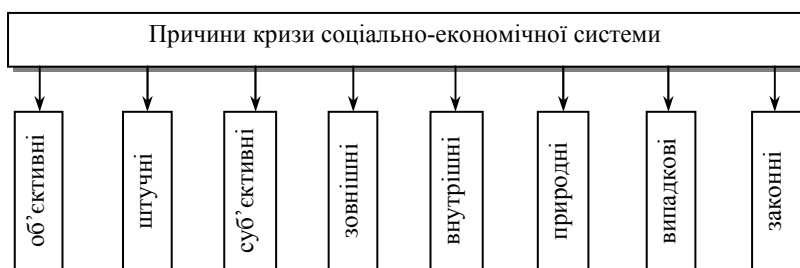


Рис. 2. Причини кризи соціально-економічної системи

Об'єктивні чинники пов'язані з діями, які не залежать від людей, які працюють у системі.

Прикладом можуть бути глобальні природні катаклізми, а також соціальні процеси, що існують у суспільстві та спричиняють

необхідність певних змін у практичній системі управління. Останні умовно можуть бути позначені як об'єктивні тому, що органи влади різних ієрархічних рівнів повинні здійснювати моніторинг стану об'єкта управління, який за умов розвитку організації дає можливість заздалегідь попередити загострення ситуації.

А роль суб'єктивного фактора в системі управління виявляється в професійному рівні, управлінській культурі, особистих рисах конкретних працівників, керівників, від яких залежить побудова структури й розподіл функцій, використання методів впливу на підпорядковані об'єкти, організація процесу підготовки та реалізації управлінського рішення тощо.

Серед зовнішніх і внутрішніх чинників для системи державного управління найбільш важливими є внутрішні. Якісно організаційна система швидко та адекватно реагує на всі зовнішні ситуації, більш того, створює умови для перетворення загроз у можливості. До розпаду цілісної єдності частіше призводить накопичення саме внутрішніх суперечностей.

Слід зазначити, що система державного управління розвивається відповідно до певних законів, закономірностей і принципів. Відхилення від базових положень створює умови для виникнення закономірних криз.

Кризи системи державного управління є комплексними, у них виявляються політичні, організаційні та технологічні суперечності, присутні також економічна та психологічна складові. Зниження ефективності системи державного управління та якості державної послуги загалом стало підставою для пошуку нових концепцій державного управління.

В умовах ускладнення взаємодій між державними, комерційними, неурядовими та квазіурядовими організаціями, формування мереж їх взаємовпливу, необхідності використання сучасних технологій управління і зростаючої ролі ринкових відносин у державному секторі все частіше для позначення сучасних завдань державного управління використовують термін «державного менеджменту».

Криза соціального адміністрування, що проявляється у збогах механізму управління суспільними складовими державної політики, неефективному використанні податків, зниженні якості послуг, росту бюрократизму та корупції, різкому падінні довіри до органів влади і державній службі привів до перегляду ідеології державного управління і концепції держави. На зміну державі-адміністраторові прийшла держава — економічно ефективний менеджер.

## Резюме

1. Існування будь-якої політичної системи неможливе без суб'єктів її реалізації, якими є апарат держави, державні органи, установи, підприємства, тобто державні організації.
2. У структуру механізму держави входять, окрім державного апарату, державні установи та державні підприємства.
3. Завдання реформування державного управління полягає насамперед в оперативному й компетентному впровадженні в життя ефективних ідей політичних лідерів.
4. Загальнодержавна криза виявляється через неузгодженість діяльності органів влади, що знаходяться на різних або на одному ієрархічному рівні (обласні та районні державні адміністрації, міністерства та відомства).

## Питання для самоконтролю

1. Основні характеристики державних організацій.
2. Основні види державних організацій.
3. Сутність переходу від державного управління до державного менеджменту.
4. У чому полягають передумови переходу від державного менеджменту до державного управління?
5. Визначте сутність і структуру державного механізму.
6. Дайте характеристику причинам і наслідкам державної кризи.
7. Взаємозв'язок державного управління та ефективності діяльності державних організацій.
8. Дайте характеристику еволюції державного управління.
9. Визначте умови виникнення державних криз.
10. Наслідки виникнення державних криз.

## Тематика рефератів

1. Вплив еволюції теорії менеджменту на формування системи державних організацій.
2. Фактори впливу на впровадження державного менеджменту в практичну діяльність державних організацій.
3. Проблеми переходу від державного управління до державного менеджменту.
4. Взаємозв'язок причин і наслідків державної кризи.
5. Комплексність кризи державного управління.

## Рекомендована література

1. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. проф. *О. Ю. Оболенського*. — Хмельницький: Поділля, 1999. — 570 с.
2. *Чистов С. М.* Державне регулювання економіки: Навч.-метод. посібник. — К.: КНЕУ, 2002. — 273 с.

## Тема 1.2

### **ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ**

1. Концепція «менеджеризму».
2. Сутність переходу від державного управління до державного менеджменту.
3. Основні положення державного менеджменту.
4. Критика концепції «менеджеризму».
5. Теорії менеджменту в державній організації.
6. Основні характеристики концепції «GOVERNANCE».

Державний менеджмент намагається дати відповіді на запитання, поставлені бурхливим розвитком сучасних управлінських процесів, що відображають нові тенденції взаємодії держави і суспільства.

Вивчивши цю тему студенти **знатимуть**:

- ✓ головні складові концепції «менеджеризму»;
- ✓ основні моделі державного управління;
- ✓ компоненти концепції «менеджеризму»;
- ✓ основні елементи державного менеджменту;

а також **умітимуть**:

- ✓ давати характеристику еволюції державного менеджменту;
- ✓ визначати основні тенденції переходу від державного управління до державного менеджменту;
- ✓ аналізувати головні моделі побудови системи державного управління;
- ✓ аналізувати позитивні й негативні наслідки від впровадження теорії менеджеризму в управлінську практику.

**Концепція «менеджеризму».** У сучасній світовій управлінській практиці сформулювалися моделі державного управління, які поширювалися в окремих країнах. Загалом зразком для насліду-

вання слугує досвід англосаксонських країн. Однак причини модернізації в державному управлінні слід шукати в процесах глобалізації. Сьогодні цілісною системою є не окрема країна, а світове співтовариство. Процеси, що відбуваються на світовому рівні, позначаються на розвитку багатьох країн. Ці тенденції слід враховувати не тільки урядам держав, що активно виступають на міжнародній арені, а й країнам, які зіштовхуються з численними внутрішніми проблемами внаслідок змін у міжнародній політиці.

У теорії державного управління зазвичай виокремлюють чотири основні традиції:

- 1) англосаксонська (концепція мінімальної держави);
- 2) німецька (концепція організації держави);
- 3) французька (бонапартизм);
- 4) скандинавська (поєднання англосаксонської та німецької традицій).

Німецьку та французьку моделі в сукупності називають континентально-європейською моделлю.

В англосаксонській моделі поняття «держави» як юридичної особи або публічно-правового утворення не існує. Юридичне значення має «уряд» або окремі урядові заклади.

Держава розглядається як угода між членами суспільства. Відносини між державою і суспільством характеризуються гнучкою системою переговорів та угод.

У французькій традиції держава розглядається як єдине утворення, яке проникає в усі сфери суспільного життя. Ретельно розподіляються повноваження між секторами і рівнями державного управління.

Традиційно в якості базової теорії державного управління розглядався постулат про те, що державні органи та служби покликані реалізувати політику, яка встановлюється законодавчими органами влади, главою держави та урядом. За такого підходу державні органи офіційно позбавлені самостійності й фактично не можуть самі формулювати завдання своєї діяльності.

У США цієї моделі дотримувався Вудро Вільсон, один з основоположників науки про державне адміністрування. Завдяки такому підходу у США з кінця XIX ст. значного поширення набула ідея відокремлення управління від політики.

Нині існують два конкуруючі підходи до організації держави — централізований і децентралізований.

Загалом можна говорити про дві конкуруючі парадигми: бюрократичну й менеджеральну. Кожна має своїх прихильників і супротивників. Проте останнім часом у сферу державного управ-

ління й державної служби все більше проникають ідеї менеджериалізму, відповідно до яких на суспільний сектор переносяться методи управління, які використовуються корпораціями.

Державний менеджмент як нове трактування державного управління поширився у 70-х роках минулого століття разом з розвитком напрямку, що ставив своєю метою вивчення процесів формування та реалізації державної політики.

**Сутність переходу від державного управління до державного менеджменту.** Державне адміністрування поступається місцем державному менеджменту. Відповідно бюрократизм у теорії (але не на практиці) відступає на другий план. Зазвичай менеджериалізм визначають як сукупність трьох компонентів:

1) орієнтація на результати та ефективність під час здійснення держслужбовцями державної діяльності;

2) застосування інструментів і технологій сучасного менеджменту;

3) розгляд держслужбовців як менеджерів;

Згідно з концепцією менеджериалізму у державне управління проникають методи управління з приватного бізнесу. До таких методів слід віднести розгляд діяльності держави як процес надання послуг населенню, освоєння в державному управлінні нових для нього сфер, як регіональний і муніципальний маркетинг (маркетинг землі, житла, зон господарської забудови, інвестицій, туристичний маркетинг), інновативність, командні технології менеджменту, оцінка досягнень, реінжиніринг бізнес-процесів у державних установах (періодичний перегляд функцій і звичайних способів розв'язання завдань), «нова звітність». Менеджеріальні методи ґрунтуються на децентралізації та делегуванні відповідальності незалежним агентам.

Менеджмент у державній організації здійснюється через основні функції: планування, організацію, координацію, мотивацію та контроль. Поділ управлінської праці нормативно закріплюється в організаційній структурі, а стандартні дії — в управлінських процедурах. Менеджмент у міністерстві, обласній адміністрації, у торговельній фірмі, в університеті, у транснаціональній корпорації має загальні закономірності. Зокрема, у процесі управління в цих організаціях відбувається постановка цілей, визначаються пріоритети, складаються плани й програми дій, закріплюються управлінські процедури, формується та розвивається організаційна структура. У всіх організаціях у рамках управління персоналом будуються ті чи інші мотиваційні системи, формуються процедури прийому на роботу і управління кар'єрою. У будь-якій організації закріплюються відповідні процедури контролю.

Менеджмент у державній організації є один з видів спеціального менеджменту, що вивчає особливі риси, специфіку прояву функцій, а також особливі закономірності та тенденції, що відрізняють менеджмент у державній організації від менеджменту в інших сферах. Як один з видів спеціального менеджменту менеджмент у державній організації розподіляється на низку інших, більше специфічних видів менеджменту. Так, наприклад, у рамках менеджменту в державній службі можна виокремити військовий менеджмент, менеджмент надзвичайних ситуацій, а також регіональний і муніципальний менеджмент та інші.

Особливості менеджменту в державній службі проявляються, насамперед, у методах оцінювання результатів управлінської діяльності, звітності, процедурах контролю, відповідальності та системі стимулів.

Реалізація кожної функції менеджменту в державній службі має відповідну специфіку:

- планування та прогнозування в державних установах розробляється на підставі цілей, встановлюваних вищими органами, а в кінцевому підсумку — народом на основі демократичного вибору;

- організація державної служби має більше ієрархічну структуру та відповідні їй управлінські процедури. Тому в рамках державної служби складається особливий адміністративно-бюрократичний стиль управління, що має багато спільного зі стилем управління у великих ієрархічних комерційних організаціях;

- мотивація в державній службі меншою мірою ґрунтується на грошовій винагороді й більшою — на стимулах не грошового характеру (престиж, виконання важливої роботи, стабільність, можливість подальшого кар'єрного зростання);

- контроль й оцінювання результатів у рамках державної служби здійснюються вищими структурними одиницями й одночасно людьми як безпосередньо, так і за допомогою засобів масової інформації й громадських організацій. Контроль у державній службі носить більш широкий і об'ємний характер, порівняно з комерційною організацією.

У державному секторі відбуваються ті самі зміни, що й у комерційному секторі. Ключовою тенденцією є прискорення змін. Чимало державних установ, орієнтованих на виконання традиційних функцій держави, приватизуються. У практиці менеджменту державних організацій все більше застосовуються методи управління, що виправдали себе в приватному секторі.



**Основні положення державного менеджменту.** Теоретичні основи розвитку державного менеджменту мають певну етапність. «Public administration» (державне управління) — термін, який використовується для визначення професійної діяльності державних чиновників в органах державної влади й апарату управління або всіх видів діяльності, спрямованих на виконання рішень уряду.

Перехід від державного управління до державного менеджменту означає відхід від традиційного інституціонального підходу в бік вивчення реально діючих процедур управління з використанням сучасних засобів аналізу управлінських рішень, їх реалізації через конкретні програми (як державні, так і в сфері бізнесу).

Державний менеджмент — це використання сучасних технологій управління і зростання ролі ринкових відносин у державному секторі.

Цільова установка впровадження менеджменту полягає в переході від бюрократичної до підприємницької поведінки в державних організаціях, що включає насамперед зміну мотивації керівників і працівників державних організацій, а також виборних посадових осіб.

Згідно з цим підходом до менеджменту в державному секторі, державне управління не обов'язково має бути бюрократичним, формалістичним, орієнтованим на контрольні функції та відстає. Найважливішим концептуальним викликом останнього часу для бюрократичної парадигми є думка про те, що державні організації повинні діяти в напрямку потреб клієнта — громадянина і орієнтуватися на надавання якісних державних послуг.

Менеджмент у державних організаціях відкрито виступив проти традиційних веберівських ідей щодо бюрократичної організації і про те, як вона повинна функціонувати (рис. 3).

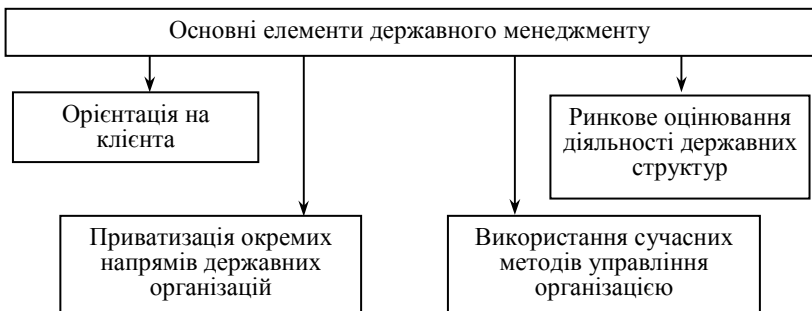


Рис. 3. Основні елементи державного менеджменту

Головні постулати державного менеджменту можна звести до наступних п'яти основних положень. Назвемо їх:

1. Орієнтація на клієнта, розширення зони відповідальності державних організацій за рахунок нових сфер потреб громадян, що не входили раніше в зону відповідальності держави.

2. Ринкове оцінювання діяльності державних організацій, коли вони відповідають не за виконання правил, а за ефективність досягнених результатів. Персональна відповідальність за якість роботи встановлюється через оцінювання результатів діяльності шляхом порівняння з витратами або іншими критеріями (соціальний та екологічний ефекти).

3. Приватизація багатьох напрямків діяльності державних організацій, коли державні функції передаються приватним організаціям зазвичай за контрактом.

4. Децентралізація управління, що проявляється в активізації діяльності місцевих органів, а також у підвищенні масштабів використання потенціалу недержавних інститутів для забезпечення виконання цілей державної політики.

5. Збільшення кількості методів, які можуть застосовуватися для ефективного управління.

Державний менеджмент спрямований на поліпшенні організаційної ефективності включає:

- підтримку дискусій щодо придатності програм і цілей між відповідними агентствами та міністерствами, перед якими вони звітують;

- на підставі порівняння впровадження нових технологій оцінювання результатів праці фахівців, зокрема, засновану на конкретних результатах праці зарплату;

- забезпечення інформації для моніторингу й оцінювання ефективності й раціональності діяльності організації та її програм;

- вивчення витрат і результатів на основі аудиту використання бюджетних коштів для отримання очікуваних результатів діяльності організації (бюджетування за результатами);

- порівняння ефективності близьких за характером діяльності організацій або подібних дій у різних організаціях та ідентифікації тих видів діяльності, де можна домогтися поліпшень.

**Критика концепція «менеджеризму».** Одночасно з поширенням ідей державного менеджменту зростала кількість учених і практиків, які піддавали менеджерський підхід до державного управління доволі серйозній критиці.

По-перше, критики виступають проти ідеї розгляду громадян як клієнтів і проти доводів на користь підприємництва. Адмініст-

рація не має своїх клієнтів, а повинна захищати різні суспільні інтереси всіх громадян, прагнучи досягнути оптимуму на основі зважених підходів. Критики додають, що підприємництво як концепція не може бути застосовна до державного управління. Звісно, у більшості державних функцій мало приватної конкуренції. Уряд існує для того, щоб брати на себе ту роботу, яку громадяни розглядають як важливу та яку не здатний взяти на себе приватний ринок.

Державна адміністрація не ставить за мету отримання прибутку, це не заробляюча, а обслуговуюча система. Її ціль полягає у реалізації законодавчо визначених норм.

По-друге, існує думка, що не можна замінити норму закону на ринкову поведінку. Для демократичного управління необхідно, щоб право, а не конкуренція, управляло державною бюрократією. Доводи прихильників державного менеджменту підривають конституційну систему демократичної підзвітності. Це дає менеджерам нижчого рівня занадто велику владу, для самостійного прийняття рішень. Критики звертають увагу на це небезпечне відхилення від традиційної демократичної моделі управління, у якій влада передається від народу до виборних посадових осіб і від них до керівників під ретельним контролем вищих керівників. Парламент можна розглядати як джерело влади керівників.

По-третє, порівняння доходів і видатків, орієнтація на клієнта, створення товарів і послуг є не тільки не єдиними, але навіть і не першочерговими напрямками діяльності держави. Держава — не підприємство. Тому між державою й підприємством існують значні відмінності: дії держави повинні бути не тільки ефективними, а й правовими, демократично легітимними й політично відповідальними.

По-четверте, критики стверджують, що прихильники менеджеризму помиляються у визначенні джерел основних проблем. Менеджеризм вважає, що основна проблема — це дисфункція адміністративної системи, що не дає змогу чесним і працездатним чиновникам виявити свої здатності й насамперед ініціативу. Критики, навпаки, захищають адміністративну систему й поділяють думку, що проблеми виявляються в неспроможних політичних судженнях і волевиявленні політиків. Проблема — це політика та влада, а не бюрократія, зазначають критики державного менеджменту.

Опоненти вважають, що бізнес і державне управління настільки різні, що будь-які спроби перенести реформаторські ідеї (такі як обслуговування клієнтів і конкуренція) з приватного сектора в

державне управління розглядались як неправильні та небезпечні. Вони також вірять у необхідність додаткових інвестицій у державний сектор і виступають за традиційну адміністративну діяльність, яка ґрунтується на традиціях демократичної підзвітності та ієрархічно організованій бюрократії.

Проблеми впровадження менеджменту в систему управління державними організаціями носять більш теоретичний, ніж практичний характер.

Наприклад, ставлення до громадян як до клієнтів і до власників не обов'язково має бути несумісним. Наявність підприємницьких стимулів у рамках правових норм діяльності державних організацій може дати кращий результат.

Уявляється, що «контрактна» держава не означає ослаблення, а свідчить про зміни, які охоплюють регулятивну діяльність держави, про нові форми контролю над бюрократією й стратегічними ланками державного управління. Якщо приватні фірми будують краще і швидше будувати житло для населення або забезпечують телефонний зв'язок, то уряд, надаючи їм ліцензії, має більше влади над такими фірмами, ніж над організаціями, що виконують ті ж самі функції й належать державі. Саме в першому випадку у держави більше можливостей відстоювати інтереси населення.

Більшість критиків ґрунтується на традиційних підходах до підзвітності: законодавче верховенство над свободою дій виконавчої влади та адміністративні дії всередині ієрархічної бюрократії. Проблема полягає в тому, що жоден підхід сьогоднішні не може повною мірою відповісти на питання: яким має бути державне управління? Безумовно, не слід розглядати розвиток менеджського підходу в державному управлінні як якусь панацею, він має доволі значні обмеження, що впливають з суттєвих відмінностей менеджменту в державних і комерційних організаціях і критеріях оцінювання їх діяльності.

Так, у державних структурах таким критерієм поряд з ефективністю та результативністю виступає соціальна справедливість, що має ціннісну природу й виходить за рамки менеджменту. Крім того, є одна фундаментальна відмінність, пов'язане з величезним впливом політики на державне управління, без урахування якого державний менеджмент перетворюється лише в доволі вузький набір управлінських технологій, застосування яких може мати досить обмежені наслідки.

Водночас, за останні 20 років державний менеджмент сприяв стабілізації й навіть знизив державні видатки в багатьох країнах,

які впровадили його основну складову: оцінку діяльності. Оцінка результативності необхідна для виявлення поліпшень, так само, як ринковий механізм робить це в приватному секторі. Державні організації за своєю природою є монополістами й вимір результативності (продуктивності) є інструментом для квазі-конкуренції. Це дає можливість порівняння й оцінювання діяльності, що приводить до бюджетування, заснованого на результатах. Вимірюючи економію, ефективність і продуктивність державні менеджери зможуть ідентифікувати сильні та слабкі місця діяльності, а також сфери, що приведуть до поліпшення.

Крім організаційної діяльності, менеджмент потребує оцінювання індивідуальної діяльності службовців. Без цього неможливе ефективне управління. Але розвиток системи оцінювання результативності діяльності вимагає багато часу та професійних знань. Часто службовці не прагнуть вимірювати свою продуктивність. Це наслідок накладання інтересів різних груп учасників, що впливає на ритм усього процесу й формування результатів.

Однак орієнтація на новий тип оцінювання результатів у державному секторі об'єднує вдосконалений контроль з розвитком точної та якісно обробленої інформації про всіх, хто надає суспільні послуги; інформацію про процес бюджетного планування; мотивацію і стимули для чиновників з метою поліпшення якості послуг і зниження витрат. Упровадження менеджеризму в діяльність державних організацій включає встановлення п'яти типів індивідуальної підконтрольності як необхідного мінімуму для відповідального чиновника:

- правовий контроль (законодавче регулювання);
- фінансовий контроль (як витрачаються державні кошти);
- контроль здійснення політики (досягнення цілей; виконання обіцянок та очікувань);
- демократичний контроль (інформація та консультування з виборчими органами, зв'язки з громадянами);
- етичний контроль (відповідність дій етичним нормам).

Традиційно акцент робився на перших двох типах індивідуальної підконтрольності. Сучасне трактування державного менеджменту з урахуванням ідей «якісного управління» («Governance») переносить акцент на останні три типи. При цьому третій тип вимагає високого професіоналізму в прийнятті політичних рішень.

У країнах, де державний менеджмент успішно впроваджений, основна відповідальність політиків і вищих посадових осіб (державних менеджерів) пов'язана з досягненням цілей і результатів виробленої політики або місії державних організацій. Другий рі-

вень відповідальності лежить у сфері контролю відповідності дій організації законодавству або правилам цільового використання фінансових коштів. Ця сфера відповідальності нерідко розглядається як найважливіша.

Існує багато перешкод на шляху впровадження принципів менеджменту в державний сектор: традиційна бюрократична ментальність, недостатнє знання навіть основ менеджменту, ринкової економіки та принципів демократії. Перешкоди є також у законодавстві, яке часто не забезпечує потрібного рівня гнучкості в процесі прийняття рішень, які потрібні для впровадження управлінських методів.

**Теорії менеджменту в державній організації.** Теоретичні корені мережевих концепцій ґрунтуються на теорії обміну, яка наголошує на важливості обміну між учасниками з метою ефективного використання обмежених ресурсів. Мережевий підхід, аналізуючи процеси обміну, головну увагу приділяє дослідженню зв'язків між учасниками, заснованих на процесах обміну ресурсами.

Аналізуючи теоретичні засади мережевої концепції, учені вказують на відчутний вплив підходу політичної інтеракції. У межах останнього державна політика розглядається як процес взаємодії певного кола контрагентів. Мережеві конструкції розглядають проблеми кооперації учасників. Інституційний контекст мережевого підходу полягає в акценті на взаємодію, яка є основою діяльності.

Важливу роль у становленні теоретичної основи мережевих досліджень відіграли здобутки міжорганізаційної теорії, зокрема ідея про організаційне оточення, за якого виживання окремого учасника залежить від ступеня використання ним ресурсів інших [14]. Мережевий підхід передбачає не стільки вузькі інтереси доступу до ресурсів, скільки взаємозалежність учасників мережі.

Теоретичні корені мережевого концепту не обмежуються вказаними теоріями чи підходами. Російський політолог Л. В. Сморгунов вважає, що важливими є інші джерела: організаційна соціологія, академічна теорія бізнес-адміністрування, соціальний структурний аналіз, інституційний аналіз, теорія суспільного вибору, неоменеджеризм [33]. Указані теоретичні джерела забезпечили необхідне підґрунтя для становлення мережевого підходу, який у своєму подальшому розвитку виробив власні методологічні засади, які, однак, не є спільними, а відрізняються в межах існуючих шкіл трактування мереж.

Поняття «мережеве суспільство» щодо суспільства загалом було введено професором Каліфорнійського університету й директором Інституту досліджень країн Західної Європи М. Кастель-

сом у роботі «Зародження мережевого суспільства». Визначення мережевого суспільства М. Кастельса мало описовий характер: «мережеве суспільство» — це специфічна форма соціальної структури, що встановлюється емпіричними дослідженнями в якості характеристики «інформаційної епохи» [38].

Основний сенс теорії М. Кастельса полягає в тому, що зміна способів виробництва, впровадження виробничих відносин нового типу призводить до зміни і суспільних відносин. Відносини всередині суспільства і між суспільством та державою мають будуватися за новими принципами, які можуть бути названі мережевими.

Розглядаючи умови виникнення мережевого підходу до політики, слід зазначити, що його поява була своєрідною відповіддю на зміни, що відбувалися у політичній сфері. Представники німецької школи мережевого аналізу ученні П. Кеніс і В. Шнайдер так підсумували характерні прояви трансформації політичної реальності [39]: виникнення суспільства, в основі якого перебувають організовані спільноти; зростання кількості учасників політичного процесу і, як наслідок — посилення тиску на державні органи влади з боку значної кількості політичних акторів; розмивання межі між публічним і приватним — органи державної влади все більше входять у зв'язки з громадянським суспільством для налагодження неформальних контактів; зростання важливості інформації, експертних оцінок; секторалізація політики, яка виявляється в тому, що політика, програми та інститути диференціюються за сферами.

При цьому система прийняття політичних рішень характеризується діяльністю множини підсистем акторів, які мають обмежену відповідальність, розрізнені ресурси та виконують вузькі завдання в окремій політичній сфері [11]; транснаціоналізація внутрішньої політики — вплив глобалізації на внутрішні процеси в окремій державі.

Формування інформаційного суспільства сприяло впровадженню у виробництво організаційних схем, що будувалися на мережевих, а не на ієрархічних відносинах. Мережева організація є більш мобільною ніж ієрархічна. Вона більше підходить до адекватної обробки інформаційних потоків. Це і виводить мережані принципи організації на перший план, адже, за словами М. Кастельса, сила потоків інформації переважає над потоками влади управління [38].

Якщо раніше мережева організація була відображенням лише внутрішньої структури управління, його змістом, то нині вона стає свідомо впроваджуваною формою організації управління.

Російський політолог Л. В. Сморгунов називає такі чотири ключові характеристики теорії політичних мереж:

а) замість спроби редукції складності суспільства для ефективного управління вона включає в себе зростання складності як необхідної передумови формування політики та здійснення управління;

б) відновлюються зв'язки між управлінням і політикою;

в) включається моральний вимір управління й процесу підготовки та прийняття політичного рішення;

г) не інститути, а зв'язки й відносини є ключовим пунктом розгляду [33].

Існують різні оцінювання ступеня досконалості мережевої організації. На думку німецького філософа і соціолога Ю. Хабермаса, головними властивостями мережевої організації є відкритість і спонтанність. Основна небезпека — надзвичайна неструктурованість [23].

Німецька дослідниця Т. Берцель вважає, що політична мережа — це набір відносно стабільних взаємовідносин за своєю природою неієрархічних і взаємозалежних, що поєднують різних учасників, які поділяють щодо політики спільні інтереси й обмінюються ресурсами для того, щоб просунути свої інтереси, визнаючи при цьому, що кооперація є найкращим способом досягнення спільних цілей. Науковець особливо підкреслює, що, по-перше, різноманітні та численні учасники політичної мережі переслідують не сепаратні, а спільні інтереси; по-друге, для їх досягнення вони обирають кооперативні способи діяльності [13].

Як свідчить аналіз, політичні мережі мають низку характеристик, які відрізняють їх від інших форм управлінської діяльності у сфері публічних потреб та інтересів, а саме:

1) вони являють собою таку структуру управління публічними справами, яка пов'язує державу та громадянське суспільство. Ця структура теоретично описується та аналізується як безліч різноманітних державних, приватних, громадських організацій та установ, що мають певний спільний інтерес;

2) політична мережа складається для вироблення угод у процесі обміну наявними в її учасників ресурсами, що є свідченням існування взаємної зацікавленості акторів;

3) наявність спільного кооперативного інтересу;

4) відсутність ієрархії та існування горизонтальних відносин, оскільки всі учасники мережі рівні з погляду можливості формування спільного рішення;



5) мережа є договірною структурою, що складається з набору контрактів, які виникають на основі узгоджених формальних і неформальних правил комунікації.

Важливим є те, що політична мережа передбачає існування особливої культури консенсусу. Таким чином, можна стверджувати, що політична мережа є системою державних і недержавних утворень у певній сфері політики, що взаємодіють між собою на основі ресурсної залежності з метою досягнення спільної мети.

Головні положення теорії політичних мереж передбачають необхідність таких заходів:

— реконструювання відносин між державним управлінням і сучасним суспільством, що виявляється в тому, що замість редукції складності суспільства для ефективного управління ця концепція необхідну передумову побудови адекватного управління вбачає саме в зростанні складності сучасного суспільства;

— відновлення зв'язку між управлінням та політикою. На думку науковців, «політика та управління не можуть бути розділеними з різних причин, включаючи втрату ясності у визначенні державної служби та втрату згоди щодо того, хто уповноважений на подібні послуги» [11].

Поняття «політична мережа» стає «ною парадигмою архітектури складності». Іншим важливим елементом є те, що політичні мережі відкривають та актуалізують відносини між урядовими структурами, громадськими та іншими організаціям.

Слід зауважити, що за такого підходу суттєво змінюється сутність держави як агента політики, а саме:

- домінуюча ідея ролі держави та її інститутів у виробленні політики замінюється ідеєю їх важливості як одного з акторів вироблення політичних рішень;

- на противагу ідеї відносної незалежності держави в політиці державні структури розглядаються як «зчеплені» з іншими агентами політики та змушені вступати в обмін з ними своїми ресурсами; замість ідеї державного управління як ієрархічно організованої системи пропонується новий тип управління — керівництво (governance).

**Основні характеристики концепції «GOVERNANCE».** Перехід від концепції «нового державного менеджменту» до опису управлінської політики в категоріях governance свідчив про значні зміни в методології реалізації адміністративних реформ. Орієнтація на універсальність та єдину методологію замінилась установками на культурну гетерогенність і партикуляризм.

Останніми роками поняття *governance*, що використалося в теорії нового державного менеджменту для позначення способу управління країною, стало застосовуватися для характеристики нової парадигми, що хоча й базується на деяких традиційних концепціях, проте в цілому виходить за рамки існуючих підходів [41—43].

Поняття *governance* — це спосіб, за допомогою якого здійснюється управління економічним і соціальним розвитком країни.

Хоча «новий менеджери́зм», безумовно, сприяв підвищенню якості послуг, надаваних населенню, і активізації роботи державної служби в умовах кризи, «економізація» адміністративної діяльності зустріла опір з боку тих, хто вважав, що менеджмент у публічній і приватній сферах не однаковий за своєю суттю, а неврахування цього призводить до деформації досягнутих реформою успіхів.

Поняття «суспільні цінності», «політична відповідальність», «демократія», «суспільна довіра», «цивільна співпраця», «публічність і відкритість державної служби» виявилися важко сумісними з ідеологією нового державного менеджменту. З позицій теорії демократії громадянин не міг розглядатися винятково як покупець послуг держави, а держава як постачальник цих послуг.

Різко зросла увага до фінансового менеджменту в державній сфері, підвищилася значимість державних коштів. Виник новий принцип оплати праці державних службовців — за результатами роботи.

Студентам важливо зрозуміти, що одна з основних цілей впровадження у державне управління ідей менеджменту полягала в подоланні бюрократичної ієрархічності. Тому реформа управління передбачала децентралізацію та деконцентрацію структур і функцій, створення нових агентств, що мають більшу свободу, ніж колишні державні організації. У зв'язку з цим змінювалося співвідношення різних рівнів влади (загальнонаціональної, регіональної й муніципальної), значна увага приділялася розвитку місцевого самоврядування.

Підкреслимо те, що загальний зміст концепції *governance* полягає в тому, що державне управління втрачає колишню твердість і деталізованість, воно ґрунтується, швидше, на горизонтальних, ніж на вертикальних зв'язках між урядовими органами, асоціаціями цивільного суспільства й бізнесом. Подібне управління відрізняється як від простого адміністрування, за якого джерелом політичних рішень є винятково політичне керівництво, так і від ринкової моделі з її акцентом на торговельній угоді, де кожен учасник намагається максимізувати свою вигоду.

Слід указати на важливість реалізації цієї концепції за допомогою переговорів між державними й недержавними структурами, зацікавленими в спільних зусиллях для досягнення взаємоприйнятого результату, на здатність більш ефективно задовольняти суспільні потреби, тобто виробляти соціально значущі рішення.

Міжорганізаційні мережі нового публічного управління (спільні підприємства, стратегічні альянси, ділові групи, організації з особливими правами, дослідні консорціуми, контрактні, міжвідомчі й міжгалузеві утворення та ін.) відрізняються від внутрішньоорганізаційних мереж бюрократичних ієрархій, у яких відносини між учасниками залежать від управлінської структури, що регулює конфлікти і спрямовує поведінку.

## Резюме

1. Сучасні теорії державного управління містять універсальні принципи, придатні для будь-яких держав. Спостерігається тенденція до поєднання державних систем і моделей управління.
2. Концепція державного менеджменту має на меті об'єднати різні суспільні науки з метою формування міждисциплінарного уявлення про те, якою має бути державна політика, як вона повинна формувати й змінювати державні програми, як має здійснюватись оцінка її впливу та результатів.
3. Менеджмент у державних організаціях має ті ж основні риси, що й менеджмент у комерційних організаціях — це управління організацією, тобто групою людей, які координують свої дії для досягнення спільних цілей.
4. Чимало питань, які заперечують критики державного менеджменту, є проблемою більше в теорії, ніж на практиці. Фактично управлінська практика вже далеко попереду теорії в цій області.

## Питання для самоконтролю

1. Ринкова оцінка діяльності держструктур.
2. Упровадження методів приватизації державних послуг.
3. Децентралізація державного управління.
4. Сучасна концепція державного менеджменту.
5. Умова впровадження менеджменту в державну організацію.
6. Світовий досвід надання державних послуг.

## Теми рефератів

1. Вплив еволюції теорії менеджменту на формування системи управління державних організацій.
2. Фактори необхідності впровадження державного менеджменту в практичну діяльність державних організацій.
3. Складові ринкової оцінювання результативності державних організацій.
4. Світовий досвід приватизації державних послуг.
5. Сучасна концепція державного менеджменту.
6. Умови виникнення сучасної концепції державного менеджменту.

## Рекомендована література

1. Аудит адміністративної діяльності: Теорія й практика: Пер. з англ. — К.: Основи, 2000. — 190 с.
2. *Боссарт Д., Деммке К.* Державна служба в країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу: Пер. з англ. О. І. Шаленко. — К.: Міленіум, 2004. — 128 с.
3. *Гриценко О. І.* Контроль та оцінювання управлінської діяльності. — К.: НАДУ, 2009. — 108 с.

## Тема 1.3

### **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ МЕНЕДЖМЕНТУ**

1. *Державна служба: сутність і завдання.*
2. *Принципи функціонування державної служби.*
3. *Цілі й функції державної служби.*
4. *Нормативно-правове забезпечення функціонування державної служби*

Вивчивши матеріал цієї теми, студенти *знатимуть*:

- ✓ сутність поняття державної служби;
- ✓ історію розвитку інституту державної служби;
- ✓ функції державної служби;
- ✓ принципи функціонування державної служби;
- ✓ нормативно-правову базу інституту державної служби,

а також *умітимуть*:

- ✓ визначати головні завдання функціонування державної служби;

- ✓ аналізувати принципи діяльності державної служби;
- ✓ розрізняти основні принципи нормативного забезпечення функціонування державної служби.

**Державна служба: сутність і завдання.** Студентам слід пам'ятати, що державна організація є місцем, де здійснюється державна служба як вид діяльності. Питанням створення та функціонування державної служби приділяли увагу ще філософи Стародавньої Греції, такі як Сократ і Платон, а основи наукового підходу до проблем функціонування державної служби було закладено ще Аристотелем. Історія розвитку суспільства свідчить, що державна служба виникла через необхідність реалізації політичної влади та функцій держави. Статусу соціального, організаційного та правового інституту вона набрала в процесі розвитку державності, коли відбувся суттєвий розподіл праці між владою, яка бере на себе функції вироблення внутрішньої та зовнішньої політики, та апаратом управління, який бере на себе функцію її реалізації.

Офіційно як професійну діяльність державну службу започатковано в Європі та США в середині XIX століття. Сучасна концепція функціонування державної служби склалася на початку XX століття. Становлення та розвиток державної служби України відбулися на всіх етапах її історії та державотворення. Ознаки державної служби можна знайти в найперших державних утвореннях на території України. Природа державного ладу кожного з державних утворень визначала зміст діяльності державних органів та осіб, які виконували функції держави через систему цих органів. Упродовж своєї історії український народ створив кілька великих державних утворень, визнаних у тогочасному світі. Це середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX–XI ст.), Галицько–Волинська держава (XII–XIV ст.), Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.), Українська Народна Республіка і Українська держава (1917–1920 рр.). Створення правової бази державної служби в Україні пов'язується з наявністю державного права, основи якого було закладено в Київській Русі.

Історія виникнення й становлення державної служби свідчить про залежність її суспільної природи від характеру держави як політичної надбудови над економічним базисом суспільства.

У сучасному українському законодавстві правовій науці терміном «державна служба» визначаються правовий інститут адміністративного права, навчальна дисципліна, назва державного

органу (митна служба, контрольно-ревізійна служба та ін.), вид трудової діяльності.

Становлення та розвиток державної служби України відбувалися на всіх етапах її історії та державотворення. Історія виникнення й становлення державної служби свідчить про залежність її суспільної природи від характеру держави як політичної надбудови над економічним базисом суспільства.

Державна служба як наука і навчальна дисципліна має свою галузеву приналежність. Вона являє собою продовження й доповнення дисциплін «Державного управління», «Адміністративне право» та «Менеджмент у державних організаціях».

Поняття «державна служба» вперше на законодавчому рівні визначено в Законі України «Про державну службу» від 16.12.93.

Державна служба — це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг.

Понятійний апарат державної служби формується на основі Закону України «Про державну службу», який вперше визначив і законодавчо закріпив поняття «державна служба» та інші поняття: «посада», «посадова особа», «принципи державної служби», «етика поведінки державного службовця», «правовий статус державного службовця» тощо.

Державна служба ставить перед собою такі завдання (рис. 4):

- охорона конституційного устрою України, створення умов для розвитку цивільного суспільства, виробництва, забезпечення вільної життєдіяльності особистості, захист прав, свобод і законних інтересів громадян;

- формування суспільно-політичних і державно-правових умов для практичного здійснення функцій державних органів;

- забезпечення ефективної роботи державних органів відповідно до їх компетенції;

- удосконалювання умов функціонування державної служби й професійної діяльності державних службовців; державна служба є комплексним правовим інститутом, оскільки містить у собі норми багатьох галузей права: конституційного, адміністративного, фінансового, трудового, кримінального, житлового та ін.

- створення й забезпечення належного функціонування системи підготовки й підвищення кваліфікації державних службовців;

- забезпечення принципу відкритості в діяльності державних службовців, які працюють у державних органах, дотримання законності, викорінювання бюрократизму, корупції та інших негативних явищ у системі державної служби [24].

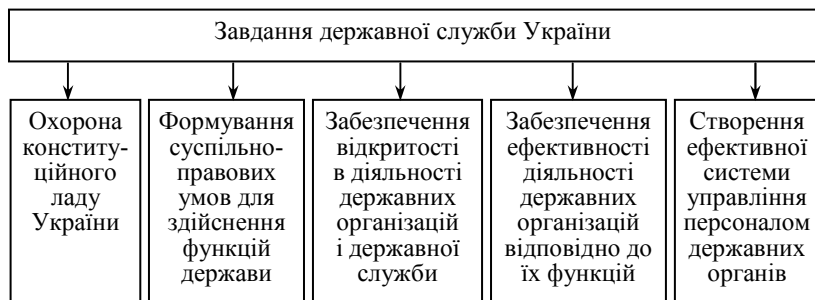


Рис. 4. Завдання державної служби України

Виконання завдань у державній службі ґрунтується на комплексі принципів, які реалізуються через професійну діяльність державних службовців.

**Принципи функціонування державної служби.** Принципи державної служби — це базові ідеї, які відображають об’єктивні закономірності становлення та розвитку державної служби, напрями реалізації компетенцій, завдань, функцій державних органів, повноважень державних службовців, зумовлюють цінність і соціальну значимість функціонування інституту державної служби.

Згідно зі статтею 3 Закону України «Про державну службу» основними принципами державної служби є:

- 1) верховенство права;
- 2) патріотизм і служіння українському народу;
- 3) законність;
- 4) рівний доступ до державної служби;
- 5) професіоналізм;
- 6) добросовісність;
- 7) політична неупередженість;
- 8) прозорість діяльності;
- 9) персональна відповідальність державного службовця.

**Цілі й функції державної служби.** Щоб державна служба стала ефективним інструментом трансформації державного апарату, слід передусім з’ясувати її мету (цілі) та функції.

Цілі державної служби розглядаються як бажаний стан системи, бажаний результат її діяльності, заради досягнення якого виконуються різні управлінські дії. Визначаючи основні цілі, необхідно виходити з двох передумов:

- по-перше, державна служба як державний соціальний інститут повинна сформулювати умови для її зв’язку із запитамі народу;

- по-друге, вона має створити чітку об'єктивну систему організації роботи держапарату.

Під функціями державної служби розуміють головні напрями практичної реалізації правових норм інституту державної служби, що сприяють досягненню відповідної мети правового регулювання державно-службових відносин і виконанню державною службою своєї соціальної ролі й державно-правового призначення.

Виокремлюють такі функції державної служби: основні — інформаційне забезпечення, прогнозування й моделювання, планування, організація, керівництво, координація, контроль, регулювання, облік; загальні — здійснення державної кадрової політики; комплектування персоналу державних органів з урахуванням здібностей, професійних, особистих і моральних якостей; організація державної служби; планування й прогнозування розвитку персоналу державних органів; аналіз стану й ефективності державної служби в органах державної влади та ін.;

- специфічні, які можна розглядати як регулятивний та організаційний вплив щодо обмеженого й доцільного втручання до сфери економіки та соціально-культурного будівництва, у яких об'єкти управління володіють значною самостійністю у виборі рішень і їх реалізації;

- допоміжні, які мають на меті обслуговування діяльності державних органів у рамках основних, загальних і специфічних функцій (діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення та ін.);

- спеціальні, які відображають особливості об'єкта управління (наприклад, методичне, технічне керівництво). Вони можуть доповнювати загальні функції в разі їх недостатності.

**Нормативно-правове забезпечення функціонування державної служби.** Право виконує провідну роль у сфері функціонування державної служби. Це пов'язане зі складністю та багатofункціональністю діяльності. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби [4].

Аналізуючи особливості та структуру правового режиму державної служби, слід виокремлювати її міжгалузевий характер, для якого характерні цілісна система регулятивного впливу, наявність певних специфічних прийомів і засобів регулювання — регулятивних, охоронних, процедурно-процесуальних, єдиних принципів і загальних положень, що поширюються на цю сукупність норм.



Відносини, що виникають у зв'язку зі вступом, проходженням й припиненням державної служби в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, організація та діяльність яких визначаються спеціальними законами, а також в апараті, регулюються цим Законом, якщо інше не передбачене спеціальним законом.

Дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом.

За допомогою матеріальних і процесуальних норм права впроваджується правова регламентація діяльності державних службовців. Матеріальні норми в інституті державної служби встановлюють статутні положення, що визначають принципові риси цього правового інституту. Матеріальні норми визначають: поняття державної служби, державного службовця та посадової особи; принципи державної служби; правовий статус державного службовця, обов'язки, правові обмеження, пільги, службову дисципліну.

Процесуальні норми регулюють відносини з виконання положень, які містяться в матеріально-правових нормах. Процесуальні норми визначають: порядок вступу на державну службу; процедуру переміщення службовця та проходження служби; порядок проведення атестації; присвоєння спеціальних звань і рангів; дисциплінарне провадження; процедуру звільнення.

З метою організаційно-правового забезпечення розвитку державної служби як соціально-правового інституту України ухвалено Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723–ХІІ, яким було встановлено принципи державної служби, визначено загальні засади діяльності та правовий статус державних службовців, закріплено право громадян України на державну службу. Проте цей Закон зазнав певних змін і потребує прийняття в новій редакції.

У Конституції України, яка має вищу юридичну силу та проголошує принцип верховенства права, закладено положення, які безпосередньо стосуються державної служби та розкривають її зміст. Так, у другій частині статті 38 проголошується право громадян брати участь в управлінні державними справами та право рівного доступу до державної служби та до служби в органах місцевого самоврядування.

Крім того, державно-службові відносини у сфері державної служби здійснюються на підставі цілої низки спеціальних законів України: «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року № 586–ХІV; «Про Прокуратуру» від 05 листопада 1991 ро-

ку № 1789-ХІІ; «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ; «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року № 2229-ХІІ; «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року № 2862-ХІІ; «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року № 2493-ІІІ та ін.

Розбудова інституту державної служби набула системного характеру після прийняття Указу Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10 листопада 1995 року № 1035. Цим документом разом з іншими Указами Президента України було започатковано розроблення й прийняття нормативно-правових актів з удосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, конкурсного відбору, стажування, формування кадрового резерву, організації та проведення атестації, декларування доходів, навчання державних службовців. Деякі Укази Президента України регламентують основні питання державної служби, забезпечують можливість швидкого встановлення механізму правового регулювання відносин у сфері державної служби.

Актами Кабінету Міністрів України затверджено порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців; положення про стажування в державних органах; формування кадрового резерву для державної служби та керівників державних підприємств, установ та організацій; перебування на держслужбі працівників патронажної служби; роботи з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади; ведення особових справ державних службовців; розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільнення з посад керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, державних підприємств та їх об'єднань, а також голів, їхніх заступників і керівників апарату місцевих державних адміністрацій [24].

До правових джерел також можна віднести нормативні акти, прийняті міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Крім того, до норм міжнародного права, які є частиною національного законодавства України, та стосуються питань державної служби, належать такі: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року; Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 року. Усі ці нормативно-правові акти не лише безпосередньо регулюють діяльність

державних службовців, а й основою для розробки галузевих, регіональних і місцевих нормативних і розпорядчих документів з питань державної служби, тобто дають можливість сформуувати важливу складову системи державної служби.

## Резюме

1. В основу діяльності державної служби покладено такі постулати: чітка правова регламентація відокремлених служб; посадова субординація під час виконання розпорядчих і виконавчих функцій державного управління; захист правового статусу та компетенції державних службовців; конкурсна система добору кадрів.
2. Головною метою функціонування державної служби є досягнення ефективності та економічності з дотриманням соціальних, правових, організаційних і психологічних чинників.
3. Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, іншими законами, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, спеціально вповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, інших центральних органів виконавчої влади, виданими в межах їх повноважень у випадках, визначених законом.

## Питання для самоконтролю

1. Філософські засади теорії державної служби.
2. Понятійний апарат теорії державної служби.
3. Концептуальні ідеї теорії державної служби.
4. Теоретична модель державної служби.
5. Методи державної служби.
6. Принципи державної служби.
7. Цілі державної служби.
8. Характеристика нормативної бази державної служби.

## Темі рефератів

1. Еволюція розвитку інституту державної служби.
2. Взаємозв'язок принципів і завдань державної служби.
3. Державна служба як особливий вид державних організацій.
4. Характеристика нормативно-законодавчої бази державної служби України.

## Рекомендована література

1. *Оболєнський О.Ю.* Державна служба: Навч. посібник. — К.: КНЕУ, 2003. — 344 с.
2. *Малиновський В. Я.* Державна служба: теорія й практика: Навч. посібник — К.: Атіка, 2003. — 160 с.

### Тема 1.4

#### **ПРОЕКТУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ**

1. *Головні вимоги та критерії існування організації.*
2. *Основи проектування організації.*
3. *Вплив ситуаційних чинників на проектування державної організації.*
4. *Форми проектування організації.*

Вивчивши матеріали теми, студенти **знатимуть**:

- ✓ фактори, які впливають на формування державної організації;
- ✓ головні вимоги до формування державної організації;
- ✓ складові процесу проектування державної організації;
- ✓ внутрішні та зовнішні чинники проектування організації,

а також **умітимуть**:

- ✓ визначати головні умови існування організації;
- ✓ аналізувати процес проектування організації;
- ✓ оцінювати вплив зовнішніх і внутрішніх чинників на процес проектування державної організації;
- ✓ визначати особливості формування організаційної структури державних організацій.

**Головні вимоги та критерії існування організації.** Організація — це соціальне утворення, у якому загальними прагненнями об'єднано чимало людей для досягнення спільної мети.

Будь-яка організація може бути представлена відкритою системою, вбудованою в зовнішній світ. Тому її життєдіяльність складається з таких основоположних процесів: отримання інформації та ресурсів із зовнішнього середовища; надання послуги; передача послуги в зовнішнє середовище.

Метою організації є створення ефективного зв'язку між окремими компонентами системи, щоб вони становили єдине ціле, і різноманітні зусилля працівників спрямовувалися в одному руслі, що дало б можливість досягти поставлені цілі. Якщо організація

має одну мету — те це проста організація, якщо більше — складна. Хоча більшість сучасних організацій — складні.

Основними вимогами до існування організації є:

- наявність щонайменше двох осіб;
- єдність цілі;
- єдність завдань;
- наявність ресурсів (матеріальних, фінансових, людських, природних, інформаційних, часових тощо);
- наявність технології (процесу) діяльності;
- наявність юридичного статусу.

Вступ людей до будь-якої організації означає що вони:

- ◆ приймають організаційний порядок;
- ◆ згодні з груповою думкою й груповою динамікою відносин;
- ◆ обговорюють та юридично закріплюють умови роботи, винагороди й зобов'язання сторін.

У процесі створення організації визначаються її основні параметри:

- цілі та завдання;
- види й масштаби діяльності;
- форми власності;
- розмір і вид організації.

**Основи проектування організації.** Реалізація функції організації як процес організаційного проектування складається із взаємопов'язаних етапів. Розглянемо більш докладно кожен з них.

Поділ праці — це процес розподілу загальної роботи в організації на окремі завдання для виконання окремим працівником відповідно до його кваліфікації та здібностей. Фактично це є спеціалізація робіт. З практичного погляду спеціалізація означає з'ясування сутності змісту кожної роботи в організації. Цей процес називається проектуванням робіт в організації та має такі конкретні результати: специфікація робіт; посадові інструкції; кваліфікаційні характеристики.

Процес проектування робіт складається з двох стадій: аналіз робіт (аналіз алгоритму дій); власне проектування робіт.

У процесі аналізу робіт необхідно отримати інформацію про такі три основні аспекти роботи: про зміст роботи, тобто про завдання та види діяльності, які мають виконуватися в її межах; про вимоги, що ставляться до роботи (освіта, досвід, стаж роботи, наявність відповідного ступеня, ліцензії, навичок, здібностей тощо); про середовище, у якому вона здійснюється (умови праці, ступінь відповідальності, контролю за виконання з боку керівника, ступінь припустимої помилки тощо).

У процесі проектування потрібно визначити дві ключові характеристики роботи: а) її обсяг (кількість різних операцій та/або завдань, які виконуються одним працівником, та частота їх повторення); б) змістовність роботи — відносний ступінь впливу, який працівник може здійснити на саму роботу або на її середовище, а саме: самостійність у плануванні та виконанні роботи; самостійність у визначенні ритму роботи; участь у прийнятті рішень тощо.

Процес горизонтального поділу праці здійснюється шляхом департаменталізації. Департаменталізація — групування робіт і видів діяльності в певні блоки (групи, відділи, сектори тощо). Фактично департаменталізація означає процес поділу організації на блоки, які можуть називатися відділами, підрозділами, секторами тощо. Відповідно до ознаки (принципу), що покладена в основу департаменталізації, розрізняють: функціональну департаменталізацію — залежно від функції, яку виконує керівник; продуктову департаменталізацію — залежно від окремих видів продуктів, що виробляє фірма; територіальна (географічна) департаменталізація — залежно від місця розташування окремих підрозділів фірми; департаменталізація, орієнтована на споживача — залежно від окремих груп споживачів фірми.

Кожний із зазначених способів групування зумовлює виникнення проблем координаційного характеру, оскільки має свої переваги та вади. Тому на практиці використовують різні способи групування для підрозділів, які знаходяться навіть на одному організаційному рівні.

Після виокремлення окремих підрозділів здійснюється наступний етап організаційного процесу — делегування повноважень — підпорядкування кожної виокремленої групи керівникові, який наділений необхідними повноваженнями. Воно означає передачу частини якоїсь роботи та повноважень з її виконання підлеглим.

Необхідність делегування повноважень є наслідком обмеженості можливостей і здібностей керівника (одна людина не в змозі виконувати весь обсяг робіт з управління всією організацією) і необхідністю спеціалізації управління.

Делегування повноважень охоплює: передачу повноважень (надання підлеглому обмеженого права приймати рішення, використовувати ресурси та спрямовувати зусилля підлеглих на виконання поставлених завдань); передачу-прийняття відповідальності (прийняття підлеглим зобов'язань забезпечувати задовільне вирішення поставлених завдань); підзвітність (це вимоги до під-

леглого, який, використовуючи свої повноваження, має усвідомлювати результати своїх дій і повідомляти про них своєму безпосередньому начальнику).

Відповідальність і повноваження мають бути збалансованими з підвітністю. Водночас, слід зауважити, що підлеглий ніколи не буде нести повну відповідальність за результати дорученої справи, оскільки за неї загалом відповідає той, хто передає свої повноваження. Як вже зазначалося, повноваження — це формально санкціоноване право розпоряджатися ресурсами та здійснювати вплив на об'єкт управління. Повноваження, що делегуються, бувають трьох видів — лінійні, штабні та функціональні.

Лінійні повноваження — це повноваження, що передаються від керівника до підлеглого й далі до підлеглих остаточно. Делегування лінійних повноважень створює ієрархію рівнів управління в організації.

Крім того, виокремлюють функціональні повноваження — це повноваження, що дають змогу особі, якій вони передаються, у межах її компетенції пропонувати або забороняти певні дії підлеглих лінійних керівників. Інакше кажучи, функціональні повноваження дають право контролю за окремими видами діяльності інших підрозділів.

При цьому слід урахувувати, що функціональні повноваження є обмеженою формою повноважень. Вони охоплюють лише окремі специфічні види діяльності (наприклад, робота з кадрами, організація обліку тощо). Водночас, така обмеженість порушує принцип єдиноначальності. Підлеглий, на якого поширюються дії функціонального керівника, має одразу двох начальників — лінійного та функціонального. Це часто спричиняє конфлікти між центральним апаратом управління компанією та керівниками лінійних підрозділів.

Результатом процесу делегування повноважень є децентралізація влади, тобто утворення кількох рівнів управління, яке пов'язане зі здійсненням розподілу кількох працівників, діяльність яких керівник може відповідно контролювати. Іншими словами, причина багаторівневості організації полягає в обмеженості діапазону контролю.

Збільшення кількості рівнів управління суттєво впливає на ефективність діяльності організації: в управління вкладається все більше коштів через зростання кількості менеджерів; ускладнюються зв'язки між окремими підрозділами та знижується ефективність процесів планування і контролю.

Ось чому одним з найважливіших елементів організаційного проектування є встановлення діапазону контролю. Діапазон кон-

тролю — це кількість працівників безпосередньо підпорядкованих певному менеджерові.

Створення механізмів координації — це забезпечення вертикальної та горизонтальної координації робіт і видів діяльності. Щоб організація функціонувала як єдине ціле, необхідний взаємний обмін речовиною, енергією та інформацією між згрупованими організаційними одиницями та окремими працівниками. Це й досягається створенням механізмів координації.

Координація роботи — це узгодження вертикального та горизонтального регулювання робіт і видів діяльності. Координація роботи здійснюється: або шляхом підпорядкування (вертикальна координація) або шляхом установалення горизонтальних зв'язків між підрозділами, які перебувають на одному організаційному рівні (горизонтальна координація).

Вертикальна координація ґрунтується на вказівках, які проходять ланцюгом команд. У межах вертикальної координації менеджер узгоджує роботу своїх підлеглих. Одночасно робота підрозділу узгоджується його начальником з роботою паралельних підрозділів.

На практиці вертикальна координація реалізується: шляхом взаємної комунікації — безпосередні неформальні контакти між членами організації; шляхом прямого контролю (надання керівникові повноважень розподіляти завдання та контролювати їх виконання), тобто через використання ієрархії управління. Для цього необхідно, щоб керівник мав адекватний формальний авторитет, на основі якого він і здійснює контроль; шляхом *стандартизації* діяльності, тобто через визначення способу, за допомогою якого операція (завдання, дія) мають бути виконані.

Горизонтальна координація ґрунтується на взаємних контактах працівників, які з перебувають на одному рівні в ієрархічній структурі.

Горизонтальна координація здійснюється в чотирьох основних формах: взаємодопомога; оперативні групи (тимчасові робочі групи); комісії (постійні робочі групи); збори за участю працівників різних підрозділів організації

Існують також так звані нетрадиційні механізми координації, до яких, зокрема, належать: а) організаційна культура — це комплекс цінностей, пріоритетів, неписаних правил, що впливають на ведення справ організацією та в організації; б) неформальна організація — це система взаємозв'язків між співробітниками організації, які виникають і розвиваються спонтанно. Внаслідок цього в організації формуються неформальні центри влади, тобто такі, які не відображені в організаційній схемі.



Організаційний процес — достатньо складний вид діяльності. Його складність полягає в тому, що він передбачає вибір рішення з безлічі можливих альтернатив. Кінцевим результатом організаційного процесу є вибір певної позиції на всіх можливих організаційних рішеннях. Цей вибір у підсумку і формує організаційну структуру.

**Вплив ситуаційних чинників на проектування державної організації.** Оптимальний проект для будь-якої організації залежить від відповідних ситуаційних чинників. Ситуаційні чинники відіграють важливу роль у визначенні найкращого проекту організації в кожному окремому випадку.

Виокремлюють чотири групи таких ситуаційних чинників: стан зовнішнього середовища, технологія роботи всередині організації (для державної організації — це алгоритм робіт, стратегічний вибір керівництва організації щодо її цілей, поведінка працівників).

Чинники зовнішнього середовища. Інколи різниця між організаціями полягає в тому, яке середовище її оточує. Зовнішнє середовище характеризується складністю та динамізмом. Тому чимало підприємств переглядає свою структуру, створює нові підрозділи.

Зовнішнє середовище складається з двох рівнів: загальне оточення та безпосереднє оточення.

**Форми проектування організації.** Вибір організаційної структури залежить від низки чинників. Найбільш значущими є такі: розмір і ступінь різноманітності діяльності, які властиві цій організації; географічне розташування; технологія; ставлення до організації з боку керівництва та працівників; динаміка зовнішнього середовища; стратегія, яка здійснюється.

Організаційна структура має відповідати розміру організації. Подальше зростання організації викликає необхідність створення нових рівнів управління.

Проектування організації пов'язане з прийняттям її керівництвом рішень, що стосується багатьох сфер життєдіяльності організації. Це такі елементи, як поділ праці і спеціалізація; департаменталізація та кооперація; зв'язок в організації та координація; масштаб керування та контролю; ієрархія організації та її ланцюговість; розподіл прав і відповідальності; централізація та децентралізація; поділ праці та спеціалізація. В організації існують різні типи зв'язків. Усе залежить від того, який критерій покладено в основу їх класифікації.

Найчастіше аналізу піддаються такі пари зв'язків в організації: вертикальні й горизонтальні; лінійні й функціональні; формальні й неформальні; прями й непрямі.

Вертикальні зв'язки з'єднують ієрархічні рівні в організації та її частинах. Відносини, що формалізуються в процесі проектування організації, діють постійно й відображаються на схемах. У рамках вертикальних зв'язків вирішуються проблеми влади й впливу, тобто реалізується «вертикальне завантаження» роботи. Використання вертикальних зв'язків як каналів передачі інформації для прийняття рішення стає малоефективним, коли інформація, що використовується для прийняття рішення, проходить кілька рівнів організаційної ієрархії, розташованих далеко один від одного.

Горизонтальні зв'язки — це зв'язки між двома або більше рівними за положенням в ієрархії чи статусі в організації. Їх головне призначення — сприяти найбільш ефективній взаємодії частин організації під час вирішення проблем, що виникають між ними. Вони допомагають зміцнювати вертикальні зв'язки й роблять організацію загалом більш стійкою в разі різноманітних зовнішніх і внутрішніх змін. Горизонтальні зв'язки розвивають у керівників самостійність та ініціативність, послабляють побоювання ризику. На відміну від вертикальних, горизонтальні зв'язки, за винятком матричної департаменталізації, зазвичай не формалізуються під час проектування організації. Важко знайти опис роботи або посадові обов'язки, де б було записано, коли та як здійснювати зв'язки з рівними за статусом частинами організації.

Централізація та децентралізація. У невеличкій організації всі рішення можуть прийматись її керівником. Проте зі збільшенням розмірів організації, масштабу й складності робіт може викликати ситуація, коли керівник буде перевантажений прийняттям рішень, навіть якщо він тільки цим і займатиметься. За таких умов виникає питання: чи повинні права концентруватись або розподілятись в організації? На практиці ця дилема централізації або децентралізації, являє собою проблему в проектуванні організації.

Централізація — це концентрація прав прийняття, вирішення, зосередження владних повноважень на верхньому рівні керівництва організацією. Централізація є реакцією організованої системи, спрямованої на запобігання спотворювання інформації під час передачі її через усі рівні управління, вона полегшує вертикальну координацію (управлінські рішення «спускаються» зверху вниз), дає змогу використовувати досвід і краще розуміння цілей організації, які притаманні керівникам вищих ланок управління, забезпечує сильне керівництво, оскільки влада концентрується на вершині організаційної структури.

Децентралізація — це передача або делегування відповідальності низки ключових рішень, а отже, і передача відповідно до

цієї відповідальності прав на нижчі рівні управління організацією. Завдяки децентралізації повноваження на вирішення багатьох питань передаються на нижчі ланки управління, що забезпечує зменшення обсягу роботи вищого керівництва, вивільняє його час на вирішення кардинальних питань діяльності організації, працівники нижніх ланок управління отримують більшу можливість впливати на процес управління організацією, що, своєю чергою забезпечує ширший спектр мотивації праці, зменшується кількість необхідних узгоджень, прискорюється процес прийняття рішень.

Централізація та децентралізація мають свої переваги та вади. Ступінь централізації чи децентралізації в організації або в її підрозділах може вимірюватися за допомогою таких змінних: кількість рішень, прийнятих на кожному рівні управління; важливість рішення для організації загалом; ступінь контролю виконанням прийнятого рішення.

Диференціація та інтеграція. Важливе місце в проектуванні організації посідає проблема встановлення необхідних відносин між частинами або підрозділами організації. На відносини між підрозділами, поряд з іншими, впливають такі чинники, як ступінь відмінності між підрозділами та ступінь необхідної співпраці підрозділів.

Диференціація означає розподіл в організації робіт між її частинами або підрозділами таким чином, щоб кожна з робіт отримала певний ступінь завершеності в рамках цього підрозділу.

Диференціація — це виділення частин в організації, кожна з яких пропонує щось у відповідь на попит, запропонований зовнішнім середовищем і, зокрема, його інститутами, що тісно співпрацюють з організацією.

Проектування організації — формування ефективної системи вертикального та горизонтального розподілу праці.

Організаційна структура державної організації — це лише один з її компонентів. Крім неї його організацію характеризують: цілеспрямоване управління як менеджмент, виконавча робота, яка стосується конкретної ситуації.

Водночас предметом праці в органах державної влади є інформація, яка також є одним з ресурсів цих органів. Подібні системи управління називають адміністративними.

Орган державної влади — це певна державна інституція, яка створюється державою в установленому законодавством порядку й діє за її повноваженням.

З погляду менеджменту орган державної влади або орган місцевого самоврядування, як і інша організація, має внутрішнє та зовнішнє середовища.

Державні організації складаються з керуючої та керованої систем. Керуюча система включає складові елементи, що забезпечують процес управління, а керована — елементи, які забезпечують безпосередній процес виробничої, господарської, комерційної та інших видів діяльності.

Типи організацій щодо взаємодії підрозділів: традиційна (комбінація лінійно-функціональної структури); дивізійна (в основі — кінцевий результат: продукт, споживач); матрична (управління з проекту, тимчасові цільові групи, постійні комплексні групи). Типи організацій щодо взаємодії з людиною: корпоративна та індивідуалістична.

Нові типи організацій: едхократичні (ті, що вдаються до нестандартних, складних робіт у галузях високих технологій); багатомірні організації орієнтуються на відміну від двомірних не лише на ресурси та результати, й на територію, ринок і споживачів; партисипативні організації побудовані на активній участі працівників в управлінні; підприємницькі організації орієнтуються на зростання та більшою мірою, ґрунтуються на власних можливостях, ніж на підконтрольні ресурси; орієнтовані на ринок, це ті організації, у яких усі їх частини групуються навколо певного ринку.

Для чіткої роботи організації необхідно, щоб виконувалися такі принципи: цілі повинні бути зрозумілими всім працівникам; система цілей має реалізовувати глобальну мету організації; інформаційні канали не повинні бути перевантажені та мати логічні зв'язки; працівники мають отримувати чіткі інструкції, що регламентують їхню діяльність; задоволення роботою повинне забезпечуватися системою мотивації.

## Резюме

1. Державна організація може бути представлена відкритою системою, яка входить у зовнішній світ. Тому її життєдіяльність складається з таких основоположних процесів: отримання інформації й ресурсів із зовнішнього середовища; надання послуги; передача послуги в зовнішнє середовище.
2. У процесі проектування державної організації суттєву роль відіграють зовнішні та внутрішні чинники, які мають ситуаційний характер.
3. Проектування робіт — це процес визначення обсягів та змісту кожного виду робіт в організації.

4. Специфіка державних організацій полягає в тому, що в результаті їх діяльності є різні рішення, що належать до різних сфер діяльності суспільства — політичні, економічні, соціальні, міждержавні, екологічні та інші, які найчастіше набирають інформаційної форми (закони, ухвали, розпорядження, довідки тощо).
5. Ефективного та продуктивного функціонування організації не можливо досягти, якщо відсутній чіткий горизонтальний і вертикальний розподіл.

### Питання для самоконтролю

1. Параметри створення організації: вплив ситуаційних чинників на проектування державної організації, чинники зовнішнього середовища, алгоритм роботи всередині організації.
2. Елементи проектування державної організації.
3. Форми проектування організації.
4. Причини виникнення та сутність горизонтального й вертикального розподілу праці.
5. Особливості структур управління державними організаціями.

### Теми рефератів

1. Вплив спеціалізації діяльності на процес проектування державної організації.
2. Світовий досвід проектування державних організацій.
3. Особливості процесу проектування державних організацій.

### Рекомендована література

1. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року // *Голос України*. — 1994. — 5 січ.
2. *Оболенський О. Ю.* Державна служба: Навч. посібник. — К.: КНЕУ, 2003. — 344 с.
3. *Малиновський В. Я.* Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. — К.: Атіка, 2003. — 160 с.

## Тема 1.6

### **ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ В ДЕРЖАВНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ**

1. *Стратегія та політика менеджменту персоналу державної організації.*
2. *Професійно-кваліфікаційна характеристика посади державного службовця.*
3. *Кадрова політика в державній організації.*
4. *Функції управління персоналом державної організації.*
5. *Роль і місце кадрової служби в системі управління персоналом.*

Вивчивши матеріали цієї теми, студенти *знатимуть*:

- ✓ основні світові тенденції формування кадрової стратегії державних організацій;
- ✓ характерні риси процесу управління персоналом у державній організації;
- ✓ сутність професійно-кваліфікаційної характеристики посади державного службовця;
- ✓ головні види кадрової політики;
- ✓ зміст функцій кадрового менеджменту в державних організаціях;
- ✓ специфічну роль кадрової служби в системі управління організацією,

а також *умітимуть*:

- ✓ визначати основні стратегічні напрями формування кадрової політики державної організації;
- ✓ формувати професійно-кваліфікаційну характеристику посад у державних організаціях;
- ✓ оцінювати цілісність системи кадрового менеджменту організації.

**Стратегія та політика менеджменту персоналу державної організації.** Світовий досвід свідчить, що важко знайти країни, у яких громадяни задоволені своїми чиновниками, але кожна країна вирішує проблеми, властиві конкретному періоду свого розвитку, специфіці державного устрою. Нині розроблено й реалізується концепція реформування державної служби України. Її мета — кардинальне підвищення ефективності цього інституту в інтересах розвитку суспільства, зміцнення держави, створення адміністративної системи з урахуванням культурних, національних і історичних особливостей України.

Певна річ, основою державного менеджменту — є чиновник або державний службовець. Це не просто кваліфікований фахі-

вель, а працівник, який надає державні послуги своєму суспільству, народу своєї країни. Порядок формування кадрової роботи в державних організаціях має законодавчий характер.

Управління персоналом розглядається як один з механізмів реалізації кадрової політики суб'єкта керування, система організаційних, соціально-економічних, психологічних, моральних та інших заходів, що мають нормативно-правову основу заходів і забезпечують раціональне використання здібностей людини як у її власних інтересах, так і в інтересах організації.

Специфіка державної діяльності полягає в тому, що вона має публічний характер, є комплексом соціальних зв'язків між державою та громадянами, між керуючою й керованою системами соціуму. Соціальне середовище, у якому діють управлінські структури, саме по собі суб'єктивне, воно формує ці структури, впливає на процеси прийняття та виконання управлінських рішень.

Управління персоналом — це сфера діяльності, характерна для всіх організацій, її завдання в державній організації — забезпечення організації персоналом і його цілеспрямоване використання. У теорії управління існують різні підходи до класифікації персоналу в залежності від професії або посади працівника, його категорії, рівня управління.

Слід звернути увагу на те, що в державних організаціях менеджмент персоналу — це комплекс організаційних, економічних, правових заходів, що забезпечують відповідність кількісних та якісних характеристик працівників і спрямовують їхню трудову поведінку згідно із цілями та завданнями організації. Стратегічною метою політики менеджменту є постійне професійне навчання державних службовців.

Сучасний стан професійного навчання державних службовців свідчить, що діюча система має, швидше інформаційний чи академічний характер і меншою мірою характеризується динамічністю та практичною цілеспрямованістю щодо здобуття певних навичок, необхідних для виконання службових обов'язків.

Основні види професійного навчання:

- навчання за магістерськими програмами;
- навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державних службовців;
- самостійне навчання (самоосвіта), зокрема участь у щорічному Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець»;
- тематичні постійно діючі семінари;
- тематичні короткотермінові семінари, зокрема тренінги;

— стажування в органах, на які поширюється чинність Закону «Про державну службу», а також за кордоном.

Зазначені види навчання лише частково компенсують недостатній теоретичний рівень знань і вмінь працівників органів влади, а динаміка показників за різними формами професійного навчання підтверджує зростання потреби в оперативному наданні необхідних знань і більш масштабному охопленні різних категорій державних службовців і посадових осіб мобільними формами професійного навчання.

Модернізація системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є одним з основних напрямів реформування державного управління, яке в умовах кризових рецесій має розглядатись як головний чинник ефективності соціально-економічних реформ.

**Професійно-кваліфікаційна характеристика посади державного службовця.** Специфіка державної служби ставить низку вимог до державного службовця. Від нього вимагаються насамперед нейтральність, неупередженість, сувора дисципліна, законослухняність. Він має діяти в рамках нормативних правових актів. Це значною мірою й визначає характеристику управління персоналом у державній службі.

Розкриємо сутність поняття «посада» в державних організаціях.

Посадою державної служби є сукупність адміністративних обов'язків, прав і відповідальності службовця із забезпечення діяльності державної організації.

Професійно-кваліфікаційна характеристика посади — це нормативний документ, який визначає науково обґрунтований перелік професійних завдань, обов'язків і повноважень державного службовця, вимоги до його професійної підготовки, освітньої кваліфікації, досвіду практичної роботи. Необхідність складання професійно-кваліфікаційної характеристики посади державного службовця полягає в тому, що вона є основним документом, за яким органи державної влади розроблятимуть посадові інструкції державних службовців.

Професійно-кваліфікаційні характеристики повинні окреслювати загальні вимоги до державних службовців, їх застосування призначене для: вирішення питань кадрового забезпечення органів державної влади висококваліфікованими фахівцями; окреслення завдань, обов'язків і кваліфікаційних вимог до осіб, які обіймають посади в органах державної влади; визначення змісту професійного навчання та формування програм різних видів навчання державних службовців (рис. 5).



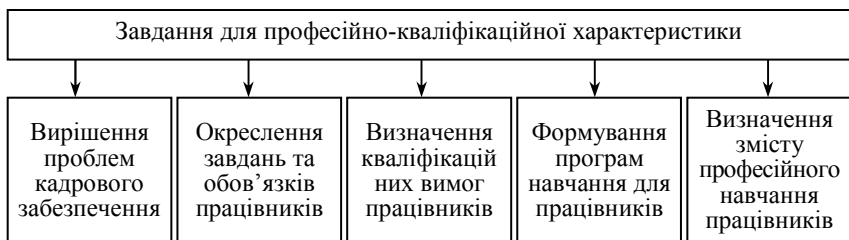


Рис. 5. Завдання для професійно-кваліфікаційної характеристики

Управлінський персонал здійснює трудову діяльність у процесі управління підприємством з переважною часткою інтелектуальної праці. Управлінці зайняті переробкою інформації з використанням технічних засобів управління. Основним результатом їхньої трудової діяльності є вивчення проблем управління, створення нової інформації, зміна її змісту чи форми, підготовка управлінських рішень, а після вибору керівником найбільш ефективного варіанта — реалізація й контроль виконання рішень. Управлінський персонал поділяється на дві основні групи: керівники й спеціалісти.

Принципова відмінність керівників від спеціалістів полягає в юридичному праві прийняття рішень і наявності в підпорядкуванні інших працівників. Залежно від масштабу управління розрізняють лінійних керівників, відповідальних за прийняття рішень за всіма функціями управління, і функціональних керівників, що реалізують окремі функції управління. Крім того, є керівники вищого рівня управління організацією, середнього і низового рівня.

Обслуговуючий персонал здійснює трудову діяльність, пов'язану з технічним забезпеченням функціонування всіх підрозділів.

**Кадрова політика в державній організації.** Підґрунтям системи управління персоналом є кадрова політика, яка являє собою розраховану на довгу перспективу лінію вдосконалення кадрів, генеральний напрям у кадровій роботі.

Політика організації — це сукупність правил, відповідно до яких діє система загалом і здійснюється управління персоналом, який входить до цієї системи.

Кадрова політика в широкому сенсі — це система принципів і норм, які впливають на формування людських ресурсів згідно зі стратегією організації. У вузькому розумінні кадрова політика — це набір конкретних правил, побажань, часто неусвідомлених у взаєминах людей та організації.

Розглянемо види кадрової політики.

Пасивна кадрова політика — керівництво організації не має яскраво вираженої програми дій щодо персоналу, а кадрова робота зводиться до ліквідації негативних наслідків у режимі екстреного реагування.

Реактивна кадрова політика — керівництво здійснює контроль за «симптомами» негативного стану в роботі з персоналом, аналізує причини проблем, здійснює адекватну екстрену допомогу.

Превентивна — організація має в своєму розпорядженні прогноз свого розвитку на майбутнє, але не має можливості його реалізувати.

Активна кадрова політика — організація має не тільки прогноз розвитку ситуації, але й можливість впливу на неї. Кадрова служба здатна розробляти антикризові програми, втілювати їх у життя й проводити моніторинг ситуації [16].

Складові кадрової політики:

- якими організація бачить або прагне бачити своїх працівників;
- політика щодо організаційних стандартів і особистісного чинника;
  - політика винагороди;
  - політика наймання;
  - політика щодо розвитку персоналу й кар'єри;
  - політика стабілізації кадрового складу;
  - політика оцінювання досягнень.

Фактори, що впливають на кадрову політику:

- зовнішні (нормативне обмеження, ситуація на ринку праці);
- внутрішні (цілі організації, стиль керівництва, умови праці, якісні характеристики трудового колективу).

Принципи кадрової політики:

- ◆ справедливість;
- ◆ усвідомленість;
- ◆ послідовність;
- ◆ диференційованість.

Кадрова політика формується керівництвом організації і знаходить конкретну реалізацію у вигляді адміністративних і моральних норм поведінки працівників в організації.

Засобом реалізації кадрової політики в державній організації є кадрова робота, яка складається з кількох підсистем (рис. 6).

1. Підсистема аналізу, планування й прогнозу кадрів.

Основним завданням цієї підсистеми є формування об'єктів і структур управління, розрахунок потреб у кадрах необхідних професій, спеціальностей і кваліфікації.



Рис. 6. Складові кадрової роботи державної організації

2. Підсистема добору, розстановки, оцінювання та безперервного навчання кадрів. Основними завданнями є якісне забезпечення сформованих об'єктів і структур управління необхідними кадрами, а також організація ефективного стимулювання їхньої діяльності.

3. Підсистема раціонального використання кадрів в організації. Здійснення комплексу заходів зі створення високопродуктивних і стійких трудових колективів.

Студентам слід звернути увагу на сутність та управління кадровим резервом. Кадровий резерв державної організації — це групи фахівців, які відповідають вимогам організації, що висувуються посадою, які пройшли добір і кваліфіковану підготовку. Фактори, що передують створенню резерву: прогноз потреби в персоналі; аналіз кадрового потенціалу; аналіз кадрової ситуації в регіоні; проектування організації; діагностика персоналу; атестація; оцінка праці. Робота з резервом: розрахунок резерву; формування резерву; прогнозування роботи з резервом.

**Функції управління персоналом державної організації.** Існують різне тлумачення функцій органів управління персоналом. Але більшість дослідників дотримується точки погляду, що функції органів управління персоналом пов'язані з їх діяльністю та є відбиттям властивостей функціонуючого об'єкта (суб'єкта управління), конкретною формою прояву його сутності.

Стосовно сфери управління персоналом державної служби можна вважати, що функції — це спеціалізовані напрямки діяльності органу державної влади, його кадрової служби щодо завдань, які розв'язуються в процесі управління персоналом.

Правомірно виокремити функції універсальні, придатні для будь-якого процесу управління персоналом організації, і специфічні функції кадрових служб державних органів, їх управлінського впливу на персонал. До універсальних функцій управління персоналом належать прогнозування, регулювання, координацію, аналіз, контроль, мотивація персоналу.

Як показує практичний досвід, універсальні функції відображають сутність процесу управління загалом, тоді як специфічні є робочим інструментом здійснення загальних універсальних функцій.

Назвемо специфічні функції управління персоналом у системі державних органів.

1. Адміністративна. Вона відображає діяльність органів управління на основі законодавства у сфері праці й нормативних актів, що регулюють державну службу. Це дії, пов'язані з веденням штату й штатного розкладу, — приймання, звільнення, управління кар'єрою, дотримання трудового й соціального законодавства.

2. Планування. На його основі визначається потреба в кадрах державної служби нині і в майбутньому, оцінюється наявний кадровий склад. Ця функція передбачає наявність планів, прогнозів, програм.

3. Соціальна. Вона пов'язана з визначенням рівня грошового втримання і соціальних гарантій і пільг державних службовців, зі створенням умов, що спонукають працівників до активної службової діяльності.

4. Підвищення якості службової діяльності. Ця функція включає розробку й реалізацію пропозицій з удосконалення організації праці (обсяг та утримання) та щодо організаційних змін у структурних підрозділах. Функція передбачає роботу з персоналом на більш високому якісному рівні із застосуванням сучасних методик і технологій, організацію навчання персоналу, зокрема підготовку й перепрофілювання.

5. Виховна. Ця функція пов'язана зі зростанням вимог до особистості державного службовця, його моральних якостей, уміння виконувати завдання, покладені на державні органи в громадянському суспільстві.

6. Інформаційно-аналітична.

Ця функція дає змогу вчасно забезпечувати суб'єктів управління персоналом необхідною інформацією й аналітичними матеріалами про кадрові процеси й кадрові відносини в державній службі [26].

Важливо підкреслити, що специфічні функції рухливі. Зі зміною соціально-політичних умов, місця й ролі держави в суспільстві вони розширюються або звужуються залежно від суспільних потреб і можливостей держави.

Найважливіші компоненти системи управління персоналом державної служби формуються відповідно до рівнів системи управління державною службою України.

**Роль і місце кадрової служби в системі управління персоналом.** У системі державної служби самостійним структурним підрозділом, відповідальним за розробку та реалізацію кадрової стратегії державних організацій, організацій системи роботи з кадрами (персоналом), є кадрова служба.

Кадрова служба державного органу виконує функції центру управління персоналом, кінцевою метою якого є успішна робота організації, підвищення професійної та матеріальної задоволеності кожного працівника збереження здоров'я й забезпечення його безпеки.

Кадрова служба покликана забезпечувати реалізацію універсальних і спеціальних функцій системи управління персоналом. Серед найважливіших завдань кадрової служби державної організації є:

- забезпечення проведення кадрової політики в державній службі;
- внесення пропозицій керівникові організації щодо реалізації положень законів та інших нормативно-правових актів про державну службу;
- підготовка й оформлення рішень, пов'язаних зі вступом на державну службу, висновком державного службового контракту, призначенням на посаду державної служби, її проходженням, звільненням з посади державної служби та звільненням державного службовця з державної служби;
  - документальне забезпечення проходження державної служби;
  - ефективне застосування кадрових технологій;
  - підготовка договорів на навчання з наступним вступом на державну службу;
  - організація професійної перепідготовки, підвищення кваліфікації (стажування) державних службовців;
  - організація проведення службових перевірок;
  - організація перевірки дотримання державними службовцями обмежень;
  - консультування державних службовців з правових та інших питань, пов'язаних з державною службою;
  - забезпечення методичного керівництва діяльністю кадрових служб підвідомчих організацій, узагальнення та поширення передового досвіду роботи з персоналом, його аналіз й адаптація до сучасних умов державного управління України.

Перелік завдань кадрової служби не вичерпаний. Це пов'язане з реформуванням державної служби, становлення її як системи, як найважливішого механізму державного управління.

Структура та штати кадрової служби державної організації формуються диференційовано, виходячи із цілей і завдань, її структурних і технологічних особливостей, обсягу повноважень, чисельності персоналу, складності та обсягу робіт.

Елементами структури кадрової служби є окремі посади, підрозділи кадрових служб, відносини між якими підтримуються завдяки вертикальним і горизонтальним зв'язкам. Правильним вважається підхід, за якого структури кадрових служб державних органів формуються на основі загальних принципів побудови й проектування організацій. Найважливіші з них — принципи: науковості, ієрархічності, спеціалізації, простоти, прогресивності, автономності та багатоаспектності.

Тимчасове вибуття окремих працівників не перериває процес кадрової роботи. Тому кожний службовець повинен уміти виконувати функції вищого, нижчестоящого працівника і декількох працівників свого рівня. На основі принципу багатоаспектності кадрові служби забезпечують у межах своєї компетенції та повноважень управління персоналом як за вертикаллю, так і за горизонталлю. Принцип ієрархічності полягає в тому, що в будь-яких вертикальних розрізах структура кадрової служби забезпечує ієрархічність взаємодії між структурними підрозділами, окремими керівниками або працівниками.

## Резюме

1. Державна кадрова політика, як і інші компоненти державного управління, наповнюється конкретними завданнями на регіональному і місцевому рівнях.
2. Професійно-кваліфікаційна характеристика також встановлює місце посади в структурі органу державної влади, на основі правового статусу органу та його основних завдань відображає правовий статус державного службовця, зокрема, права, повноваження, функціональні обов'язки, відповідальність і гарантії; визначає вимоги щодо кваліфікації, компетентності та професіоналізму (освіти, необхідних умінь, знань, навичок), основних аспектів особистої культури.
3. Кадрова політика державної організації формується в рамках державної кадрової політики та функціональних особливостей організації;
4. Структурна реорганізація органів управління персоналом державної служби та їх функціональне збагачення стали нині завданнями першорядної важливості, що вимагають законодавчого, наукового, методичного й організаційного забезпечення.

5. Кадрові служби не повинні бути лише технічним придатком керівних структур, займаючись переважно організаційно-оформлювальною роботою, вони повинні активніше допомагати керівництву державної організації у визначенні кадрової політики, управляти службовим просуванням персоналу, займатися проблемами міжособистісних відносин, удосконалюванням стилю діяльності працівників і багатьма іншими питаннями.

### Питання для самоконтролю

1. Стратегія та політика менеджменту персоналу державної організації.
2. Кадрова політика в державній організації: механізм формування й реалізації.
3. Місце служби персоналу в державній організації.
4. Функції управління персоналом.
5. Особливості процесу найму в державних організаціях.
6. Процес оцінювання результативності праці спеціалістів усіх рівнів у державних організаціях.
7. Реалізація розвитку персоналу в державних організаціях.

### Теми рефератів

1. Формування ефективної системи найму працівників у державній організації.
2. Формування системи розвитку персоналу в державній організації.
3. Формування та робота з кадровим резервом у державній організації.
4. Сучасна система оцінювання результативності праці персоналу в державній організації.
5. Результати атестації як інструмент мотивації персоналу державної організації.
6. Джерела формування кваліфікаційних вимог до персоналу державної організації.
7. Формування критеріїв оцінювання професійних якостей державного службовця.

### Рекомендована література

1. Державне управління й менеджмент: Навч. посібник у табл. і схемах Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. / За заг. ред. Г. С. Одінцової. — Х.: Харрі УАДУ, 2002. — 492 с.

2. Державна кадрова політика: Теоретико-методологічне забезпечення: Монографія / За заг. ред. В. М. Олуйка. — К.: Наду, 2008. — 420 с.
3. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. / За заг. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с.
4. *Гриценко О. І.* Контроль та оцінювання управлінської діяльності: конспект лекцій. — К.: НАДУ, 2009. — 108 с.

## Тема 1.7

### **ФІНАНСОВИЙ І БЮДЖЕТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

1. *Доходи та видатки державних організацій.*
2. *Передумови впровадження фінансового і бюджетного менеджменту в управлінську діяльність державних організацій.*
3. *Система оплати праці працівників державних організацій.*
4. *Планування доходів і видатків у державній організації.*
5. *Світовий досвід фінансування державних організацій*
6. *Нормативні документи, що регулюють питання обліку та планування доходів, видатків і витрат у державних організаціях.*

Вивчивши матеріали теми студенти **знатимуть**:

- ✓ особливості фінансування державних організацій;
- ✓ основні форми проведення фінансування державних організацій;
- ✓ взаємозв'язок доходів, видатків та витрат бюджетних установ;
- ✓ основні тенденції процесу фінансування державних організацій;
- ✓ основні завдання бюджетної стратегії;
- ✓ особливості системи оплати праці в державній організації,

а також **умітимуть**:

- ✓ розраховувати основні статті доходів і видатків в державній організації;
- ✓ аналізувати процес фінансування державних організацій;
- ✓ формулювати основні завдання бюджетної стратегії;
- ✓ визначати головні форми фінансування державних організацій.

**Доходи та видатки державних організацій.** Ефективне виконання державними організаціями економічних і соціальних функцій безпосередньо пов'язане з витратами на їх утримання. Ця



проблема актуальна не тільки з погляду скорочення витрат, а й підвищення результативності діяльності, та залучення висококваліфікованих фахівців.

Основними об'єктами фінансування є державні органи, підприємства, установи та організації державної та комунальної форм власності. Останні поділяються на такі, що фінансуються з бюджету повністю або частково. Залежно від суб'єктів можна виокремити й дві форми здійснення фінансування.

За першої форми з бюджетних або відомчих джерел покривається лише частина видатків державних і комунальних підприємств, установ та організацій. Решта — більша частина видатків — покривається за рахунок їх власних або кредитних коштів. Отже, основним принципом першої форми фінансування є оптимальне поєднання використання власних, кредитних і бюджетних коштів при фінансуванні видатків. Ця форма застосовується в процесі фінансування державних і комунальних підприємств, які мають економічну та фінансову самостійність, отримуючи власні прибутки, а також під час фінансуванні державних програм.

За другої форми фінансування з бюджетних джерел здійснюється повне покриття всіх видатків суб'єкта фінансування. Ця форма використовується під час фінансування діяльності державних органів, армії, утримання соціальної сфери, а також державних і комунальних підприємств, установ та організацій, які не мають своїх доходів.

Державні або комунальні підприємства, установи та організації, видатки яких повністю фінансуються з бюджету, називаються бюджетними. Основне їх призначення полягає в задоволенні соціально-культурних потреб населення та здійсненні загальнодержавних функцій.

В умовах ринкових відносин майже всім бюджетним організаціям та установам дозволене займатися певними видами підприємницької діяльності, які передбачені в їх статутних документах або положеннях про їх діяльність, затверджених відповідними державними органами. У результаті такої діяльності бюджетні установи можуть отримувати власні доходи й витратити їх як додаткове джерело на покриття власних видатків. Але обсяги таких позабюджетних доходів — незначні порівняно з бюджетним фінансуванням, тому ці установи не можуть стати економічно та фінансово самостійними й перейти на першу форму фінансування.

Доходи бюджетних установ мають специфічний характер: поділяються на доходи загального та спеціального фондів, порядок формування яких регулюється окремими нормативними актами

для кожного фонду. Видатки й витрати бюджетних установ відбивають, з одного боку, джерела їх забезпечення — зазначені фонди (загальний і спеціальний), а з іншого боку — характеризують економічні категорії, що визначають специфіку господарської діяльності бюджетних установ.

Зауважимо, що в загальній системі бухгалтерського обліку бюджетних установ саме облік доходів і видатків є найскладнішим і найвідповідальнішим, про що, до речі, свідчить традиційна друга назва системи — бухгалтерський облік виконання кошторису доходів і видатків. Отже, питання організації обліку зазначених напрямів потребує ретельної розробки й опрацювання.

Загальні завдання організації бухгалтерського обліку доходів, видатків і витрат такі:

- забезпечення якісних показників щодо процесу планування доходів і видатків майбутнього року;
- побудова механізму своєчасного та достовірного фіксування інформації щодо отриманих доходів і здійснених видатків і витрат;
- забезпечення безперервності інформаційних потоків щодо оперативних даних за зазначеними об'єктами обліку між бухгалтерською службою та апаратом управління установи в особі керівника;
- формування робочої номенклатури економічної класифікації видатків;
- розробка робочої номенклатури статей витрат;
- забезпечення отримання достовірної інформації про результати виконання кошторису доходів і видатків.

**Передумови впровадження фінансового і бюджетного менеджменту в управлінську діяльність державних організацій.** Важливо підкреслити, що обмеженість державних ресурсів і процес децентралізації є причиною змін у фінансовому й бюджетному менеджменті. Бюджетний менеджмент слід розглядати як інструмент підвищення якості державного управління бюджетними ресурсами на основі комплексного оцінювання діяльності бюджетотримувачів і вироблення практичних рекомендацій з її реалізації.

У процесі фінансування державних організацій прослідковуються такі тенденції:

- ◆ упровадження механізму розробки бюджету «зверху вниз», коли уряд визначає потік загальних витрат і принципи їх розподілу серед міністерств і відомств;
- ◆ виділення міністерствам і відомствам загальної суми грошей на рік без уточнення напрямків використання (заробітна плата, консультування, відрядження тощо);

- ◆ у разі економії, кошти, що залишилися, переходять на наступний фінансовий рік;

- ◆ розробка показників виконання роботи. При цьому визначається вид «продукції», яка стане результатом діяльності певної державної організації, а потім встановлюються відповідні показники з якості, витрат і кількості. Відомства самі вирішують, як досягти необхідного результату;

- ◆ уведення практики фінансового менеджменту, що застосовується в приватному секторі;

- ◆ більш широке використання середньострокових показників і оцінок під час розробці бюджетів.

Деякі фахівці висловлюють думку про необхідність змінити орієнтири під час оцінювання виконання стратегічних завдань: замість показників «економія, ефективність, результативність» пропонується використати категорії «діагноз проблем, розробка нової політики, її розвиток і виконання».

Підґрунтям упровадження фінансового менеджменту в управлінську практику державної організації є бюджетна стратегія.

Бюджетна стратегія на середньострокову перспективу має бути орієнтована на сприяння соціальному й економічному розвитку національної економіки за безумовного обліку критеріїв ефективності й результативності бюджетних витрат.

У процесі формуванні та реалізації бюджетної стратегії слід зосередитися на вирішенні декількох основних завдань. Назвімо їх.

1. Дотримання принципу адекватності реальних темпів приросту бюджетних витрат темпам зростання економіки з обліком планованого на перспективу зниження податкового тягаря, реалізація бюджетних програм, спрямованих на усунення інфраструктурних обмежень в економіці, що провокують додаткове зростання цін.

2. Забезпечення довгострокової збалансованості бюджету, стабільності бюджетних витрат незалежно від кон'юнктури сировинних цін. Упровадження практичного досвіду розробки й використання довгострокових (на період до 10—15 років і більше) бюджетних прогнозів, що включають у тому числі кількісні критерії стабільності бюджетної системи, прийнятності податкового й боргового навантаження, оцінювання ризиків для бюджетної системи. У рамках цієї роботи варто оцінити обсяги публічних зобов'язань, насамперед пенсійних, і основних бюджетних програм на довгострокову перспективу з обліком стійких факторів і тенденцій, що на них впливають.

3. Забезпечення виконання видаткових зобов'язань. В основу бюджетної політики слід покласти безумовне виконання діючих зобов'язань. Принципові рішення про їх скасування, припинення або реструктуризацію повинні вироблятися до завершення формування проекту бюджету. Необхідний зважений і обережний підхід до збільшення і прийняття нових видаткових зобов'язань з урахуванням наявних ресурсів. Слід сформувати чіткий і прозорий механізм оцінювання фінансових можливостей для прийняття нових зобов'язань, визначення їх обсягу й складу, оцінювання очікуваної ефективності та аналізу альтернативних рішень.

4. Аналіз ефективності всіх витрат бюджету. Необхідно впровадити в практику діяльності державних організацій сучасні методи оцінювання ефективності бюджетних витрат з огляду на кінцеві цілі соціально-економічної політики, обов'язкове порівняння з цими цілями досягнутих результатів. Треба пам'ятати про те, що завданням бюджетної політики — це послідовне підвищення якості життя громадян. У зв'язку з цим потрібні не тільки звіти про надання медичних та освітніх послуг, а досягнення результатів зі зниження захворюваності й смертності, підвищення рівня середньої і вищої освіти.

5. Варто розширювати склад і поліпшувати якість наданої законодавчим органам і громадянам інформації про досягнуті результати, цілі бюджетної політики й напрями використання бюджетних асигнувань, зокрема про ефективність реалізації бюджетних програм.

6. Слід посилити статистичне спостереження за результатами здійснюваних програм, упровадити регулярні спеціалізовані статистичні обстеження, покликані оцінити ефективність бюджетних витрат.

7. Перехід на сучасні принципи здійснення державних капітальних вкладень. Витрати на весь період реалізації інвестиційного проекту, щодо якого укладено державний контракт, підлягають включенню у видаткові зобов'язання держави й не можуть бути переглянуті.

Проведені в процесі проектуванні об'єкта державних капітальних вкладень кошторисні розрахунки мають ґрунтуватися на реальній оцінці вартості необхідних робіт, устаткування й матеріалів і розраховуватися в цінах відповідного року. При цьому кошторис має розглядатися винятково як складова частина конкурсної документації при проведенні підрядних торгів, а надалі підрядник повинен мати волю вибору найбільш ефективних й економічних способів реалізації проекту.

8. Застосування механізмів, що стимулюють бюджетні установи до підвищення якості надаваних ними послуг і підвищення ефективності бюджетних витрат, розширення повноважень головних розпорядників бюджетних коштів з визначення форм фінансового забезпечення надання державних послуг.

Головні розпорядники бюджетних коштів мають бути наділені повноваженнями самостійно визначати форми фінансового забезпечення й способи надання державних послуг, зокрема й надання державної послуги безпосередньо бюджетною установою на основі державного завдання або закупівлю послуги на ринку на основі державного замовлення. Ті ж принципи повинні поширюватися й на надання муніципальних послуг.

Слід розпочати роботу з перетворення бюджетних установ на автономні установи в тих сферах надання соціальних послуг, де це може створити істотні стимули для зростання ефективності діяльності.

9. Підвищення якості фінансового менеджменту в бюджетному секторі. Посилення відповідальності органів виконавчої влади й бюджетних установ за результативність бюджетних витрат і підвищення якості державних і муніципальних послуг має супроводжуватися розширенням їх повноважень, створенням стимулів до зростання прозорості й ефективності використання бюджетних коштів, припиненням практики дріб'язкової регламентації їх діяльності.

Такий контроль має стати більш дієвим, орієнтованим не тільки на виявлення, а й головним чином на запобігання фінансових порушень, має створювати основу для прийняття конкретних управлінських рішень. Тільки за цих умов в державному секторі може бути створена ефективна система аудита результативності бюджетних витрат.

Застосування методів бюджетного планування, орієнтованих на результати, дасть змогу впровадити систему моніторингу якості фінансового менеджменту головних розпорядників бюджетних коштів.

**Система оплати праці працівників державних організацій.** Студентам слід знати, що у видатках державних організацій й державної служби особливе місце посідає система заробітної плати.

Система оплати праці характеризується такими особливостями та рисами:

— вона складається з посадового окладу, премій, доплати за ранг, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок (посадові оклади встановлюються залежно від складно-

сті та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків; доплата за ранг — відповідно до присвоєного рангу; надбавка за вислугу років — у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і вислугу років);

— заробітна плата зумовлюється категорією посади, яку обіймає державний службовець і як наслідок — низька значущість кваліфікації працівника;

— певний ступінь невизначеності в оплаті праці, насамперед невизначеність критеріїв оцінювання її результативності та ефективності, що впливає на визначення надбавок (за високі досягнення в праці й виконання особливо важливої роботи тощо) особисто керівником органу;

— недостатня матеріальна зацікавленість в ефективній і результативній праці та низька матеріальна відповідальність за неналежне та несвоєчасне виконання посадових обов'язків;

— неконкретність і недіагностичність посадових функціональних інструкцій і як наслідок — дисбаланс у правах, необхідних і достатніх для успішного їх виконання тощо.

Основними причинами цих проблем є існуючий підхід до автоматичного режиму виконання функцій державного апарату без урахування скорочення та реорганізації органів державної влади, а також фактично формальне ставлення до кваліфікаційних та особистісних якостей людини, залученої до державної служби. Якщо менеджмент уже давно використовує нові форми, зокрема незалежного оцінювання персоналу (наприклад тестування, складання кваліфікаційних іспитів тощо), то в галузі державного управління ці явища тільки зароджуються.

Чітко заформалізована вітчизняна система оплати праці відповідно до штатного розпису, оклад, визначений категорією посади, та унормовані надбавки за ранг, стаж державної служби в умовах постійного скорочення фінансування персоналу органів державної влади роблять нереальним залучення фахівців високої кваліфікації до державної служби.

Становлення та розвиток ринкової економіки викликають необхідність перегляду доктрини протиставлення адміністративних і громадянсько-правових відносин. Більше того, практика організації виконання функцій управління, зокрема й економікою, в умовах переходу до ринкових методів запроваджує нові підходи, які визначають комерціалізацію управлінської діяльності державного апарату.

Актуальним питанням стає економія витрат на утримання державного апарату. Вона може бути досягнута шляхом реструк-

туризації усіх витрат. Проведення адміністративної реформи дає можливість правомірної адаптації державного апарату до ринкових відносин.

**Світовий досвід фінансування державні організації.** Для державних служб англосаксонської та континентальної моделей характерно застосування так званої *merrit based system* — системи добору та просування по службі на підставі особистих професійних досягнень. Економічна складова цієї системи полягає у фінансовому забезпеченні та стимулюванні праці державних службовців, а також у визначенні та наданні певних матеріальних привілеїв.

У багатьох розвинутих країнах застосовується контрактний механізм прийому на державну службу. Його зміст полягає в зміні характеру адміністративного призначення на посаду. Пріоритетним є вирішення певних проблемних питань, що виникли перед органом влади, або виконання додаткових функцій, реалізація яких потребує високої кваліфікації працівників.

Контрактна форма призначення на посаду в органах державної влади сприятиме підвищенню професіоналізму в діяльності самого органу, тим самим ефективності витрат на утримання.

Статті 33 і 34 Закону України «Про державну службу» надають право встановлювати надбавки, доплати, винагороди тощо. Їх встановлення обґрунтоване виконанням посадових обов'язків або особливо важливих доручень. Вони не передбачають отримання кінцевого результату діяльності.

Установлюючи рівень оплати праці залежно від її значущості, складності, відповідальності за результати, інтенсивності тощо, можна зацікавити державних службовців у проведенні реформи оплати праці, оскільки вони є не тільки об'єктом реформування, а і його суб'єктом.

У зв'язку з актуальністю створення та запровадження *merrit based system* як заходу адміністративної реформи виникне потреба перегляді відносин «державний службовець — орган державної влади» з новою якістю як рівноправних, норм і правил встановлення та припинення державно-службових відносин, проведення атестації державних службовців, значно підвищиться попит на якісну та ефективну діяльність системи навчання державних службовців тощо. Запровадження *merrit based system* вимагатиме вдосконалення функціонального управління всією державною службою.

**Нормативні документи, що регулюють питання обліку та планування доходів, видатків і витрат у державних організаціях.** До нормативних документів, що регулюють питання обліку та планування доходів, видатків і витрат, належать:

Постанова Кабінету Міністрів від 28 лютого 2002 року № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»;

Наказ Державного казначейства України від 22 січня 2001 року № 3 «Про затвердження Порядку касового виконання державного бюджету за видатками»;

Наказ Міністерства фінансів України від 15 травня 2002 року № 319 «Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань»;

Наказ Державного казначейства України від 10 липня 2001 року № 140 «Про затвердження Порядку виконання державного бюджету за видатками за умов функціонування внутрішньої платіжної системи»;

Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 року № 659 «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямків використання».

## Резюме

1. Бюджетні організації належать до невиробничої сфери і не беруть безпосередньої участі в створенні матеріальних цінностей.
2. Нові бюджетні програми й законодавчі ініціативи можуть прийматися тільки за наявності твердої впевненості в можливості їх фінансового забезпечення.
3. Основним документом, що регламентує відносини між державним замовником і підрядником, має стати контракт, що укладається на весь період реалізації інвестиційного проекту, в ньому повинні бути чітко зафіксовані зобов'язання підрядника зі здачі об'єкта в експлуатацію й зобов'язання держави щодо фінансуванню.
4. Бюджетним установам має бути надане право самостійно визначати напрям витрат коштів для досягнення планових показників.
5. Існуюча теорія раціональної бюрократії певним чином спростовує індивідуальний підхід до оцінювання результатів праці персоналу державної організації, але навіть збагачена сучасними концептуальними положеннями щодо управління персоналом вона не відходить від догматичних уявлень стосовно форм і методів організації адміністративно-управлінської діяльності.



## Питання для самоконтролю

1. Дайте характеристику об'єкта фінансування державного менеджменту.
2. Особливості формування доходів державних організацій.
3. Які особливості формування видатків державних організацій?
4. Бухгалтерський облік у державних організаціях.
5. Система оплати праці в державних організаціях.
6. Упровадження фінансового менеджменту в систему управління державними організаціями.
7. Нормативні акти, що регламентують фінансові відносини в державних організаціях.

## Рекомендована література

1. Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 34. — Ст. 274.
2. Дєєва Н. М. Бюджетний менеджмент: Навч. посібник / Дніпропетровська держ. фінансова академія. — Д.: ДДФА, 2006. — 320 с.
3. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин/НАН України; Інститут економічного прогнозування. — К.: Наукова думка, 2006. — 432 с.
4. Федосов В., Кондратюк С., Сафонова Л., Опарін В., Хлівний В. Бюджетний менеджмент. Практикум: Навч. посібник / Київський національний економічний ун-т / За заг. ред. Федосова В. — К.: КНЕУ, 2005. — 420 с.

## Тема 1.8

### **ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПОКАЗНИКИ ВИЗНАЧЕННЯ ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ**

1. Сутність і зміст ефективності діяльності державної організації.
2. Принципи визначення ефективності діяльності державної організації та державної служби.
3. Світовий досвід з формування системи оцінювання ефективності діяльності державної організації та державної служби.
4. Показники, які відображають ефективність діяльності державної організації.

Вивчивши матеріал цієї теми, студенти **знатимуть**:

- ✓ основні підходи до визначення ефективності діяльності державних організацій;
- ✓ сутність оцінювання результативності діяльності державних організацій;
- ✓ принципи та об'єкт оцінювання ефективності діяльності державних організацій;
- ✓ провідні світові тенденції з формування системи оцінювання ефективності діяльності державної організації та державної служби;
- ✓ раціональність запровадження аудиторської оцінювання в систему управління державними організаціями,

а також **умітимуть**:

- ✓ визначити основні елементи процесу оцінювання ефективності діяльності державних організацій;
- ✓ використовувати провідний світовий досвід із формування ефективної системи оцінювання результативності діяльності;
- ✓ визначати доцільність запровадження в управлінську практику державних організацій управлінського аудиту;
- ✓ аналізувати основні показники, які характеризують ефективність діяльності державних організацій.

**Сутність і зміст ефективності діяльності державної організації.** Підвищення ефективності діяльності державних організацій, органів виконавчої влади та державної служби, якість реалізації ними державних функцій і надання державних послуг стоять у центрі реформування системи державного управління.

Системний підхід до адміністративних реформ вимагає створення механізму відстеження та оцінювання отриманих результатів, що дає змогу виявляти напрями, на яких досягнуто найбільшого прогресу, а також труднощі й бар'єри на цьому шляху. Створення ефективної, сучасної системи управління державними організаціями, державної служби й структури управління, а також формування компактного та професійного уряду, сконцентрованого на виконанні найважливіших функцій, є ключовим завданням держави.

Ефективність діяльності державних органів відіграє важливу роль у вдосконалюванні системи державного управління.

Нині є багато досліджень, присвячених ефективності діяльності державних органів і державних службовців. Значний внесок у теорію ефективності вносять економічні теорії загального та державного управління. Однак аналіз проблеми ефективності в практичній площині, реалізація теоретичних концепцій на прак-

тиці пов'язані зі складними, комплексними питаннями, переду-сім, з оцінювання ефективності.

Сьогодні система оцінювання ґрунтується майже повністю на формальних показниках і проводиться переважно у формі атестації. Така система сприймається держслужбовцями як проста формальність, яка майже не впливає на оплату їхньої праці.

Оцінювання діяльності державних службовців — це процес визначення ефективності їхньої діяльності в процесі реалізації цілей і завдань органа державної влади відповідно до їхньої компетенції, що дає змогу отримати істотну, значущу інформацію для прийняття подальших управлінських рішень.

Зазвичай, процес оцінювання ефективності складається з таких елементів:

- установлення чітких стандартів діяльності для кожної посади (робітника, місця) і критеріїв оцінювання ефективності цієї діяльності в посадових регламентах державних службовців;
- вироблення процедури оцінювання ефективності діяльності (періодичність, методи оцінювання);
- безпосередньо оцінка ефективності діяльності за тими чи іншими методами;
- обговорення результатів оцінювання із працівником;
- ухвалення рішення за результатами оцінювання й документування оцінювання.

Оцінювання ефективності діяльності цивільного службовця може здійснюватися:

- фахівцями кадрової служби органа державної влади;
- іншими фахівцями з кадрового менеджменту;
- керівниками державного органу або відповідного структурного підрозділу цього органу;
- незалежними аналітиками, експертами, аудиторами, представниками наукових та освітніх установ (зокрема в складі атестаційної комісії);
- споживачами державних послуг (громадянами, громадськими об'єднаннями) на основі спеціальних методів оцінювання якості державних послуг, що надаються;
- політиками (за результатами звітів органів державної влади, а також посадових осіб, які мають позитивний імідж і певні результати діяльності).

**Принципи визначення ефективності діяльності державної організації та державної служби.** Оцінювання ефективності діяльності держслужбовців ґрунтується на принципах:

- ◆ обліку специфіки об'єкта оцінювання (оцінювання не тільки економічної, а й соціальної ефективності);
- ◆ визначення результатів діяльності цивільного службовця на основі його посадових обов'язків і функцій органа державної влади;
- ◆ використання двосторонньої шкали оцінювання результатів діяльності;
- ◆ локальність критеріїв оцінювання ефективності діяльності;
- ◆ використання коефіцієнтів трудового внеску працівників.

Об'єктом оцінювання є ефективність діяльності держслужбовця. У науковій літературі ефективність управлінської діяльності класифікується за специфікою, що досягається в процесі цієї діяльності.

Ефективність результатів поділяють на два види — економічна і технічна ефективність (управлінська, організаційна, функціональна).

У загальному вигляді ефективність можна визначити як співвідношення досягнутих результатів і витрачених на це ресурсів. Відповідно, щоб оцінити ефективність, необхідно за задалегідь обраними критеріями та показниками оцінити результати (наприклад, у приватному секторі економіки — прибуток), а потім — витрачені на це ресурси, після чого зіставити їх.

Аналіз наукової літератури, аналітичних та експертних розробок показав, що єдиного системного підходу до тлумачення поняття оцінювання ефективності, її сутності й значення немає. Не створено нормативно-правову базу оцінювання ефективності.

**Світовий досвід з формування системи оцінювання ефективності діяльності державної організації і державної служби.** Пріоритет у розробці й реалізації проблем з підвищення ефективності належить США, переважно тому, що громадськість була стурбована низьким рівнем ефективності держслужби, особливо на муніципальному рівні. У багатьох містах діяли комітети та відділи ефективності. Рух за підвищення «продуктивності» на муніципальному рівні дав позитивні результати.

У 60-х роках сформувалися основи системи «планування — програмування — бюджетування» (PPBS), що в 80-х — 90-х роках відіграв вирішальну роль у підвищенні ефективності роботи всієї системи органів виконавчої влади та державних службовців у більшості розвинутих країн світу. У 1970 році з ініціативи президента Ніксона було створено Національну комісію з продуктивності, що займалася аналізом продуктивності як у приватному, так і в державному секторі. У 1975 році цю комісію було перейменовано в Національний центр з продуктивності та якості наукової праці (припинив своє існування в 1978 році, а його функції

було покладено на Національний центр з продуктивності в державному секторі) [40].

Особливо амбіційні програми підвищення продуктивності та ефективності були прийняті під час президентства Р. Рейгана.

Так, в 1986 році президент Рейган видав указ, яким передбачалося здійснення комплексної програми підвищення продуктивності. До 1992 році програма повинна була забезпечити підвищення продуктивності на 20 %, однак цього не було досягнуто.

Характерно, що основним змістом реформ у 80-х роках стало запозичення державою методів оцінювання й підвищення ефективності діяльності в приватному секторі економіки. Зокрема було запозичено методику управління за цілями (Mb), яка дала можливість підвищити ефективність оцінювання результатів діяльності державних службовців середньої й вищої ланки.

Обґрунтованість такого запозичення полягає в тому, що управління за цілями є не суто економічним, а загально-управлінським методом оцінювання й може застосовуватися до всіх складних і комплексних видів управлінської діяльності, до яких, безперечно належить державна управлінська діяльність.

У 1993 році президент США Клінтон почав найтривалішу в історії федерального уряду управлінську реформу — ініціативу «Перебудова системи державного управління», що була покликана забезпечити більш ефективну роботу уряду.

У 1993 році, на самому початку реформи, було ухвалено Закон про ефективність і результати роботи уряду (ЗЕРРП). У ньому, по суті, було закріплено зв'язок оцінювання результатів діяльності за методикою Mb, що, звісно, позначилося й на методах оцінювання діяльності державних службовців. Закон вимагає від відомств під час оцінювання ефективності й результатів діяльності орієнтуватися на виконання програм і стратегічних планів.

Цим законом вирішується проблема фінансування відомств, тобто встановлюється тісний і чіткий зв'язок між ресурсами та результатами. Передбачається розробка стратегічного плану на період не менш п'яти років кожним відомством і агентством.

Стратегічний план відомства має містити в собі формулювання його місії; визначати довгострокові загальні цілі та завдання, зокрема пов'язані з результатами діяльності; указувати, як відомство планує досягти цих цілей і за допомогою яких людських, капітальних, інформаційних та інших ресурсів. Відповідно до цього закону стратегічні плани відомств є відправним пунктом для визначення цілей щорічних програм.

Найбільших успіхів у впровадженні нових методів оцінювання ефективності державної служби досягли Австралія, Канада, Великобританія, Нова Зеландія, Нідерланди.

В Австралії на першому етапі реформ державної служби (перша половина 1990-х років) кожному міністерству було запропоновано визначати програмні цілі, підготувати щорічні звіти про досягнення й результати реалізації цих цілей. Кошторисне фінансування міністерств було також пов'язане з реалізацією програм. Відповідно, результати діяльності позначалися й на державних службовцях, контракти яких ще передбачали оплату за результатами. У цей час критерії оцінювання результатів діяльності все частіше встановлюються в угодах про забезпечення певних результатів діяльності (на основі домовленостей між покупцями та постачальниками державних послуг).

З керівниками вищої ланки укладали контракти, у яких чітко встановлювались їх відповідальність за недостатньо ефективну роботу в рамках таких угод. Остаточний перехід до тісного зв'язку фінансування й результатів роботи відбувся в 1999—2000 рр., коли під час підготовки бюджету вперше за основу були взяті результати діяльності відомств з реалізації програм і принципи оцінювання за методом нарахування (під час, планування, оцінювання ефективності та підготовці звітності за основу береться «віддача» — підсумки та результати діяльності відомств у вартісній оцінці).

У Великобританії реформа державної служби передусім пов'язана зі створенням рамкової системи управління на основі результатів діяльності, що забезпечується введенням в 1997—1998 рр. угодами про державні послуги, які укладаються між міністрами та Казначейством. Кожна угода ґрунтується на трирічному асигнуванні засобів і визначає політичні результати та цілі, яких прагне досягти відомство для спрощення оцінювання результатів діяльності (кількість цілей було поступово скорочене з 630 до 160), і критерії за якими оцінюватиметься його робота. Усі угоди про державні послуги публікуються.

Угоди про державні послуги створюють основу для планування й визначення цілей усередині відомств, і тому позначаються на персональному плані окремих державних службовців, зокрема керівників відомств, за яким оцінюється їхня робота й визначається розмір винагороди. У 2001 році Казначейством і Секретаріатом Кабінету міністрів країни було розроблено нову рамкову систему інформації про результати діяльності.

У Канаді з кінця 1960-х років використовуються різні системи оцінювання ефективності діяльності державної служби, першою й основною з яких є PPBS. У середині 90-х років у рамках реформи державної служби в країні було розширено використання програмно-цільового підходу та вдосконалено систему звітності, що дало змогу в процесі оцінювання ефективності перенести акцент з витрат і ресурсів на наслідки й результати (причому переважно загально соціального характеру).

У Нідерландах у процесі реформи державної служби передбачається домогтися повного переходу державного сектора на систему фінансування на основі продуктивності. Оцінювання ефективності діяльності підрозділів державних установ ґрунтується на співвідношенні послуг, які вони надають, і витрат, які вони при цьому зазнають.

Найбільші проблеми пов'язані з розробкою показників, що дають змогу оцінити зростання ефективності роботи держапарату. При цьому використовуються різноманітні методи. Наприклад, у Данії, Португалії й Туреччині вивчається суспільна думка про якість державних послуг, в Австралії проводиться оцінне дослідження щодо виконання програм. У Великобританії будь-яка ініціатива з удосконалювання державного управління оцінюється за спеціальною методикою.

Аналіз адміністративних перетворень дає можливість зробити кілька висновків.

По-перше, хоча передумови та початок реформ у багатьох країнах різні, загалом обрана стратегія та основні напрями збігаються.

По-друге, модернізація державного управління спрямована на підвищення ефективності та результативності роботи державних структур, посилення їхньої відповідальності за надання якісних послуг населенню.

По-третє, якщо в розвинутих країнах здійснюється робота з удосконалювання сформованої системи державного управління, то в колишніх соціалістичних країнах розгортається процес формування нових інститутів і механізмів одночасно з глибокими економічними та політичними перетвореннями.

По-четверте, інтенсивно розробляється концепція «нового державного управління», що ґрунтується на заміні бюрократичної машини гнучкими автономними організаційними структурами, які несуть відповідальність перед суспільством і розвивають партнерські відносини з приватним сектором, громадянами та громадами.

По-п'яте, адміністративні перетворення, що охопили більшість країн світу, є відбиттям глобальної тенденції з переосмислення природи та ролі держави в житті суспільства на початку ХХІ століття.

Студентам слід знати, що для підвищення ефективності оцінювання результатів діяльності державних організацій використовують аудит.

При порівнянні визначення аудиту загалом та аудиту ефективності виявляється одна значуща різниця, а саме, аудит — це перевірка з метою виявлення відхилень від стандартів, а аудит адміністративної діяльності, це — перевірка з метою визначення ефективності, економічності та результативності.

Більшість країн перейшли на аудит адміністративної діяльності через потреби в: підвищенні результативності та ефективності державного фінансового контролю; покращенні діяльності органів виконавчої влади та інших органів, які використовують у своїй діяльності державні ресурси; необхідністю збільшення прозорості діяльності виконавчих органів влади і інших розпорядників коштів і викорінювання корупції; визначенні персональної відповідальності за рішення, що приймаються, в державних органах. Крім того, проведення аудиту ефективності є незалежною, ефективною і об'єктивною оцінкою діяльності виконавчих органів влади і інших органів, що використовують державні кошти [4].

**Показники, які відображають ефективність діяльності державної організації.** Діяльність державних організацій впливає на багато аспектів життєдіяльності суспільства: економічний, соціальний, регіональний розвиток, доходи населення та ін.

Розглянемо показники, які характеризують економічне зростання національної економіки: обсяг валового регіонального продукту (на душу населення) і обсяг інвестицій в основний капітал (за винятком бюджетних коштів), з розрахунку на одну особу.

Ці показники є одними з індикаторів, що характеризують сукупну економічну діяльність, інвестиційний клімат і рівень інвестиційної активності в регіоні й дають змогу порівнювати рівень розвитку регіонів.

Показники, що характеризують внесок малого підприємництва у валовий регіональний продукт, рівень розвитку малого підприємництва, а також його роль на ринку праці, зокрема на вирішення проблем безробіття. Ці показники дають можливість оцінити ефективність реалізованих заходів щодо стимулювання підприємницької активності широких верств населення:



частка середньоспискової чисельності працівників (без зовнішніх сумісників) малих підприємств у середньосписковій чисельності працівників (без зовнішніх сумісників) всіх підприємств і організацій; частка продукції, виробленої малими підприємствами, у загальному обсязі валового регіонального продукту, видатки державного бюджету на підтримку та розвиток малого підприємства.

Динаміка зміни капітальних видатків у загальному обсязі видатків державного бюджету дає змогу оцінити стан бюджету регіону, ефективність прийнятих органами виконавчої влади заходів щодо досягнення оптимального балансу між капітальними й поточними витратами, зокрема за рахунок стримування зростання та оптимізації поточних витрат.

Рівень безробіття (за методологією Міжнародної організації праці) у середньому за рік. Цей показник є одним з критеріїв оцінювання економічного розвитку регіону, він характеризує ефективність реалізованих органами виконавчої влади заходів щодо забезпечення зайнятості населення.

Показники, що є одними з індикаторів рівня добробуту населення. Це середньомісячна номінальна нарахована заробітна плата працівників загалом по країні, зокрема в економіці, сільському господарстві регіону та в галузевому розрізі, реальна середньомісячна нарахована заробітна плата працівників порівняно з попереднім роком.

Відношення середньомісячної номінальної нарахованої заробітної плати працівників державних установ охорони здоров'я; установ освіти, соціального захисту населення, фізичної культури, спорту й мистецтва до середньомісячної заробітної плати працівників, зайнятих у сфері економіки регіону.

Ці показники дають змогу виявити відставання заробітної плати працівників основних галузей соціальної сфери від заробітної плати працівників, зайнятих в економіці регіону, і оцінити можливість залучення кваліфікованих кадрів, здатних забезпечити надання якісних послуг населенню.

Отже, діяльність з підвищення результативності діяльності державних організацій і державної служби має на меті створення механізму управління ефективністю.

Управління ефективністю — це багатогранна проблема, що передбачає використання різних підходів і концепцій. Завдання керівника органу виконавчої влади, який прагне підвищити ефективність діяльності, полягає в тому, щоб обрати підхід, який що-

найбільшою мірою відповідатиме умовам його організації, і органічно вписати його в загальну систему управління.

Для підвищення ефективності оцінювання результатів діяльності державних організацій використовують аудит.

Під час порівняння визначення аудиту загалом та аудиту ефективності виявляється одна значуща різниця, а саме, аудит — це перевірка з метою виявлення відхилень від стандартів, а аудит адміністративної діяльності це — перевірка з метою визначення ефективності, економічності та результативності.

Більшість країн перейшли на аудит адміністративної діяльності через потребу в підвищенні результативності та ефективності державного фінансового контролю; поліпшені діяльності органів виконавчої влади та інших органів, які використовують у своїй діяльності державні ресурси; через необхідність збільшення прозорості діяльності виконавчих органів влади й інших розпорядників коштів і викорінення корупції, визначення персональної відповідальності за рішення, що приймаються в державних органах. Крім того, проведення аудиту ефективності є незалежною, ефективною та об'єктивною оцінкою діяльності виконавчих органів влади й інших органів, що використовують державні кошти [4].

## Резюме

1. В основі оцінювання результатів діяльності державної організації лежить оцінка результатів діяльності її працівників. У більшості випадків працівниками державних організацій є державні службовці.
2. У провідних країнах рух за підвищення ефективності державної служби було тісно пов'язаний з розробкою методів оцінювання її ефективності, прагненням перейти від суб'єктивних оцінок керівників і кадрових служб, прихованих від громадян та інститутів громадянського суспільства (платників податків), до системи об'єктивної оцінювання ефективності, що спиралася б на певні критерії, показники, процедури й давала б змогу суспільству контролювати ефективність діяльності державних службовців і витрати ними бюджетних коштів.
3. Проведення аудиту адміністративної діяльності дає можливість оцінити, по-перше, правильність і точність сформульованих цілей діяльності організації; по-друге, відповідність цілей діяльності тим послугам, які надає організація, і відповідність якості послуг, що надаються, очікуванням; по-третє, економіч-

ність використання державних ресурсів та оптимальність розподілу засобів між організаціями.

4. Показники ефективності діяльності державних організацій охоплюють майже всі аспекти життєдіяльності суспільства на макро- і мікрорівнях.

### Питання для самоконтролю

1. Розкрийте сутність ефективності діяльності державних організацій.
2. Дайте характеристику особливостей процесу оцінювання результативності діяльності державних організацій.
3. Розкрийте зміст принципів, на яких ґрунтується система оцінювання ефективності діяльності державних організацій.
4. Об'єкт оцінювання ефективності діяльності державних організацій.
5. Основні тенденції провідних країн у формуванні оцінювання ефективності державних організацій і державної служби.
6. Управлінський аудит як ефективний інструмент оцінювання результативності державних організацій.
7. Економічний і соціальний зміст показників ефективності діяльності державних організацій.

### Теми рефератів

1. Складові ринкового оцінювання результативності державних організацій.
2. Основні підходи до формування системи оцінювання ефективності діяльності державних організацій.
3. Проблеми адаптації провідного світового досвіду оцінювання ефективності державних організацій у систему державного управління України.

### Рекомендована література

1. Наказ від 15 грудня 2005 року № 444 «Про вдосконалення проведення державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм». — [http://www.uazakon.com/documents/date\\_68/pg\\_gvcwsy.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_68/pg_gvcwsy.htm).
2. Наказ від 27 грудня 2006 року № 421 «Про затвердження Плану заходів щодо поетапного охоплення державним фінансовим аудитом всіх бюджетних програм». — [http://www.uazakon.com/documents/date\\_68/pg\\_gvcwsy.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_68/pg_gvcwsy.htm).

3. Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм: Монографія / Т. І. Єфименко, І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан та ін. — К.: НДФІ, 2004. — 204 с.
4. *Воронкова В. Г.* Менеджмент в державних організаціях: Навч. посібник. — К.: Професіонал, 2004. — 256 с.
5. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О.Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2005. — 480 с.

### Тема 2.1

#### УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

1. Організаційна модель Європейського Союзу
2. Особливості управління державними організаціями у Франції.
3. Головні особливості організації державної служби в Німеччині.
4. Особливості управління державними організаціями у Великобританії.

Вивчивши матеріали цієї теми студенти **знатимуть**:

- ✓ основу концепції формування моделі Європейського Союзу;
- ✓ систему управління державними організаціями у Франції;
- ✓ систему управління державними організаціями у Німеччині;
- ✓ головні підходи до формування системи управління державними організаціями у Великобританії,

а також **умітимуть**:

- ✓ аналізувати організаційну структуру Європейського Союзу;
- ✓ визначати особливості формування системи менеджменту у Франції, Німеччині та Великобританії.

**Організаційна модель Європейського Союзу.** Європейський Союз — інтеграційна організація, головною метою якої є побудова тісного Союзу європейських народів. Членом Союзу має право стати будь-яка європейська держава, яка дотримується демократичних принципів суспільного ладу: принципів волі, демократії, прав людини та правової держави.

Європейський Союз був створений після Другої світової війни. Процес європейської інтеграції почався 9 травня 1950 року. Спочатку об'єдналися шість країн — Бельгія, Німеччина, Франція, Італія, Люксембург і Нідерланди. Після приєднання в чотири етапи інших європейських держав (1973 рік — Данія, Ірландія й Великобританія; 1981 рік — Греція; 1986: Іспанія, Португалія;

1995 рік — Австрія, Фінляндія й Швеція) у ЄС входили 15 країн — членів.

Потім, з розширення Європейського Союзу, у травні 2004 року до складу ЄС увійшли нові країни зі Східної та Південної Європи (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Словенія, Угорщина, а також Мальта і Кіпр). З 1 січня 2007 року до складу ЄС входять також Болгарія та Румунія. На черзі кандидатами на вступ до ЄС, з деякими застереженнями, є Хорватія і Туреччина.

Країни — члени Європейського Союзу передають повноваження у вирішенні деяких питань незалежним інститутам, які представляють інтереси Союзу, його держав і громадян. Європейська Комісія захищає інтереси Союзу загалом, кожний національний уряд представлений у Раді Міністрів (Раді), а члени Європейського Парламенту обираються громадянами ЄС. Таким чином, демократія та верховенство закону — основа структури.

Процес європейської інтеграції — це складне змішування різних методів європейського управління на національному рівні, зокрема дії та заходи щодо вироблення спільної політики, діяльності інституцій наднаціонального та національного рівнів, а також практичного здійснення цієї політики. Її розвиток, однак, корегується, як справедливо зазначено в «Білій книзі з європейського урядування», не готовим проектом, а динамічним процесом змагання між інтеграційними інструментами, що забезпечують розвиток системи Європейської Спільноти.

Методи європейського управління на національному рівні характеризуються взаємодією між інституціями, що роблять європейську модель інтеграції унікальною [3].

Проте, функціонування Європейського Союзу, як політичної системи, бере за основу національні системи державного управління країн-членів, і це має важливі наслідки, а також є значним фактором у поясненні його унікальних характеристик, пише Х. Кассім [4]. Він наголошує, що сучасна бюрократична система ЄС, яка характеризується невизначеністю конституційного балансу між національним і європейським рівнями, ускладнюється, з одного боку, проникненням до неї посадових осіб з національних систем державного управління, які перебирають на себе функції європейського управління, а з іншого — існуючою процедурою ухвалення рішень.

Для вступу в Європейський Союз країна повинна мати високий рівень економічного розвитку (порівнянний із середніми показниками ЄС) і реалізувати правову реформу, щоб завчасно

привести внутрішнє законодавство держави-кандидата у відповідність з нормами права Європейського Союзу.

Назвемо найбільш принципові досягнення Європейського Союзу:

- побудова спільного ринку, на основі якого утворений єдиний внутрішній ринок ЄС — простір без внутрішніх кордонів, у якому забезпечується вільне переміщення товарів, послуг, капіталів та осіб;

- побудова економічного та валютного Союзу. Його основою слугує єдина грошова одиниця ЄС — євро (у цьому процесі поки що не беруть участь Великобританія, Данія й Швеція, які з різних причин зберегли в обігу свої національні валюти);

- створення Шенгенського простору й введення єдиної візи для іноземців на підставі Шенгенських угод;

- розробка та проведення інститутами Європейського Союзу загальної політики в різних сферах: спільна аграрна, імміграційна, транспортна, екологічна політика, політика конкуренції та ін.;

- формування права Європейського Союзу — самостійної правової системи, яка регулює багато важливих сфер суспільних відносин за участю держав-членів, юридичних осіб і пересічних громадян;

- уведення інституту громадянства Союзу як стійкого правового зв'язку громадян держав-членів безпосередньо з Європейським Союзом;

- прийняття законодавства про Європейське акціонерне товариство в єдиній організаційно-правовій формі юридичних осіб, яка може використовуватися для здійснення підприємницької діяльності на всій території Європейського Союзу;

- перетворення Європейського Союзу в самостійного учасника міжнародних відносин, установа Союзом партнерських відносин з іноземними державами.

Основні інститути влади. Європейська Комісія — виконавчий орган Європейського Союзу. Двадцять членів Комісії (по два представники від кожної з 5 великих країн-членів — Франції, Німеччини, Італії, Великобританії та Іспанії по одному від кожної з 10 малих країн — Бельгії, Данії, Греції, Ірландії, Люксембургу, Нідерландів, Австрії, Португалії, Фінляндії і Швеції) призначаються на п'ять років національними урядами, але повністю незалежні у виконанні своїх обов'язків.

Кожний член Комісії відповідає за певну сферу політики ЄС та очолює відповідний підрозділ. Комісія має значні автономні права в різних сферах політики, зокрема числі аграрної, торговель-

ної, конкурентної, транспортної, регіональної та ін. Комісія має виконавчий апарат, а також управляє бюджетом і різними фондами та програмами Європейського Союзу.

В інституціональній системі ЄС Європейська Комісія посідає надзвичайно важливе місце. По суті справи, вона є носієм спільного інтересу. Комісія — керуючий центр ЄС, що зосереджує законодавчу ініціативу. Вона наділена широкими повноваженнями в сфері розробки вторинного законодавства, здійснення загальної політики, контролю дотримання права ЄС. Від її активності, складу, порядку функціонування залежать сьогодення та майбутнє ЄС.

Європейський Парламент (Європарламент) — представницький інститут Союзу. Його члени (депутати) обираються в державах-членах прямим загальним голосуванням. Термін повноважень Європарламенту — п'ять років; достроковий розпуск або саморозпуск неможливі.

Як і в парламентах окремих держав, у Європарламенті функціонують постійні комітети з різних питань. Європарламент має також право створювати тимчасові комісії, зокрема й слідчі.

Постійні комітети: Зовнішня політика (AFET), Права людини (DROI) — підкомітет AFET, Оборона та безпека (SEDE) — підкомітет AFET, Бюджет (BUDG), Контроль виконання бюджету (CONT), Цивільні свободи й права, правосуддя внутрішніх справ (LIBE), Економіка й валютна політика (ECON), Законодавство (JURI), Внутрішній ринок і захист прав споживачів (IMCO), Промисловість, дослідження й енергетика (ITRE), Транспорт і туризм (TRAN), Зовнішня торгівля (INTA), Трудова зайнятість і соціальне забезпечення (EMPL), Навколишнє середовище, охорона здоров'я, безпека продуктів харчування (ENVI), Сільське господарство й розвиток міст (AGRI), Рибальство (PECH), Розвиток регіонів (REGI), Конституційний комітет (AFCO), Культура, справи молоді, освіти, засоби масової інформації й спорт (CULT), Розвиток і співробітництво (DEVE), Конституція (AFCO), Права жінок і статеву рівність (FEMM).

Європейський Суд без перебільшень можна вважати центральним органом у системі інститутів ЄС. Суд — це незалежний правовий орган. Європейська рахункова палата — наймолодший інститут Європейських співтовариств і Союзу.

Європейська рахункова палата складається з 27 незалежних аудиторів (по одному від кожної держави-члена), призначуваних на посаду Радою Європейського Союзу. Склад аудиторів поновлюється кожні шість років. Аудитори обирають зі свого складу президента палати термін на три роки.



Омбудсмен Європейського Союзу — незалежний посередник у конфліктах між виконавчими й законодавчими гілками влади в ЄС.

Омбудсмен призначається після кожних виборів у Європейський Парламент терміном на п'ять років, тобто строк повноважень Омбудсмена відповідає терміну повноважень Парламенту. Омбудсмен працює повністю незалежно й неупереджено. Крім того, упродовж усього терміну повноважень омбудсмен не має права займатися жодною професійною діяльністю, незалежно від того, оплачується вона чи ні.

Фінансові структури ЄС. Європейський центральний банк (ЕЦБ): визначає валютну політику країн ЄС; установлює ключові відсоткові ставки; управляє офіційними резервами Європейської системи Центральних Банків (ЕСЦБ), головним завданням якої є підтримка стабільності цін. Європейський центральний Банк має право санкціонувати емісію банкнот у межах валютного Союзу.

Відповідно, європейські держави намагаються створити ефективні системи управління державними організаціями.

**Особливості організації державної служби у Франції.** У Франції державну службу слід визначити як сукупність людей, які перебувають на службі у держави, територіальні об'єднання та їх адміністрації. Система управління державними організаціями використовує специфічну форму місцевого самоврядування, де права на місцеве самоврядування мають комуни й більш крупні територіальні об'єднання — департамент і регіон.

Місцева державна служба була створена у Франції в 1983—1984 рр. з прийняттям законів про державну службу, деякі положення яких модифікувались або скасовувались в наступні роки. Якщо до початку 80-х років службовці місцевих колективів працювали в умовах системи наймання, то після введення згаданих законів на них була поширена система посадового просування.

Головна особливість системи місцевої державної служби, що відрізняє її від центральної, полягає у наданні місцевим урядовим організаціям і виконавчим органам влади певних прав, що стосується створення й скасування посад, призначення на посади, організації професійної підготовки службовців, вирішення питань про підвищення по службі, присвоєння рангів, стягнень і звільнень службовців.

Правове положення державних службовців (крім військово-службовців, працівників судів і парламенту, для яких діють особливі правила) регламентовано Загальним статутом держави. Він складається з чотирьох законів, ухвалених у 1983—1986 рр.: про

права й обов'язки державних службовців; про центральну державну службу; про місцеву державну службу; про лікарняну державну службу. Згодом статут доповнювався й уточнювався новими законами. Існують специфічні устави для окремих відомств і категорій державних службовців: поліції, пожежної охорони, працівників системи повітряних перевезень та ін.

У Франції є таке поняття, як корпус службовців, які виконують однакову роботу й обіймають однакові посади (наприклад, корпус контролю об'єднує всіх інспекторів). Таких корпусів службовців майже одна тисяча. Кожному чиновникові присвоюється ранг. Ранг — це звання, що дає право обіймати певні посади. Кожен корпус складається з багатьох рангів, які своєю чергою діляться на щаблі.

Особлива увага приділяється менеджменту персоналу в державних організаціях. Діє складна система відбору державних службовців. Кар'єра чиновника зазвичай проходить усередині корпусу шляхом підвищення в ранзі. Отримання рангу визначається результатами конкурсних іспитів і проходженням підвищення кваліфікації. Підвищення в ранзі залежить від вислуги років та атестації. Атестація є також умовою підвищення в посаді. Для переходу в більше високу категорію необхідно або рішення керівництва, або проходження конкурсу. Конкурс зазвичай необхідний і в разі переходу в інший корпус.

Система навчання державних службовців у Франції чітко організована та продумана і складається з низки спеціальних навчальних закладів. Найважливіше з них — *Національна школа адміністрації* заснована в 1945 році. Вона готує державних службовців вищої категорії. Державні службовці у Франції мають політичні права: воля совісті, воля вступу до політичних партій і обіймання в них керівних посад, можливість висування своєї кандидатури на виборах зі збереженням посади на час і після виборів; і соціальні права — право на створення профспілок і частка в управлінні установою. Оплата праці службовців складається з трьох частин: основного утримання, додаткової винагороди та соціальних пільг.

**Головні особливості організації державної служби в Німеччині.** Поняття «державної служби» у Німеччині охоплює всіх працівників державних установ та організацій.

До них належать не тільки працівники органів управління, а й вчителі, працівники дошкільних установ, професори й викладачі державних університетів, судді, міністри, члени дирекції Федерального банку, а також поліцейські, військовослужбовці, які служать на залізниці, у поштових установах та ін.

Особи, які перебувають на державній службі, поділяються на три групи: чиновники, які служать, і робітники. Розходження в їхньому статусі визначаються, насамперед характером їхніх відносин з державою та виявляються в порядку прийому на роботу, проходженні та припиненні служби, винагородах, вимогах, правах та обов'язках.

У Німеччині, як і в багатьох інших країнах, є розходження між «політичними чиновниками» та «урядовцями-фахівцями». Політичні чиновники залишають свою посаду з приходом до влади представників інших партій, які формують новий урядовий кабінет. На практиці в разі зміни уряду зазвичай змінюються до 20 % управлінського персоналу міністерств і відомств. Урядовці-фахівці постійно виконують здійснюють державні функції. Спеціалісти повинні мати дуже високий рівень професійно-адміністративної підготовки. Урядовці цього класу забезпечують безперервність управлінського процесу.

Персонал державних установ комплектується на конкурсній основі. Відповідальність за проведення конкурсу покладена на вищу інстанцію в певному відомстві. Основною формою контролю за діяльністю чиновників є адміністративна юстиція. Вона діє і як система спеціальних адміністративних судів. Суди першої інстанції зазвичай створюються у великих містах. Другою інстанцією є верховні адміністративні суди земель. Третя, вища інстанція — Федеральний адміністративний суд. Адміністративні суди наділені компетенцією з усіх питань щодо статусу чиновника: його призначення, прав, обов'язків, утримання, соціального забезпечення, звільнення та пенсії.

**Особливості управління державними організаціями Великобританії.** В основі систем управління державними організаціями та державною службою Великобританії лежить ідея перейняття раціональних та ефективних методів керівництва, що використовується в бізнесі. Реорганізації цивільної служби ґрунтується на американській моделі адміністративно-державного управління.

Цивільними (державними) службовцями Великобританії є працівники міністерств і центральних відомств, що отримують заробітну плату з бюджету країни.

Відповідно до принципу відділення державного управління від політики, покладеного в основу державної служби Великобританії, усі державні посадові особи розділені на дві основні категорії: політиків, які змінюються в разі виходу уряду у відставку, і адміністраторів-професіоналів, найманих на постійну роботу

незалежною від інших адміністративних органів Комісією цивільної служби.

Цивільна служба поділяється на внутрішню та дипломатичну. Секретар кабінету міністрів очолює внутрішню службу, а державний секретар (міністр) іноземних справ і в справах Співдружності — дипломатичну.

Система набору цивільних службовців припускає проведення письмових іспитів й обов'язкової співбесіди за програмами провідних британських університетів. Під час набору на вищі посади переваги віддається усним співбесідам.

В основу функціонування державних організацій і державної служби покладено модель упровадження менеджеризму.

## Резюме

1. У Європейському Союзі, крім його власних інституцій, функціонують інституції національного рівня, які є своєрідною «власністю» держав-членів. Як важливі елементи інституційної системи ЄС та суб'єкти його правлінської діяльності в реальному та матеріальному сенсі вони утворюють основну частину «кровоносної системи» Європейського Союзу [14].
2. У Німеччині державна служба охоплює всіх працівників державних установ. До них належать не тільки працівники органів управління, а й учителі, працівники дошкільних установ, професори й викладачі державних університетів, судді, міністри, члени дирекції Федерального банку, а також поліцейські, військовослужбовці, працівники залізниць, поштових установ та інших аналогічних організацій.
3. У Франції державну службу визначають як сукупність людей, які перебувають на службі держави, місцевих колективів та адміністративних установ, що забезпечують їх функціонування.
4. В основі формування системи менеджменту державних організацій Великобританії покладено впровадження раціональних та ефективних методів управління, які використовуються в бізнесі.

## Питання для самоконтролю

1. Основна мета та ідея створення Європейського Союзу.
2. Організаційні складові системи управління Європейським Союзом.

3. Характеристика системи державного менеджменту в Німеччині.
4. Особливості формування системи управління державними організаціями у Франції.
5. Принципи формування системи державного менеджменту у Великобританії.

### Тема рефератів

1. Організаційна структура ЄС як вдала модель міжнародного державного менеджменту.
2. Національні риси системи державного менеджменту в Німеччині.
3. Модель державного менеджменту у Франції.
4. Особливості державного менеджменту у Великобританії.

### Рекомендована література

1. *Грицяк І. А.* Європейське управління: теоретико-методологічні засади: Монографія. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2006. — 398 с.
4. *Баришніков В. М.* Державне управління та державна служба. — К.: ІПК ДСЗУ, 2002. — 322 с.
5. *Воронкова В. Г.* Менеджмент в державних організаціях. — К.: ВД «Професіонал», 2005. — 576 с.

## Тема 2.2

### **УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В США**

*Система управління державними організаціями в США  
Особливості державної служби США.*

*Основні принципи розбудови апарату професійного державного чиновництва.*

*Відбір, повноваження й оцінка службовців. Відбір на посади вищого керівництва*

Вивчивши матеріали теми, студенти **знатимуть**:

- ✓ фактори впливу на формування системи управління державними організаціями;
- ✓ принципи формування моделі державної служби;
- ✓ підходи до формування системи відбору та найму спеціалістів державних організацій,

а також *умітимуть*:

- ✓ визначати основну концепцію формування системи державних організацій США;
- ✓ аналізувати фактори впливу та принципи формування моделі державної служби;
- ✓ здійснювати моніторинг головних тенденцій розвитку системи менеджменту державних організацій США.

### **Система управління державними організаціями у США.**

Характерною особливістю розвитку державної служби США є те, що вона почала складатися не на основі законодавства, а на політичному звичаї. Це пояснюється своєрідністю соціально-політичної історії США і перед усім тим, що державний апарат формувался у період, коли правлячі кола, прагнучи створити міцну центральну владу, не могли відкрито протистояти силам, що виступали за зміцнення влади штатів, американському населенню, яке вимагало послідовного проведення в життя завоювань буржуазно-демократичної революції.

Категорія державних службовців у США включає як посадових осіб, так і допоміжно-технічний персонал, пов'язаний з реалізацією державно-владних повноважень, а також найманих працівників, таких як викладачів державних навчальних закладів, робітники державних підприємств і працівники сфери комунального обслуговування.

У США «державним службовцем» (*government employee*) або «службовцем суспільного сектора» (*public employee*) у широкому сенсі вважається будь-яка особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штату або місцевого органа влади. Відповідно, широко вживані в американській літературі терміни «цивільна служба» (*civil service*), «публічна служба» (*public service*), «урядова служба» (*government service*) найчастіше є синонімами.

Водночас у спеціальній американській літературі трапляється розходження між цивільною службою, що охоплює категорію професійного незмінюваного чиновництва, і урядовою службою, до якої належить вищий прошарок державних чиновників, які змінюються в результаті проведення політичних виборів.

На систему управління державними організаціями США дуже вплинула федеративна форма державного устрою, президентська форма правління, конституційні принципи поділу влади та інші особливості політичної організації суспільства.

«Велика депресія» 1929—1932 рр. з усією очевидністю поставила питання про «екстрену мобілізацію засобів державного ре-

гулювання». Криза доволі чітко продемонструвала явну невідповідність рівня централізації бюджетних і управлінських ресурсів державного апарату рівню централізації капіталу, так само як і масштабності соціально-економічних проблем. Стало очевидним, що тільки федеральний рівень влади з його нереалізованими можливостями державного регулювання здатний пом'якшити наслідки кризи. Тому «Новий курс» Ф. Рузвельта був спрямований на розширення масштабів державного втручання в економіку та концентрацію в рамках федерального уряду найважливіших бюджетних, адміністративних та управлінських важелів і ресурсів.

Нездатність урядів штатів вирішити проблеми, що стали національними, привела до могутньої центриської хвилі, яка остаточно вирішила питання про найважливіші прерогативи та повноваження у рамках федерації на користь Вашингтона.

Шістнадцята поправка до конституції США дозволила федеральній владі збирати податок на прибуток. Вашингтон отримав значно могутніші повноваження у сфері оподаткування, ніж ті, що були в розпорядженні штатів і місцевої влади. Федеральна адміністрація поширила свою діяльність на соціальні програми, економічне регулювання, цивільне законодавство.

Реорганізація урядових структур проводилась за рекомендаціями Комітету з Адміністрування управління при Президенту США. Цей комітет був відомий під назвою Комітет Браунлоу, члени якого, Л. Браунлоу, Ч. Меріам та Л. Гулік, сприяли розвитку муніципального управління щодо професійної діяльності. Робота комітету полягала в тому, щоб дати офіційну оцінку організаційній структурі уряду з погляду управління та запропонувати кардинальну реорганізацію виконавчої влади.

Реорганізація була викликана частково діяльністю держави в період економічної кризи, частково значним зростанням чисельності населення.

**Особливості державної служби США.** Державну службу умовно поділяють на «цивільну», «публічну» і «урядову». Управління здійснюють три незалежні органи — Управління з керівництва персоналом, Управління особливого радника й Рада з охорони системи заслуг. Службовці поділяються на 23 розряди.

Федеральна форма державного устрою США визначила розмежування функцій центрального виконавчого апарата й органів управління штатів, графств і муніципалітетів. Незважаючи на те, що концепція суверенності штатів була відкинута ще наприкінці XVIII ст., у суспільно-політичному житті американської держави

штати завжди відігравали більш значну роль, ніж адміністративно-територіальної одиниці.

Слід підкреслити, що з юридичного погляду, у США не існує єдиної державної служби. Вона поділена за адміністративно-територіальним принципом на безліч автономних систем, що за наявності в США близько 185 тисяч адміністративно-територіальних одиниць робить її структуру до волі складною. Крім того, найбільш важлива, з державно-правової погляду, федеральна цивільна служба, своєю чергою складається з конгломерату адміністративно-управлінських структур, правова основа яких збігається лише частково. Існують і так названі винятки — федеральні служби (закордонна служба, ФБР, ЦРУ та ін.).

Великий обсяг функцій держави в економічній, соціально-політичній, зовнішньополітичній та ідеологічній сферах, їх постійне ускладнення та диверсифікація є основою розширення державного апарату і власне, державного сектора в США, що відповідно виражається в абсолютному та відносному збільшенні чисельності державних працівників.

Прогресуюче кількісне зростання державних працівників завжди доволі точно відображав історичний розвиток США. У період вільної конкуренції державна діяльність зводилася переважно до політичної охорони існуючого ладу, зовнішньополітичної діяльності та вирішення військових питань.

На нинішньому етапі розвитку країни має місце тенденція скорочення державного апарату за незмінного обсягу функцій держави. Перетворення США в розвинуту індустріальну державу, становлення масового робітничого руху зумовили й швидке зростання державного апарату.

В останні три десятиліття збільшення кількості державних працівників відбувається як в адміністративно-управлінському апараті, так і значно, більшою мірою, — власне в державному секторі: у державних системах освіти та охорони здоров'я, комунальному обслуговуванні та інших державних організаціях.

**Відбір, повноваження й оцінювання службовців. Відбір на посади вищого керівництва.** Початок сучасній цивільній службі на рівні федерації було покладено в 1883 році Законом про цивільну службу. Цим документом скасовувалася система, що існувала раніше, відповідно до якої президент, який перемагав на виборах, міг повністю замінити всіх посадових осіб. Закон увів у дію нову систему конкурсних іспитів для набору на службу.

Заборонялася дискримінація за ознакою партійної приналежності, а цивільна служба оголошувалася політично нейтральною.



Згідно із Законом було створено особливий орган — Комісію цивільної служби, що стала згодом незалежним відомством у системі виконавчої влади.

У наступні роки законодавство, що регулює цивільну службу, неодноразово доповнювалося й змінювалося. Одним з останніх найбільш значних документів був Закон про реформу цивільної служби (1978 р.). Цим законом замість Комісії були створені, як незалежні відомства, три нові державні органи: Управління з керівництва персоналом, Управління спеціального радника та Рада з охорони системи заслуг.

Їм доручалося здійснювання трьох різних функцій, що виконувалися раніше комісією: керування набором, навчанням і просуванням службовців; розслідування випадків порушень правових норм; винесення рішень з таких порушень.

Крім цього, закон 1978 року передбачив проведення щорічного оцінювання роботи службовців, увів більш широке застосування заохочувальних премій і створив нову групу службовців — Службу вищих керівників. Численні й дуже докладні правові норми з питань цивільної служби містяться головним чином у кодифікованому п'ятому розділі Зводу законів США.

Не всі федеральні службовці належать до числа цивільних службовців. Ними не є: посадові особи, які перебувають на «урядовій службі», тобто керівники департаментів і відомств, яких змінює новий президент; військовослужбовці; обслуговуючий персонал урядових органів, який набирається на неконкурентній основі; деякі інші категорії службовців. До цивільних службовців належать переважно всі ті, які підпадають під юрисдикцію вищевказаних Управлінь і Рад. До 1988 року таких було 60 %. У США існує ретельна класифікація робіт і посад залежно від відносної складності обов'язків і відповідальності, до якої тісно прив'язані ставки оплати праці [26].

Службовці, що підпадають під юрисдикцію Управління з керівництва персоналом, розбиті на 18 розрядів (щаблів). Їхня платня відповідає встановленій шкалі.

Набір службовців здійснюється Управлінням з керівництва персоналом. Дозволяється поступати на службу практично без вікових обмежень і на будь-який щабель. Управління проводить іспити з установленими програмами, а також екзаменує претендентів на посаді адміністративних суддів. Рада з перегляду кваліфікації Управління екзаменує старших керівників. Щоб обійняти посаду більш високого розряду, службовцеві також потрібно витримати іспит.

Управління відповідає за організацію навчання й підвищення кваліфікації службовців. Воно розробляє методики щорічних оцінок роботи службовців і контролює їх проведення департаментами та відомствами. У 1988 році майже 97 % усіх федеральних службовців пройшли оцінку своїх професійних здатностей. Вона проводиться керівниками установ і підрозділами з перевірки якості виконання завдань. Від її підсумків залежить подальша кар'єра службовця і розмір оплати його праці. У разі позитивної оцінювання результатів праці працівника йому виплачується премія раз на рік однією сумою, на яку нараховуються часткові відрахування.

Основи управління державною службою включаються в поняття «система заслуг», яка характеризується такими критеріями:

1) набір на державну службу повинен проводитися з кваліфікованих осіб і по можливості з різних верств суспільства; відбір кандидатів і просування по службі мають здійснюватися виключно з урахуванням здібностей, завдань і професійної підготовки на основі справедливого й відкритого конкурсу, який забезпечує всім рівні можливості;

2) до всіх службовців і претендентів на обіймання посади, незалежно від їхньої політичної приналежності, віросповідання, національного походження, статі, сімейного стану, віку або фізичних, має бути справедливе й неупереджене ставлення під час розгляду будь-яких питань управління кадрами за повної поваги до їхнього приватного життя й за конституційними правами;

3) за рівну працю повинна бути забезпечена рівна оплата з урахуванням як федеральних, так і місцевих ставок оплати праці для службовців приватного сектора, а для високоякісної роботи мають бути передбачені відповідні стимули й заохочення;

4) усі службовці повинні відповідати високим вимогам професійного рівня належної поведінки й дбати про суспільні інтереси;

5) федеральна робоча сила повинна використовуватися продуктивно та ефективно;

6) збереження посад державними службовцями залежить від результатів їхньої діяльності; діяльність, яка не відповідає встановленим вимогам, повинна бути скоригована; слід виявляти тих службовців, які не можуть або не бажають поліпшувати якість своєї роботи відповідно до встановлених стандартів;

7) потрібно забезпечити ефективне навчання та підготовку службовців за умови, що таке навчання і підготовка мають на меті кращу організацію роботи та професійної діяльності;

8) службовці мають бути захищені від свавілля, протекціонізму або примусу до здійснення партійно-політичних цілей, їм забороняється використовувати своє службове становище для втручання у виборчу кампанію або впливу на результати виборів чи на висунення кандидатів під час виборчих кампаній;

9) службовці повинні бути захищені від переслідувань за законне оприлюднення інформації, яка, як обґрунтовано вважають службовці, свідчить: про порушення будь-якого закону, правила або постанови, або про неправильне управління, розтрату фондів, зловживання владою чи про наявність істотної та реальної небезпеки для добробуту чи загрози для безпеки суспільства (пар. 3301 титулу 5 Зводу законів США).

Законодавство доволі чітко формулює поняття забороненої кадрової практики. Відповідальні особи не мають права:

1) проявляти дискримінацію щодо будь-якого службовця або кандидата на обіймання посади: а) за расовою ознакою, за кольором шкіри, за віросповіданням або національним походженням; б) за ознакою статі; в) за ознакою фізичних вад; г) за ознакою сімейного стану або політичної приналежності;

2) запитувати або розглядати будь-яку рекомендацію або заяву письмову або усну, яка стосується будь-якої особи, щодо якої проводиться розгляд справи з кадрових питань, якщо така рекомендація чи заява не ґрунтується на особистому знайомстві або на документах, представлених зацікавленою особою, і якщо вони не включають: а) оцінку трудової діяльності особи, її підготовки, здібностей або загальної кваліфікації; б) оцінку характеру, лояльності або професійної придатності цієї особи;

3) примушувати особу до політичної діяльності (зокрема надання будь-яких послуг політичного характеру) або вчиняти дії проти будь-якого службовця чи кандидата на обіймання посади у вигляді покарання за відмову цієї особи здійснювати таку політичну діяльність;

4) вводити в оману будь-яку особу або зумисне чинити їй перешкоди у здійсненні нею права на участь у конкурсі під час найму на службу;

5) впливати на будь-яку особу таким чином, щоб воно відмовилася від участі в конкурсі на заміщення будь-якої посади, з метою поліпшити або погіршити перспективи інших осіб при наймі на службу;

6) надавати перевагу в ситуаціях, не передбачених законом, або застосовувати особливі правила для будь-яких службовців чи кандидатів на обіймання посади з метою поліпшити або погіршити перспективи інших осіб при наймі на службу;

7) призначати, наймати або відстоювати призначення, наймання на посаду в державній службі, просувати чи відстоювати просування за посадою або підвищувати або відстоювати підвищення на посаді будь-якої особи, яка є родичем відповідальної посадової особи, якщо посада заміщується в тому органі, у якому працює відповідальна посадова особа;

8) здійснювати або відмовляти у вчиненні кадрових дій щодо будь-якого службовця або кандидата на обіймання посади в порядку покарання за:

а) публічне оприлюднення інформації службовцем або кандидатом на обіймання посади, яка, як обґрунтовано вважає службовець або кандидат, свідчить: про порушення будь-якого закону, правила або постанови; про порушення принципів державного управління, розтрату фондів, зловживання владою або про наявність істотної та реальної небезпеки для добробуту чи загрози безпеці суспільства, якщо таке оприлюднення спеціально не заборонено законом, якщо така інформація не повинна відповідно до існуючих наказів Президента залишатися в таємниці в інтересах національної оборони або ведення міжнародних справ;

б) повідомляти Спеціальній комісії Ради з питань захисту «системи заслуг» або генеральному інспектору, який регулює діяльність відповідного органу, або відповідальному посадовій особі інформації, яка обґрунтовано свідчить: про порушення будь-якого закону, правила або постанови; про розтрату фондів, зловживання владою або про наявність істотної та реальної небезпеки для добробуту чи загрози безпеці суспільства;

9) здійснювати або відмовляти у вчиненні дії щодо службовця або кандидата на обіймання посади у вигляді покарання за реалізацію права на оскарження, яке встановлене законом, правилом або постановою;

10) виявляти дискримінацію що до будь-яких службовця або кандидата на зайняття посади. Однак відповідному органу не забороняється брати до уваги достовірність та обґрунтованість звинувачень службовця або кандидата на обіймання посади в скоєнні злочинів за законами будь-якого з штатів, федерального округу Колумбія чи Сполучених Штатів;

11) здійснювати або відмовляти у вчиненні будь-якої іншої дії, якщо вчинення або відмова у вчиненні такої дії порушують який-небудь закон, правило чи постанову, що реалізують принципи «системи заслуг» або безпосередньо їх стосуються (пар. 2302 титулу 5 зведень законів США).

**Основні принципи розбудови апарату професійного державного чиновництва.** Вступ на державну службу відбувається на основі конкурсних іспитів і шляхом призначення на посади. Конкурсний відбір може бути внутрішнім і зовнішнім. Усі питання, пов'язані з відбором, прийомом і оцінкою кадрів, вирішують самі відомства. Для цього в них створені ради з управління персоналом, розроблені принципи та механізм роботи з персоналом, визначені кваліфікаційні вимоги до членів Служби вищих керівників (СВА).

Державні організації передають інформацію про вакансії в службу управління персоналом, що оприлюднює їх список кожні два тижні. Вакансії залишаються відкритими протягом 14 календарних днів. Одна з особливостей Служби вищих керівників — її гнучкий характер. Пройшовши кваліфікаційні процедури відбору й перемігши в конкурентній боротьбі, державний службовець отримує можливість обіймати різні посади всередині Служби вищих керівників, незалежно від його первісної позиції, оскільки ця система не має посадових меж.

Усі міністерства й відомства мають систему оцінок виконання роботи для членів Служби вищих керівників з урахуванням місії організації й рекомендацій служби управління персоналом. Цілі й система показників оцінювання виконання визначаються спільно службовцем і керівником зазвичай включають: продуктивність, якість, час виконання, витрати, результативність. Щорічно в письмовій формі дається оцінка роботи члена Служби вищих керівників. Одна копія звіту направляється керівникові відомства, а інша передається в раду з виконання, вона створена для більшої об'єктивності й послідовності в цій роботі.

У законі про Службу вищих керівників визначені щонайменше три шкали оцінок: «незадовільно», «задовільно», «добре». При оцінці «добре» можливе отримання премії за виконання. Більш низькі оцінювання є підставою для коректування дій службовця або звільнення його зі СВК. Однак існують певні обмеження. Вищих керівників не можна оцінювати впродовж 90—120 днів після отримання ним нової посади або протягом 120 днів після приходу нового президента. Останнім часом поряд зі скороченням чисельності державного апарату багато робиться для підвищення престижу роботи в органах виконавчої влади, поліпшення іміджу державної служби.

Так, з травня 1995 року проводиться Тиждень державного службовця з метою показати внесок службовців у соціальний розвиток американського суспільства.

Відомо, що однією з цілей попередньої адміністрації Білла Клінтона була реорганізація державного апарату. Це, зокрема, стосувалося Служби вищих керівників, оскільки цей інститут відіграв важливу роль у здійсненні реформ. Саме тому в доповіді Президента, присвяченій змінам у системі адміністративного управління, містився спеціальний розділ «Посилити службу вищих керівників, щоб вона стала ключовим елементом у формуванні урядової культури». У ньому були перелічені основні проблеми й зазначені напрямки майбутнього розвитку СВР [26].

Було запропоновано три напрями дій.

По-перше, змінити підхід до управління кадрами шляхом:

а) розвитку навчальних центрів, що займаються навчанням державних службовців, з орієнтацією на потреби ХХІ ст.;

б) вироблення стратегії для зміни бюрократичної культури в міністерствах й агентствах;

в) удосконалення інформаційної системи, що допоможе керівникам в прийнятті рішень і плануванні.

По-друге, упровадити в державних органах управління загальну модель з виявлення, відбору й розвитку керівників з урахуванням стратегії й бюджету організації.

По-третє, поліпшити систему ротації членів Служби вищих керівників, щоб повніше використати їхні здібності й навички, змінюючи місце роботи й функціональні обов'язки.

У державній службі політична діяльність державних службовців є вкрай обмеженою.

## Резюме

1. Державна служба у США прирівнюється до публічної служби. Відповідно до теорії та практики державного управління США до категорії державних службовців входять як посадові особи та допоміжно-технічний персонал, пов'язаний з реалізацією державно-владних повноважень, так і працівники за наймом (зокрема викладачі державних закладів, працівники державних підприємств і сфери комунального обслуговування).

2. У США державним службовцем (*government employee*) або службовцем громадського сектора (*public employee*) у широкому сенсі вважається будь-яка особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штатів чи місцевих органів влади.

3. На національному рівні до державної служби належать патронажна, цивільна служби та Служба вищих керівників. Цивільні службовці, на відміну від урядових працівників, захищені від втрати роботи, адже їхня діяльність не залежить від

політичної ситуації в державі та інтересів партії, яку представляє президент.

4. У США питання щодо організації інституту державної служби регулюються лише законами, указами та кодексами. Це пов'язано з тим, що в державі немає посади прем'єр-міністра, а президент об'єднує повноваження глави держави та уряду.

### Питання для самоконтролю

1. Основні групи факторів впливу на формування системи менеджменту державних організацій у США.
2. Характерні риси державної служби США.
3. Еволюція формування організаційної структури державної служби в США.
5. Етапи процесу відбору і найму до державної служби США.
6. Переваги й недоліки трудової діяльності в державних організаціях США.

### Теми рефератів

1. Політичні фактори формування системи управління державними організаціями в США.
2. Еволюція концепції формування системи державних організацій в США.

### Рекомендована література

1. *Зенков М. Ю.* Правове забезпечення державної й муніципальної служби: В 3 частинах. Частина 3. Закордонний досвід. — Новосибірськ: Сибгас, 2003. — 324 с.
2. *Горбачов М. С. та ін.* Грані глобалізації: Важкі запитання сучасного розвитку. — М.: Альпіна паблішер, 2003. — 592 с.
3. *Оболонский А.В.* Державна служба США: історія й сучасність // Держава й право. — 1999. — № 4. — С. 103—111.

### Тема 2.3

#### **УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В КРАЇНАХ АЗІЇ**

1. Категорії державних службовців у Японії та цінності службовців державних організацій.
2. Призначення на державну службу та службове становище чиновників. Специфічні особливості японського суспільства.

3. Регуляторна основа державної служби в Китаї.

4. Особливості кадрового менеджменту в державних організаціях Китаю.

Вивчивши матеріали цієї теми студенти **знатимуть**:

- ✓ критерії формування системи управління державними організаціями у Японії;
- ✓ процедуру призначення на державну службу в Японії;
- ✓ регуляторні інструменти в сфері державного менеджменту Китаю;
- ✓ характерні риси кадрового менеджменту державних організацій Китаю,

а також **умітимуть**:

- ✓ визначати особливості системи управління державними організаціями в Японії та Китаї;
- ✓ визначати відмінності між державним менеджментом цих країн і США та Європою.

**Категорії державних службовців у Японії та цінності службовців державних організацій.** Статус державної служби в Японії визначається Законом про державних службовців. Контроль за дотриманням цього закону покладений на Раду в справах персоналу при кабінеті міністрів.

До категорії державних службовців у Японії входять не тільки працівники адміністративного апарату, а й ті, хто працює на підприємствах, що належать державі, службовці державних залізниць, працівників телебачення, державних і муніципальних шкіл, військовослужбовці, працівники поліції й пожежної служби. За кількістю державних службовців Японія значно поступається країнам Західної Європи й США, що пов'язане з відносно невеликими розмірами державного сектора в країні.

Конституція Японії закріпила положення державних службовців як «слуг усього суспільства, а не якої-небудь однієї його частини». Чиновник має працювати тільки заради суспільного інтересу й присвячувати йому всі сили та помисли.

Працівники «звичайної служби» — чиновники, які входять до цієї групи займаються адміністративною й канцелярською роботою. Саме ця категорія державних службовців є самою найчисленнішою. До інших категорій входять працівники поліції й податкової служби, освіти, охорони здоров'я, науковці та ін.

**Призначення на державну службу та службове становище чиновників. Специфічні особливості японського суспільства.** Призначення на державну службу здійснюється на основі конку-



рських іспитів, які проводяться за принципом «відкритих дверей» з повідомленням в засобах масової інформації про годину й місце їхнього проведення. Подібна система була запроваджена в Японії ще наприкінці XIX ст. й діє дотепер практично без змін. Організацією конкурсних іспитів відає Рада в справах персоналу, до складу якої входить спеціальний екзаменаційний відділ і 4 головних екзаменатори. До іспитів допускаються тільки японські піддані. На державній службі Японії, так само як і у переважній більшості установ і підприємств країни, діє специфічна система «довічного наймання». Ця система припускає тривалу службу працюючих за наймом в одній організації. Специфічною особливістю є ставлення до освіти, характерне для всього японського суспільства.

Японське законодавство проголошує принципи «деполітизації» й «деідеологізації» адміністративного апарату, декларуючи його підпорядкованість кабінету міністрів. Проте політична реальність Японії свідчать, що ці юридичні постулати нерідко носять формальний характер, і японська бюрократична еліта активно бере участь у політичній діяльності. Відповідно до існуючих законів, міністрами не можуть бути призначені офіційні посадові особи, тобто штатні чиновники. Практично всі міністри призначаються з числа депутатів парламенту. Отже, міністр у Японії — це не чиновник, а політичний діяч, покликаний контролювати і спрямовувати роботу штатних службовців державного апарату. Обов'язки яких — діяти відповідно до вказівок міністра. Така система начебто закріплює верховенство політиків над бюрократією. Але на справді все відбувається дещо інакше, і такий стан речей пов'язаний з кількома обставинами.

По-перше, часта змінювання політиків на міністерських посадах призводить до частих переміщень в уряді. Реальна діяльність міністра, професійного політика, найчастіше зводиться до призначення на вищі адміністративні посади своїх прихильників і лобювання інтересів свого відомства в парламенті.

По-друге, вищим органам бюрократії Японії притаманна більша стабільність порівняно з урядом, оскільки часті переміщення в кабінеті міністрів не позначаються на персоналі урядових закладів.

Перевагу мають чиновники зі спеціальними знаннями і юридичною освітою, якою володіє близько 70 % службовців вищого рівня.

Для післявоєнної Японії характерно ще одне явище, пов'язане з посиленням ролі бюрократії в політичному житті країни. Це ма-

совий перехід високопоставлених урядових чиновників до політичної діяльності шляхом висування своїх кандидатур на парламентських виборах після звільнення з державної служби. За роки роботи в центральному адміністративному апараті вони тісно співпрацюють з партіями, набувають чималого досвіду участі в діяльності парламентських комісій, підготовці законопроектів. У результаті багатьом колишнім урядовцям вдається отримати призначення на міністерську посаду.

Сфера впливу бюрократії поширюється не тільки на виконавчі, але й на законодавчі органи державної влади. Адже чиновникам належить найважливіша роль у законодавчому процесі, оскільки більшість законопроектів, що виносять до парламенту, — це законопроекти уряду, тобто підготовлені урядовими закладами. Підготовка й реалізація законопроектів є від початку та до кінця справою бюрократії.

З проектів, підготовлених парламентом, лише невелика частина отримує силу закону, а урядові законопроекти переважно стають законами.

У японському законодавстві є істотне обмеження трудових прав державних службовців. Зокрема, на деякі категорії не поширюються правила про умови праці, урізані права на ведення колективних переговорів. Повністю заборонені страйки державних службовців. Чиновники також значно обмежені в політичній діяльності: вступ до політичних партій не заборонений, але чиновники не можуть балотуватися на виборні публічні посади й виступати як політичні консультанти.

Законодавство передбачає дисциплінарну відповідальність державних службовців, причому стягнення на них можуть накладати як їхні начальники по службі, так і Рада в справах персоналу.

**Регуляторна основа державної служби в Китаї.** Відповідно до Конституції Китаю від 4 грудня 1982 року за формою державного правління країна є соціалістичною народною республікою. У Китаї на центральному рівні існують шість владних структур: Всекитайські Збори народних представників, Голова Китайської Народної Республіки, Державна Рада, Центральна Військова Рада, Верховний Народний Суд і Народна Прокуратура.

Голова КНР, Держрада, Центральна Військова Рада, Верховний Народний Суд і Верховна Народна Прокуратура утворюються Всекитайськими Зборами Народних Представників і є підзвітними йому та його Постійному Комітету. Всекитайські Збори Народних Представників (ВЗНП) — найвищий орган державної влади.

Законодавча влада ВЗНП має повноваження вносити поправки до Конституції КНР, розробляти та виправляти основні закони держави: кримінальний, цивільний, процесуальний кодекс, закони про державні заклади тощо.

ВЗНП мають повноваження обирати, призначати, звільняти з посади працівників і керівників інших вищих органів державної влади.

ВЗНП можуть ухвалювати важливі державні рішення: розглядати і затверджувати доповіді про виконання планів народногосподарського й соціального розвитку, розглядати та затверджувати проект державного бюджету й звіти про його виконання, затверджувати створення адміністративних одиниць на рівні провінцій (автономного району, міст центрального підпорядкування), ухвалювати рішення щодо утворення особливих адміністративних районів, їх політичного устрою, а також щодо питань війни та миру.

Відповідно до Конституції КНР та інших законів КНР сесії ВЗНП скликаються Постійним Комітетом ВЗНП (ПК ВЗНП) раз на рік, зазвичай у першому кварталі. ВЗНП кожного скликання обираються на п'ять років.

Постійний Комітет Всекитайських Зборів Народних Представників — це постійно діючий орган вищого державного владного та законодавчого органу, що виконує вищі владні та законодавчі повноваження в перервах між сесіями ВЗНП. До складу Постійного Комітету ВЗНП входить 2979 депутатів.

Члени ПК ВЗНП не можуть обіймати посади в державних, адміністративних, судових і прокурорських закладах, оскільки ПК ВЗНП мають ефективно здійснювати контроль за роботою вказаних закладів.

Голова КНР — глава держави, верховний представник КНР як у країні, так і за її межами. Інститут Голови держави — це самостійний орган державної влади, важлива складова частина державного устрою. Згідно з міжнародною практикою, Голова КНР, як і інші глави більшості держав, наділений повноваженнями проголошення законів, найвищого дипломатичного представництва.

Відповідно до Конституції КНР до повноважень Голови КНР належать: проголошувати про вступ у силу ухвалених ПК ВЗНП законів, призначати членів Держради на підставі рішень ВЗНП і його Постійного Комітету, оголошувати амністію, видавати укази про надзвичайний стан, від імені КНР приймати іноземних послів, призначати та відкликати надзвичайних уповноважених послів КНР в інших країнах, ратифікувати та розривати договори й

угоди з іншими країнами. У Китаї інститут Голови держави фактично є інститутом колективного керівництва, оскільки Голова КНР підпорядковується ВЗНП, безпосередньо виконуючи волю ВЗНП — вищого органу державної влади.

За формою державного устрою Китай є унітарною державою. Відповідно до Конституції КНР у країні існує триступеневий адміністративний поділ: країна поділена на провінції, автономні райони та міста центрального підпорядкування; провінції та автономні райони поділяються на автономні округи, повіти, автономні повіти та міста; повіти та автономні повіти, повіти на волості, національні волості та поселення. Автономні райони, автономні округи та автономні повіти є територіями національної автономії.

За необхідності держава може утворювати особливі адміністративні райони. На сьогодні країна поділена на чотири міста центрального підпорядкування, 23 провінції, 5 автономних районів і 2 особливих адміністративних райони.

Розробка регулярної системи державної служби доручена Міністерству кадрів Держради КНР.

Державні службовці виділені із загальної категорії «кадри», і до них віднесені тільки працівники, які обіймають штатні посади в адміністративному апараті.

Державні службовці наділені повноваженнями, покладеними на них для виконання їх службових обов'язків. Вони не можуть бути зміщені або понижені на посаді, відправлені у відставку або піддані адміністративному стягненню за відсутності на те законних підстав і без проходження встановленої законом процедури.

**Особливості кадрового менеджменту в державних організаціях Китаю.** У КНР існує ранжування ієрархії працівників державних адміністративних органів, причому ранги погоджуються з певними посадами, ступенем відповідальності, складністю виконання роботи, а також виходячи з моральних якостей, що виявляють державні службовці, ділових здібностей, практичних успіхів у роботі та набутті досвіду.

Існує 15 рангів, до першого рангу віднесений тільки прем'єр Держради. Його заступники та члени Держради належать до 2–3 рангів, міністри й головні посадові особи провінційного щабля — до 3–4 рангів і т.д. На нижньому щаблі цієї ієрархії — діловоди (10–15 ранги). Система рангів не поширюється на працівників і технічний персонал адміністративного апарату, які не належить до державних службовців.

Посади державних службовців діляться на керівні й некерівні. Некерівні посади — це діловоди, працівники секторів, секретарі

заступників завідувачів і завідувачів відділами, помічники референтів, референти, помічники інспекторів й інспектори. На заміщення цих посад поширюється екзаменаційна (конкурсна) система. Іспити проводяться відкрито, з обов'язковим оприлюдненням у засобах масової інформації повідомлення про майбутній набір на штатні посади в адміністративному апараті. В іспитах може взяти участь будь-який громадянин КНР, що відповідає умовам, які ставляться до претендентів.

Державним службовцям заборонено займатися торгівлею, підприємництвом і брати участь в іншій господарській діяльності, що приносить прибуток. Низку статей Тимчасового положення спрямовано на усунення впливу в державній службі родинних відносин та корупції. Для оцінювання й відбору кандидатів на посади в державні організації й на державну службу було створено Екзаменаційний центр державних службовців при Міністерстві кадрів. Він виник на основі злиття Центру з конкурсного набору службовців і Всекитайського центру з керівництва проведенням іспитів на присвоєння службових звань — структур, що займалися конкурсним набором персоналу та його атестацією ще до офіційного введення системи державних службовців, у період її експериментального застосування. На рівні народних урядів провінцій, автономних районів і міст центрального підпорядкування існують аналогічні відомства з тим же функціональним навантаженням.

## Резюме

1. Особи, які перебувають на державній службі, залежно від характеру роботи поділяються на дві основні групи: працівники «звичайної служби» та працівники «особливої служби».
2. Службове становище чиновників визначається посадами, які вони згідно зі своїми рангами, стажем роботи й інших обставин. Від посади, що визначає обсяг повноважень, залежить розмір платні, який жорстко регламентований спеціальною шкалою.

## Питання для самоконтролю

1. Основні підходи до формування системи управління державними організаціями у Китаї.
2. Регуляторна політика щодо державних організацій у Китаї.

3. Процес найму та розвитку спеціалістів державних організацій у Китаї та Японії.
4. Концепція безперервної освіти працівників державних організацій країн Азії.

### Тема рефератів

1. Регуляторна основа державної служби в Китаї.
2. Національні особливості формування системи державного менеджменту в країнах Азії.

### Рекомендована література

1. Горбачов М. С. та ін. Грані глобалізації: Важкі запитання сучасного розвитку. — М.: Альпіна Паблішер, 2003. — 592 с.
2. Опанасюк Г. Становлення державного управління як наукової та освітньої галузі (Центральна та Східна Європа) // Вісник УАДУ. — 2000. — № 3. — С. 33—336.

### Тема 3.1

#### **ФУНКЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ**

1. *Приналежність державної організації до певного виду державно-владної діяльності (законодавчої, виконавчої та судової).*
2. *Типологія державних організацій за специфікою діяльності як основа ефективного менеджменту в державній організації.*
3. *Особливості компетенцій різних груп державних організацій.*
4. *Реалізація державною організацією функцій планування, організації, кадрового забезпечення та контролю залежно від функціональних особливостей.*

Вивчивши матеріали теми, студенти *знатимуть*:

- ✓ принципи поділу державних організацій за видами державно-владної діяльності;
- ✓ основні напрями діяльності державних організацій за функціональною ознакою;
- ✓ головні функції менеджменту державних організацій, а також *умітимуть*:
- ✓ визначати структурну диференціацію та спеціалізацію державних організацій;
- ✓ аналізувати спеціалізацію діяльності державних організацій;
- ✓ обирати ефективні інструменти менеджменту державної організації залежно від функціональних особливостей;
- ✓ забезпечувати ефективну реалізацію функцій менеджменту в державних організаціях.

**Приналежність державної організації до певного виду державно-владної діяльності (законодавчої, виконавчої та судової).** Принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову має давню історію й традиційно зв'язується з ім'ям французького вченого Ш. Л. Монтеск'є (1689— 1755 рр.). Особливість його поглядів полягає в тому, що кожна з них з'являлася самостійною й

незалежною. Тим самим виключалась узурпація влади якою-небудь особою чи окремим органом держави. У підході розподілу влади Монтеस्क'є містився основний принцип «стримування» однією гілкою влади іншої, що пізніше в США при створенні Конституції 1787 році було названо системою «стримувань і противаг».

У вітчизняній історії ще задовго до Ш. Л. Монтеस्क'є були спроби («Пакти і Конституції» Пилипа Орлика, 1710 р.) створити конституційний проект незалежної України з урахуванням принципу розподілу гілок влади, їх єдності та взаємодії: законодавча влада — обирає Генеральна Рада; виконавча влада — гетьман, генеральна старшина й обрані представники від кожного полку; судова влада. «Пакти і Конституції» Ф. Орлика, створені під впливом західноєвропейського парламентаризму, заклали основні принципи республіканської форми державного правління.

Принцип поділу влади передбачає систему вимог:

1) розподіл функцій і повноважень (компетенції) між державними органами відповідно до вимог поділу праці;

2) закріплення визначеної самостійності кожного органу влади у процесі здійснення своїх повноважень, неприпустимість втручання в прерогативи один одного та їх злиття;

3) наділення кожного органу можливістю протиставляти свою думку рішенню іншого органу й неможливість зосередження всієї повноти влади в одній з галузей;

4) наявність в органів влади взаємного контролю дії один одного та неможливість зміни компетенції органу держави позаконституційним шляхом.

Принцип розподілу влади не абсолютний. З одного боку, існує потреба узгодження та взаємного правового контролю діяльності різних галузей влади, з іншого боку — здійснення судового контролю над законністю діяльності управлінського апарату означає порушення принципу розподілу влади, оскільки подібним чином судова влада втручається у виконавчу. Отже, принцип поділу влади не можна реалізувати повністю.

**Типологія державних організацій за специфікою діяльності як основа ефективного менеджменту в державній організації.** Державні організації створюються державою для реалізації державних цілей і функцій. До них належать державні органи, державні підприємства, установи та об'єднання, збройні формування (Збройні Сили та військові формування).

Державна служба покликана забезпечити і гарантувати реалізацію цілей і функцій держави. Функціональні особливості діяльності кожної складової державної служби визначаються державою.



Для прикладу візьмемо державну службу. У сфері оборони й військової безпеки військова служба виконує наступні функції: забезпечення достатньої обороноздатності й військової безпеки держави; боротьба з тероризмом; установлення й підтримка прикордонного режиму, охорона Державного кордону.

Таким чином, особливість військової служби полягає у виконанні військовослужбовцями специфічних функцій, пов'язаних із застосуванням або можливістю застосування засобів збройної боротьби з метою вирішення державними органами та організаціями завдань із захисту Батьківщини (оборони й військової безпеки), закріплених за ними в нормативному порядку.

Чинне законодавство України про державну службу не передбачає чіткого поділу державної служби на типи та види. У контексті необхідності реформування системи державної служби в Україні вирішення питання щодо поділу державної служби на відповідні типи та види стає вкрай актуальним.

Хоча чіткого законодавчого закріплення різних типів і видів української державної служби ще не здійснено, це не означає, що в нашій країні взагалі не існує різних складових частин державної служби.

Державна служба має багатоцільовий функціонально — діючий характер, що дає змогу забезпечувати виконання всього обсягу повноважень структур державного апарату та є підставою для її структурної диференціації й спеціалізації за видами професійної державно-службової діяльності.

Крім низки державних органів, що входять у державний апарат, військова служба передбачена в спеціально створених державою організаціях — військах і військових формуваннях, які безпосередньо не входять у державний апарат, але покликані вирішувати спеціальні завдання й реалізовувати функції у сфері забезпечення оборони й військової безпеки.

Відомо, що всі державні організації й державна служба об'єднані єдиними цілями, принципами й завданнями, але особливості їх функціонування залежать від специфіки їх діяльності. У сучасній економічній літературі вчені та політики України, Росії й Білорусії, ураховуючи досвід європейських країн, розглядають можливість поділу державної служби на цивільну, мілітаризовану й спеціалізовану.

До цивільної державної служби включають службу в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів, що проходять державні службовці, які не мають спеціальних завдань і здійснюють звичайну управлінсько-адміністративну діяльність.

Під спеціалізованою службою розуміють організації, діяльності яких притаманна суттєва специфіка, а їх службовці мають спеціальні знання й виконують специфічні функції. Спеціалізована державна служба — це реалізація особливо встановлених повноважень державними службовцями з відповідною професійною спеціалізацією.

До спеціалізованих видів державної служби належать такі, які за своїм предметним змістом відрізняються один від одного характерними особливостями. Ці особливості відбивають професійну спеціалізацію діяльності з реалізації завдань і функцій, покладених на спеціально створену для цих цілей державну організацію. Сюди слід віднести службу в військових, митних, податкових, дипломатичних, природоохоронних та інших державних організаціях, діяльність яких пов'язана з реалізацією завдань і виконанням функцій державного та регіонального рівня.

Основною метою військової служби є практичне здійснення функцій держави із забезпечення її незалежності, державного суверенітету й цілісності, задоволення публічного інтересу в області військової безпеки на основі принципів і положень, установлених Конституцією України.

**Особливості компетенцій різних груп державних організацій.** Питання про уніфікацію державної служби актуальне сьогодні через різноманітність державно-службової діяльності, Це пов'язано із проблемою модернізації й підвищення ефективності державної послуги.

Розподіл організацій виконавчої влади за галузево-функціональною ознакою на соціально-культурну, господарчо-економічну, інфраструктурну, сільськогосподарську й будівництво дасть змогу розглядати діяльність у державних організаціях і державній службі як діяльність з виконання державних завдань і функцій, що мають специфічні риси.

В основі розподілу державних організацій і державної служби за спеціалізацією лежить компетентностний підхід. Профіль професійної компетентності посади державної служби — це комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків.

Такий підхід сприятиме проведенню змін, упровадженню сучасних технологій державного менеджменту в управлінську практику державних організацій.

Рівень професійної компетентності особи — це характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками;

Професійна компетентність — це необхідна для ефективної роботи державного службовця система управлінських, економічних, політичних, юридичних компетенцій та інших знань і вмінь і здатність адаптувати їх до різних ситуацій і змінюваних видів роботи.

**Реалізація державною організацією функцій планування, організації, кадрового забезпечення та контролю залежно від функціональних особливостей.** Функції менеджменту є складовими частинами будь-якого процесу управління незалежно від особливостей державної організації. Можна виокремити уніфіковані функції менеджменту державних організацій: планування; організація; мотивація; контроль. У державних організаціях функції планування переважно має ознаки стратегічного планування на державному рівні.

Метою державного стратегічного планування є вибір системи стратегічних пріоритетів соціально-економічного, інноваційно-технологічного, екологічного та територіального розвитку національної економіки й регіону. Об'єктом державних стратегічних планів є основні параметри розвитку економіки — темпи зростання ВВП, інфляція, інвестиції.

Крім того, планування забезпечує більш чітку координацію зусиль структурних підрозділів і в такий спосіб зміцнює взаємодію керівників різних служб державних організацій. А це означає, що планування є безперервним процесом вивчення нових шляхів і методів удосконалювання діяльності організації за рахунок виявлених можливостей, умов і факторів. Отже, плани не повинні носити директивний характер, а змінюватися відповідно до конкретної ситуації.

Сутність функції організації полягає в тому, щоб забезпечити виконання організаційних рішень, тобто створити систему менеджменту, яка забезпечувала б найбільш ефективні зв'язки між усіма елементами державної організації.

Організовувати — означає розділити на частини й делегувати виконання загального управлінського завдання шляхом розподілу відповідальності та повноважень, а також установаження взаємозв'язків між різними видами робіт.

Змістом функції організації в державній організації є:

- пристосування організаційної структури до специфіки діяльності;

- добір людей для конкретної роботи й делегування їм повноважень, прав використання ресурсів організації.

Для успішної реалізації функції необхідно враховувати вимоги таких локальних принципів організації:

- принцип мети; окремі ланки організації працюють для досягнення загальної мети;

- еластичності організації; під час визначення завдань і відповідальності має бути встановлений баланс між правами та обов'язками керівників і виконавців

- стабільності; систему управління необхідно будувати так, щоб її елементи не зазнали докорінних змін під впливом зовнішнього та внутрішнього середовища;

- обсяг контролю; кількість підлеглих на кожного керівника розраховується з використанням наукових методів;

- безперервного вдосконалювання; припускає необхідність систематичної організаційної роботи з удосконалювання процесу організації і реалізації завдань державної організації.

Основу для програми модернізації має становити аналіз показників діяльності державної організації, проте складність такого аналізу пов'язана з тим, що більшість цих показників не стандартизована. Підґрунтям для побудови програми модернізації також може бути аналіз досвіду інших організацій. На формування програми модернізації також істотно впливає стратегічне планування.

Функція мотивації в державних організаціях — це діяльність, що має на меті активізувати творчий потенціал працівників організації й спонукати їх до ефективної діяльності, спрямованої на досягнення планових цілей. Для цього здійснюється економічне та моральне стимулювання працівників, збагачується зміст їхньої праці й створюються умови для прояву творчого потенціалу та саморозвитку.

Функція мотивації в державній організації — це вид управлінської діяльності, який забезпечує процес спонукання себе та інших працівників до діяльності з досягнення цілей організації. З цього визначення можна зробити висновок, що ефективна реалізація функції мотивації потребує:

- ◆ усвідомлення того, що спонукає працівника до праці;
- ◆ розуміння того, як спрямувати ці спонукання на досягнення цілей організації.

Потреби викликають у людини бажання їх задовольняти. Тому сутність мотивації зводиться до створення умов, які дають змогу працівникам відчувати, що вони можуть задовольнити свої потреби такою поведінкою, яка забезпечує досягнення цілей організації.

Інструментом спонукання людей до ефективної діяльності є винагорода. У теорії менеджменту під винагородою розуміється широкий спектр конкретних засобів, що ґрунтується на системі цінностей людини. При цьому розрізняють два типи винагороди: внутрішня — її дає сама робота, її результативність, змістовність, значимість тощо; зовнішня — її працівник отримує від організації — зарплата, різноманітність і складність завдань, просування по службі, пільги, привілеї соціальний пакет.

Контроль у державних організаціях можна розглядати, як:

1) самостійну функцію соціального й, передусім, державного управління;

2) невід'ємну частину інших функцій державного керування;

3) форму зворотного зв'язку між суб'єктами та об'єктами державного управління;

4) спосіб забезпечення законності в державному управлінні;

5) різновид юридичного процесу.

Функція контролю насамперед здійснюється вищими державними органами щодо нижчих ланок державного механізму й покликана забезпечити результативність їх управлінської діяльності у відповідних суспільних сферах.

Процес контролю складається з установки стандартів, зміни фактично досягнутих результатів і проведення коригувань тоді коли досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених стандартів.

Контроль — це критично важлива й складна функція управління. Одна з найважливіших особливостей контролю, яку передусім слід урахувувати, полягає в тому, що контроль має бути всеосяжним.

Центральною функцією менеджменту державних організацій є координація. Її завдання полягає в досягненні погодженості в роботі всіх ланок організації шляхом установлення раціональних комунікацій зв'язків між ними. Характер цих зв'язків може бути різним, оскільки залежить від процесів, які координуються. Найчастіше використовуються звіти, інтерв'ю, збори, комп'ютерний зв'язок, засоби радіо й телемовлення, документи. За допомогою цих та інших форм зв'язків установлюється взаємодія між підсистемами організації, здійснюється маневрування ресурсами, забезпечується єдність та узгодження всіх стадій процесу управління (планування, організації, мотивації й контролю), а також дія керівників.

Усі перелічені функції не просто становлять єдине ціле. Вони переплетені й взаємопов'язані.

## Резюме

1. Кожна державна організація належить до певного виду державно-владної діяльності — законодавчої, виконавчої або судової.
2. Державні організації різних типів покликані забезпечити й гарантувати реалізацію цілей і функцій держави.
3. Відмінності державних організацій у сфері діяльності, причетності до певної гілки влади, сферами державної діяльності роблять логічним поділ державних організацій і державної служби на спеціальні групи.
4. Реалізація функцій менеджменту державними організаціями має характерні риси залежно від спеціалізації діяльності та приналежності до певного виду державно-владної діяльності.

## Питання для самоконтролю

1. Структурна диференціація й спеціалізація за видами професійної державно-службової діяльності.
2. Приналежність державної організації до певного виду державно-владної діяльності (законодавчої, виконавчої або судової).
3. Компетенції та сфера діяльності державних організацій.
4. Розподіл організацій виконавчої влади за галузево-функціональною ознакою: соціально-культурна, господарсько-економічна, інфраструктура, сільське господарство й будівництво.
5. Спеціалізовані державні організації.

## Темі рефератів

1. Критерій функціональних особливостей державних організацій у процесі формування системи менеджменту.
2. Компетентнісний підхід як основа типології державних організацій.

## Рекомендована література

1. Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»// Офіційний вісник Президента України. — 2010. — № 32 — Ст. 14.
2. Державна служба: організаційно-правові основи й шляхи розвитку / За заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. — К.: Вид. дім «Ін-Юре», 1999. — 272 с.

3. Державне управління, державна служба й місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. проф. О. Ю. Оболенського. — Хмельницький: Поділля, 1999. — 570 с.
4. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація: Монографія / Кол. авт.; Відпов. ред. проф. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — 448 с.

## **Тема 3.2**

### **КОРУПЦІЯ ТА СУЧАСНІ СТРАТЕГІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

1. *Загальна характеристика поняття «корупція»*
2. *Класифікація видів корупції та загрози від неї*
3. *Оптимальний рівень корупції*
4. *Проблема конфлікту інтересів*
5. *Світовий досвід боротьби з корупцією*

Вивчивши матеріали цієї теми, студенти *знатимуть*:

- ✓ сутність поняття «корупція»;
- ✓ еволюцію антикорупційних процесів у світі;
- ✓ основні види корупції;
- ✓ загрози корупційних явищ;
- ✓ світовий досвід боротьби з корупцією,

а також *умітимуть*:

- ✓ визначати основні види корупції;
- ✓ виявляти вплив корупційних процесів на життєдіяльність суспільства;
- ✓ аналізувати оптимальний рівень корупції;
- ✓ виявляти проблеми, пов'язані з конфліктами інтересів працівників владних державних організацій;
- ✓ здійснювати моніторинг світового досвіду боротьби з корупцією.

**Загальна характеристика поняття «корупція».** Корупція — це використання посадовою особою своїх владних повноважень і довірених йому прав з метою особистої вигоди, що суперечить законодавству та моральним установкам суспільства. Найчастіше цей термін застосовується щодо бюрократичного апарату та політичної еліти.

Корупція має глибокі історичні корені. Незважаючи на показові часто, жорстокі покарання за корупцію, боротьба з нею не давала бажаних результатів. Однак починаючи з кінця XVIII ст., на Заході в ставленні суспільства до корупції відбувся перелом.

Ліберальні перетворення проходили під гаслом: «державна влада існує для блага людей». Зокрема, відповідно до Конституції США, прийнятої в 1787 році, отримання хабара є одним із злочинів, за які Президенту США може бути оголошений імпічмент.

Суспільство почало впливати на якість роботи державного апарату. З посиленням ролі політичних партій і державного регулювання стали викликати занепокоєння випадки змови політичної еліти й великого бізнесу. Проте, об'єктивно рівень корупції в розвинених країнах упродовж ХІХ—ХХ ст. значно зменшився порівняно з іншими країнами.

Однак у другій половині ХХ ст. корупція вже стала міжнародною проблемою. Підкуп вищих посадових осіб набув масовий характер. Глобалізація призвела до того, що корупція в одній країні стала негативно позначатися на розвитку багатьох країн. Для інформування громадськості про корупцію ООН заснувала Міжнародний день боротьби з корупцією.

**Класифікація видів корупції та загрози від неї.** Корупцію можна класифікувати за наступними критеріями: за типами взаємодіючих суб'єктів; за типами вигоди; за спрямованістю; за способом взаємодії суб'єктів, ступенем централізації, передбачуваності та ін.

Окремлюють кілька видів корупції. *Побутова корупція* породжується взаємодією пересічних громадян і чиновників. Це різні подарунки від громадян і послуги посадовій особі й членам його родини. До цієї категорії також належить кумівство (непотизм).

*Ділова корупція* виникає під час взаємодії влади й бізнесу. Наприклад, у разі господарської суперечки сторони намагаються заручитися підтримкою судді з метою винесення рішення на свою користь.

Корупція *верховної влади* стосується політичного керівництва та верховних судів у демократичних системах, вищих владних груп. Вона виявляється в здійсненні політики в своїх інтересах і на шкоду інтересам виборців.

Україна поширенішою є *децентралізована* корупцію, коли угоди укладаються індивідуально між посадовою та приватною особою. Однак її прояв через внутрішню корупцію — між членами однієї організації — надає їй рис організованої злочинності.

Одним з основних шляхів корупційного збагачення для бюрократії, особливо для верховної політичної еліти, є державні видатки. Серед інших сфер, найбільш прибуткових для корупціонерів, є продаж сировинних товарів за цінами, нижчими за ринкові, районування, оскільки воно впливає на вартість землі, видобуток природних ресурсів, продаж державних активів, особливо прива-



тизація державних підприємств, надання монопольної влади до певного виду комерційної діяльності, контроль над «тіньовою» економікою й нелегальним бізнесом, призначення на відповідальні посади в органи влади, корупція в судовій системі.

Для національної економіки корупція несе такі загрози: неефективний розподіл і витрата державних коштів і ресурсів; неефективність фінансових потоків у масштабі економіки країни; втрати податків, зниження ефективності роботи державного апарату загалом; розорення приватних підприємств; зниження інвестицій у виробництво, уповільнення темпів економічного зростання; зниження якості суспільних послуг; нецільове використання міжнародної допомоги країнам, що розвиваються, що різко знижує її ефективність; зростання соціальної нерівності; шкода політичній легітимності влади; зниження суспільної моралі.

**Оптимальний рівень корупції.** Порівнюючи втрати від корупції з витратами на боротьбу з нею, можна знайти оптимальний рівень, що відображає найменші сумарні втрати. Виявляється, суспільству вигідніше не знищувати корупцію зовсім, оскільки рівень витрат на ці заходи надто високий.

Основними причинами виникнення корупції є: низький рівень заробітної плати в державному секторі порівняно з приватним; державне регулювання економіки; залежність громадян від чиновників, монополія держави на певні послуги; відірваність бюрократичної еліти від народу; економічна нестабільність, інфляція; етнічна неоднорідність населення; низький рівень економічного розвитку; релігійна традиція; культура країни загалом.

**Проблема конфлікту інтересів.** Ситуації, виникнення яких спричиняють конфлікти інтересів, уже давно є об'єктом конкретної політики, законодавства, а також практики управління, спрямованої на збереження добросовісності та об'єктивності механізму прийняття рішень, який використовують уряд та інші державні установи. Приватний сектор також зацікавлений у добросовісному здійсненні ділових операцій і зокрема захисті інтересів акціонерів і широкого загалу.

Між сектором державного управління, з одного боку, та приватним і некомерційним секторами, з іншого, виникли нові форми відносин, які ведуть до дедалі тісніших форм співпраці — йдеться, наприклад, про партнерські організації за участю державних органів і приватних структур, саморегулювання, обмін персоналом чи спонсорство.

У державному секторі виникли нові форми працевлаштування, які потенційно здатні змінити традиційні зобов'язання пра-

цівника перед роботодавцем. Тому виникає реальна можливість появи нових форм конфлікту інтересів, зокрема приватних інтересів окремих урядовців. Зростаюча занепокоєність суспільства змушує уряди вживати всіх заходів до збереження добросовісності офіційного механізму прийняття рішень. Хоча конфлікт інтересів не слід ототожнювати з корупцією, однак зростає розуміння того, що неадекватне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та обов'язками публічних службовців може стати джерелом корупції, а будь-яке корупційне правопорушення має під собою певний не врегульований конфлікт інтересів.

У багатьох країнах Європи поняття конфлікту інтересів і механізми запобігання виникненню останнього визначаються **загальними законами** про державну службу.

У низці держав на законодавчому рівні конфлікт інтересів визначається відповідно до Рекомендації ОЕСР (OECD) щодо принципів управління конфліктом інтересів у публічній службі, згідно з якими конфлікт інтересів — це конфлікт між публічно-правовим обов'язком і приватними інтересами державної посадової особи, коли остання має інтереси, які впливають з її статусу як приватної особи та які здатні неправомірно вплинути на виконання цією державною посадовою особою її офіційних обов'язків.

У європейських державах існує стандартний набір інструментів, спрямованих на запобігання виникненню конфлікту інтересів: обмеження щодо суміщення службової діяльності з іншими видами діяльності поширюється на осіб, які обіймають політичні посади (глава держави, члени парламенту, уряду), публічних службовців, суддів; декларування особистих доходів і доходів і майна членів сім'ї, декларування подарунків, приватних інтересів, пов'язаних з контрактними зобов'язаннями, декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням і прийняттям рішень, оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно, обмеження на обіймання певних посад і заняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді державного службовця, заборона суміщення службової діяльності з посадами в громадських організаціях і партіях.

У деяких країнах повноваження щодо виявлення конфлікту інтересів покладаються на незалежні органи влади, наприклад, Конституційний Суд (Португалія), Бюро з боротьби з корупцією (Латвія), адміністративні суди (Чехія), Комісія з питань розв'язання конфліктів інтересів (Хорватія), Офіс з питань конфлікту інтересів (Іспанія).

Законодавство Латвії, Хорватії, Іспанії та інших країн, у яких питання виявлення конфлікту інтересів належить до компетенції

спеціалізованих органів, установлює певні гарантії незалежності таких органів (особливий порядок формування). У разі, якщо вчинене порушення має ознаки злочину, у більшості європейських країн розслідування проводиться в загальному порядку органами прокуратури або попереднього слідства. У деяких країнах відповідні функції покладено на спеціалізовані органи.

Відомі приклади, коли дії, спрямовані на зниження рівня корупції, привели до значних успіхів. Це стосується таких країн, як Сінгапур, Гонконг, Португалія, Швеція. Отже, методи боротьби з корупцією все ж існують.

**Світовий досвід боротьби з корупцією.** Сінгапурська стратегія боротьби з корупцією відрізняється послідовністю й логічністю заходів. Тактика зниження корупції була побудована на регламентації дій чиновників, спрощенні бюрократичних процедур, суворому нагляді за дотриманням високих етичних стандартів. Центральною ланкою стало автономне Бюро з розслідування випадків корупції, до якого громадяни можуть звертатися зі скаргами на державних службовців і вимагати відшкодування збитків. Було доопрацьоване законодавство, підвищена незалежність судової системи, введені економічні санкції за хабарництво або відмову від участі в антикорупційних розслідуваннях. Були проведені масові звільнення. Це поєднувалося з реформуванням економіки, підвищенням зарплат чиновникам і підготовкою кваліфікованих адміністративних кадрів.

У Швеції в боротьбі з корупцією основну увагу було приділено усуненню меркантилізму. Державне регулювання стосувалося більше домашніх господарств, ніж фірм, і ґрунтувалося на стимулах (через податки, пільги й субсидії), ніж на заборонах і дозволах.

Було відкрито доступ до внутрішніх державних документів і створено незалежну й ефективну систему правосуддя. Водночас шведський парламент та уряд установили високі етичні стандарти для адміністраторів і вимагали їх дотримання. І вже за кілька років чесність стала соціальною нормою серед працівників державних організацій. Зарплати високопосадовців спочатку перевищували заробітки пересічних працівників в 12—15 разів, однак з часом ця різниця зменшилася.

## Резюме

1. Відповідно до макроекономічних і політекономічних досліджень, корупція є найбільшою перешкодою на шляху еко-

номічного зростання й розвитку, здатною поставити під погрозу будь-які перетворення.

2. Протидія корупції передбачає комплекс заходів різного ступеню впливу, спрямованих на: діагностику, профілактику, запобігання, виявлення та припинення корупційних дій; притягнення корупціонерів до відповідальності; формування негативного ставлення громадськості до корупції та корупціонерів.

3. Надмірне захоплення боротьбою з корупцією та її причинами здатне позбавити адміністративну систему гнучкості, а населення — громадянських свобод.

### Питання для самоконтролю

1. Загальна характеристика поняття «корупція».
2. Види корупції, причини виникнення, сфери існування.
2. Які загрози несе корупція національній економіці?
3. Досвід боротьби з корупцією: сингапурська та шведська моделі боротьби з корупцією.
4. Проблеми корупції в Україні.

### Теми рефератів

1. Проблема конфлікту інтересів в корупційних процесах.
2. Основні тенденції антикорупційних дій.
3. Корупційні загрози для національної економіки України.
4. Соціальні передумови активізації державної політики в сфері протидії корупції в Україні.

### Рекомендована література

1. Закон України «Про боротьбу з корупцією» // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 34. — Ст. 266.
2. Лісничий В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. — Х.: Торнадо, 2001. — 341 с.
3. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба в країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.І. Шаленко. — К.: Міленіум, 2004. — 128 с.

### Тема 5.1

#### СУЧАСНІ СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ МЕНЕДЖМЕНТУ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ДЕРЖАВНОМУ І РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

1. *Причини проведення адміністративних реформ у країнах Центральної, Східної та Північної Європи.*
2. *Сучасні моделі менеджменту державних організацій.*
3. *Проблеми впровадження управлінського та операційного аудиту на регіональному рівні. Адаптація технологій менеджменту на регіональному рівні.*
4. *Бенчмаркінг як ефективний інструмент державного менеджменту на регіональному рівні.*

Вивчивши матеріали цієї теми студенти, **знатимуть:**

- ✓ що в основі сучасної реформи системи державної служби провідних країн лежить роль індивіда в державному управлінні;
- ✓ основні пріоритети системи менеджменту державних організацій;
- ✓ сутність упровадження операційного та управлінського аудиту в систему менеджменту державних організацій на регіональному рівні;
- ✓ сутність бенчмаркінгу на регіональному рівні,

а також **умітимуть:**

- ✓ аналізувати основні моделі реформування системи державної служби європейських країн;
- ✓ визначати основні елементи операційного та управлінського процесів у системі менеджменту державних організацій на регіональному рівні;
- ✓ використовувати бенчмаркінг як ефективний інструмент державного менеджменту на регіональному рівні.

**Причини проведення адміністративних реформ у країнах Центральної, Східної та Північної Європи.** Проблема механізмів модернізації системи державної служби — це складна багатofакторна проблема, яка поки що не набула цілісної системної

інтерпретації, а поняття «механізми модернізації системи державної служби» в сучасних наукових дослідженнях не розглядалося.

Як відомо, механізм (*mechanism*) — це система, знаряддя, що визначає порядок певного виду діяльності; це сукупність законів і процедур, які регламентують взаємодію учасників системи; сукупність процедур прийняття управлінських рішень [15,16].

Розглянемо досвід Великобританії. Наприкінці 1990-х років британський уряд оприлюднив програму *Modernising Government*, реалізація якої передбачає застосування системи надання та моніторингу якості публічних послуг.

Одним з елементів системи організації управлінських послуг, наприклад, для місцевого самоврядування є система «Best Value» (найкращі цінності), що запроваджується в життя з 2000 році. Її основним завданням є обов'язкове надання послуг згідно зі стандартами, які включають як вартість, так і якість за допомогою найбільш ефективних, економічних і продуктивних засобів.

Спільною рисою всіх ініціатив стало прагнення до підвищення «якості за гроші». Усі державні послуги, які надавалися державними організаціями постійно контролювалися на відповідність стандартам. Визначальним аспектом цих ініціатив з підвищення якості послуг у Великобританії був їх платний характер.

Вивчаючи досвід Данії, бачимо, що акцент було зроблено на реформування бюджетної системи. Реформу було спрямовано на подолання спрямованості бюджетної системи на витрати, а не на результати. Були розроблені й впроваджені проекти, які давали можливість залучати громадян до вдосконалення якості державних послуг.

У Швеції реформування державного управління та державної служби мало на меті впровадження концепції управління за результатами. Історично складалося так, що увага значною мірою акцентувалася більшою мірою на ресурси, які виділялися державним організаціям.

Шведська державна служба розробила комплекс методів для сприяння ефективності державної служби — управління за результатами, які на сьогодні застосовуються в усіх шведських урядових управліннях та в місцевих радах. Як і інші розвинуті країни, Швеція намагалася зробити діяльність державних організацій більш ефективною та результативною.

Фінляндія та Нідерланди в основу реформування державного менеджменту поклали досягнення певних цілей, які покликані вдосконалити окремі аспекти діяльності державних установ і державного сектора, зосередили увагу на результативності, децен-

тралізації обов'язків працівників державних організацій і державних службовців.

Причиною реформи системи державного управління у Франції було незадоволення населенням якістю державних послуг. Було здійснено реорганізацію центральних адміністративних органів, проведено зміни в структурі регіональних державних служб і служб департаментів. Створення Міжміністерського управління з питань державної реформи дало змогу забезпечити якісне обслуговування громадян і впровадити ефективний державний менеджмент, підвищити рівень функціоналізації та деконцентрації держави.

Зміцнення місцевої демократії, посилення прозорості адміністрацій і наближення державних органів влади до громадян як користувачів державних послуг є пріоритетними напрямками роботи французького уряду й адміністрацій усіх рівнів.

Японія пішла шляхом передачі частки державних послуг Незалежним управлінським установам, які мають незалежний юридичний статус (хоча й створені урядом) і перебувають поза державною організаційною управлінською структурою. Метою створення мережі подібних установ є поліпшення якості надання управлінських послуг, забезпечення прозорості в державному управлінні.

**Сучасні моделі менеджменту державних організацій.** Особливу увагу студентам слід звернути на узагальнюючі моделі реорганізації державної служби.

1. Експериментальну модель «вільної комуни» (скандинавські країни), для якої характерні такі риси: гнучкі, пристосовані до ситуації структури місцевого управління; прагматичний підхід до управління, подібний до економічного менеджменту.

2. Модель контрактного менеджменту (Нідерланди, Німеччина), якій властиві такі риси: узгодження конкретних цілей роботи державного службовця з цілями державної установи; децентралізація відповідальності за перерозподіл ресурсів; використання звітності та контролінгу.

3. Модель відповідальної влади й відповідальної установи (Великобританія), яка має такі ознаки: розподіл відповідальності; партнерство державного й приватного секторів; обов'язковий конкурс під час прийняття на державну службу; конкуренція з приватним сектором.

Модель модернізації системи управління державними організаціями в Німеччині (*версія НГМ — Neue Steuerungsmodell*). Концепції модернізації системи управління державними організаціями

ми об'єднує все те, що демонструє нові цінності, норми, нове ставлення до громадян, політичних представників, керівників і підлеглих, а саме: гласність, відповідальність, готовність до ризику, підприємливість, стиль керівництва, інформаційна та комунікаційна політика.

Каталізатором заходів, що сприяють скороченню бюрократії, став фіскальний прес німецького об'єднання й викликана цим фіскальна криза, яка більше вдарила по низовому рівню німецької адміністративної системи — по комунальним та обцинним адміністраціям.

Саме звітти почався рух за впровадження в управлінську практику принципів Нового державного менеджменту. Особливо варто вказати на досвід об'єднання німецьких комун на підтримку спрощення системи державного управління. (KGST — нині — Рада комун з менеджменту в державному управлінні). Саме її діяльність привела до виникнення німецької версії НГМ — Neue Steuerungmodell (далі — NSM). Значною мірою зовнішнім поштовхом до впровадженню в практику комунального управління елементів НГМ став успішний досвід сусідньої Голландії, так звана Тилбургська модель міста-концерну.

У таблиці 1 подано основні елементи NSM, представлено як скорочену, так і розширену модель. Якщо «базисна модель» була орієнтована на вдосконалення внутрішніх процесів, то далі відбулась її модернізація, пов'язана з обліком завдань, спрямованих на зовнішнє середовище.

Така спрямованість реформування — упровадження ідеї Нового державного менеджменту від низового рівня адміністративної системи до поширення на інші рівні — земельний і федеральний — відрізняє німецький досвід від інших країн.

В інших країнах реформи починалися, швидше, з національного рівня. Але в Німеччині на відміну від інших країн виник інший аспект проблеми. У 90-х роках актуальною стала трансформація інститутів адміністративного управління колишньої ГДР і створення ефективних управлінських структур у західних і східних землях. Відмінності між континентально-європейською бюрократією та кадровою бюрократією державного апарату колишньої ГДР були істотні. Виникла проблема формування комунальних органів виконавчої влади, орієнтованих спочатку не на принципи НГМ, а, швидше, на становлення ефективної бюрократичної моделі. Процеси в східних землях йшли не тільки поетапно. Виникали ситуації, коли на ще несформовані утворення комун східних земель поширювалися принципи НГМ.



Мали місце процеси провалу новоствореної системи управління в тих сферах, які були потенційні до корупційних схем, наприклад діяльність, пов'язана з використанням бюджетних коштів [28].

Загальний висновок щодо реалізації заходів реформи з погляду оцінювання ефективності процесів і досягнення результатів полягає в наявності простих у реалізації і складних аспектів модернізації. Розглянемо результати впровадження окремих елементів Neue Steuerungsmodelle у німецьких комунах:

- **контрактний менеджмент** (розподіл політики та адміністрування ключовий елемент «зразкової» Тилбургської моделі) — упровадженні тільки в 14,8 % комун;

- **контролінг** — витрати на впровадження цього елемента найчастіше малоефективності;

Таблиця 1

**БАЗИСНА ТА РОЗШИРЕНА МОДЕЛЬ NSM**

Внутрішній рівень		Зовнішній рівень	
Політико-адміністративні відносини		Ліквідація класичної бюрократичної моделі	
<p>Поділ політики та адміністрації («що і як»)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• політичні контракти</li> <li>• політичний контролінг</li> <li>• продуктові бюджети</li> </ul>	<p><b>Інноваційні процеси:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• децентралізована професійна і фінансова відповідальність;</li> <li>• орієнтація на результат через продукти;</li> <li>• бюджетування;</li> <li>• контролінг;</li> <li>• розрахунки витрат і результатів;</li> <li>• контрактний менеджмент</li> </ul>	<p><b>Орієнтація на споживачів</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• менеджмент якості</li> <li>• принцип одного вікна (One-Stop-Agencies)</li> </ul>	
<p><b>Організаційні інновації:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• структура на зразок концерну</li> </ul> <p>Центральна служба управління</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• перехресні сфери як сервісні пункти</li> </ul>		<p><b>Елементи конкуренції</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• упровадження ринкових основ (аутсорсинг);</li> <li>• приватизація;</li> <li>• порівняння результатів</li> <li>• (бенчмаркінг)</li> </ul>	
<p><b>Інновації в сфері персоналу</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• коопераційні і групові елементи;</li> <li>• система стимулів;</li> <li>• сучасний персонал-менеджмент;</li> <li>• знання в галузі економіки підприємства;</li> <li>• інтегровані робочі зв'язки</li> </ul>			

- **підзвітність** — цей елемент мав часткову управлінську реалізацію. Звіти органів виконавчої влади переважно не використовувалися політиками та громадськістю, яким вони й були адресовані;

- **децентралізація та делегування відповідальності** — побічним ефектом цього стало зниження результативності та зростання групового тиску;

- **клієнтоорієнтованість і підвищення ефективності процесів** — ці елементи були реалізовані в рамках процедурної бюрократії. Це підтверджує те, що низка таких експериментів, як цивільні комуни, центри обслуговування клієнтів та інші були реалізовані ще в 1970-і роки.

Таким чином, у процесі аналізу німецького досвіду реформування державного керування були отримані такі результати й зроблені висновки:

- початковий варіант NSM був реалізований лише частково;

- у зв'язку з очевидністю витрат, і невизначеністю результатів і значимістю впливів соціальних процесів доцільно в процесі реалізації при реалізації адміністративної реформи робити акцент на вдосконаленні якості публічних послуг;

- були досягнуті успіхи в скороченні витрат на утримання влади й підвищенні економічної ефективності (за рахунок аутсорсинга, конкуренції, бенчмаркінга);

- щонайбільшого успіху під час реформування було досягнуто для споживачів. Це стосується зміни в процесах надання публічних послуг і таких аспектів діяльності комунальних адміністрацій, як якість послуг;

- найважливішим результатом реформ стали системні та культурні зміни всередині бюрократії.

Досвід упровадження НСМ у західних землях Німеччини показав, що недоцільно запроваджувати новий державний менеджмент, не пройшовши стадію становлення ефективної процедурної бюрократії.

Для підвищення якості державних послуг у Німеччині були створенні спеціальні підрозділи, які забезпечували обслуговування громадян з вирішення їхніх проблем у комплексі, незалежно від того, у компетенції якого владного органу цієї території чи на якому рівні, згідно з розподілом повноважень, вони могли вирішуватися. Головною відмінністю в управлінні територіями є ті, що в Німеччині конституційно закріплена й практично реалізована можливість представницьких органів влади створювати свої незалежні від держави виконавчі структури з чітким визначенням

сфер компетенції та винятковими повноваженнями до федерального рівня.

**Проблеми впровадження управлінського та операційного аудиту на регіональному рівні. Адаптація технологій менеджменту на регіональному рівні.** Студентам слід знати, що сучасний менеджмент здатний істотно підвищити ефективність регіонального муніципального управління. Під впливом процесу приватизації й роздержавлення поступово руйнується монополія державних установ з надання послуг населенню й бізнесу (експлуатація житла, будівництво доріг, послуги зв'язку та ін..).

Звертаємо увагу студентів на те, що джерелом успіху роботи державних організацій є виконання додаткових функцій і розвиток нетрадиційних видів обслуговування, що збільшують результат. Створення інноваційного потенціалу в рамках державної організації є основою її успішної діяльності.

Нові підходи до регіонального й муніципального управління передбачають постійне навчання й підвищення кваліфікації, ретельний відбір персоналу, надання гарантій зайнятості. Адаптивність організації досягається за допомогою відносно стабільності колективу, який має спільні цінності та спільне бачення.

У процесі становлення нової моделі управління змінюється й роль персоналу. Інвестиції в людський капітал є такими ж важливими, як і інвестиції в основні фонди. Обов'язковим стає безперервне навчання персоналу й насамперед технічне вирішення проблем.

У процесі формування нової моделі менеджменту на регіональному та муніципальному рівні управління змінюють процедури контролю. На місце тотального бюрократичного контролю приходить контроль з боку населення, споживачів послуг регіонального управління, що здійснюється як безпосередньо, так і за допомогою громадських організацій і засобів масової інформації.

За нових підходів менеджменту в регіональному муніципальному управлінні основна увага приділяється постановці цілей і завдань, виробленню інструментів їх досягнення, виміру та моніторингу результатів, оцінюванню ефективності.

Останнім часом термін «управлінський аудит» (*management audit*) широко використовується в контексті вивчення проблем упровадження менеджменту на регіональному рівні.

Управлінський аудит — це метод систематичного оцінювання ефективності організації (з точки зору відповідності певним стандартам і принципам). Аудит повинен надавати керівникам організації відомості про виконання завдань організації та визначати шляхи поліпшення її діяльності.

До початку проведення аудиту необхідно підготувати анкету, відповіді на запитання якої повинні допомогти визначити, наскільки ефективно здійснюється реалізація регіональних програм.

Плануючи управлінський аудит, слід звернути особливу увагу на склад аудиторської групи, масштаби та методи проведення аудиту, а також на вимоги звітності.

Аудиторська група має складатися з чотирьох членів: керівника, який має досвід організаторської та управлінської діяльності, і трьох фахівців — з фінансових питань, суспільної безпеки та суспільної роботи. Якщо в них немає досвіду в проведенні та аналізі результатів опитувань, слід залучити п'ятого члена, який має досвід проведенням опитувань державних службовців і місцевих жителів. У звіті аудиторської групи повинні міститися основні результати аудиту та рекомендації з поліпшення діяльності місцевого уряду. Слід вказати ті програми та види діяльності місцевих органів влади, які здійснюються відповідно до найвищих стандартів регіонального управління.

Опитування спеціалістів місцевих адміністрацій, а також місцевого населення можуть надати досить корисну інформацію про діяльність регіональної влади.

Тривалість аудиту залежить від його масштабів і кількості працівників, які беруть участь у його проведенні. Левову частину діяльності з управлінському аудиту на регіональному рівні можуть здійснити працівники місцевих органів влади, однак у процесі проведення опитувань місцевих службовців і населення доцільно використовувати допомогу зовні.

Здійснення операційного аудиту (*operational audit*) може значно поліпшити фінансовий менеджмент на місцевому рівні. Такий аудит забезпечує регіональних управлінців фінансовою інформацією, яка сприятиме зменшенню витрат і видатків, а також забезпечить збалансованість місцевих бюджетів. Однак, світовий досвід свідчить, що у більшості великих американських міст проводиться не операційний, а традиційний аудит.

Головна увага традиційного аудиту зосереджене на тому, щоб виявити, наскільки видатки відповідають затвердженим асигнуванням, тоді як операційний аудит акумулює інформацію, використання якої може привести до зниження витрат у процесі здійснення різних функцій місцевих органів влади.

Правильно проведений операційний аудит допоможе забезпечити зниження витрат місцевого уряду за рахунок поліпшення фінансового менеджменту.

У великих містах мер, фінансовий директор та інші вищі керівники місцевих структур занадто завантажені, щоб зирити інформацію й з'ясовувати причини неефективності фінансового менеджменту. Їхні помічники зазвичай зайняті поширенням інформації, а не її генеруванням та аналізом. Керівники департаментів місцевих органів влади часто не мають достатньої інформації про організаційну структуру міського управління, щоб давати компетентні рекомендації щодо її вдосконалювання.

Чимало функцій муніципалітетів залишилися незмінними впродовж років, аналіз їх ефективності не здійснювався. Саме ці сфери і найважливішими об'єктами для операційного аудиту.

Аудит має здійснюватися за певним планом.

1. Попередня стадія — ознайомлення з діяльністю муніципалітету й виявлення таких її сфер, де можуть виникати проблеми.

2. Обстеження діяльності відповідних департаментів, їх персоналу, звітності; підготовка спеціальних звітів, рекомендацій і запитів для муніципалітету.

3. Здійснення власного операційного аудиту тих функцій або тих департаментів, у діяльності яких можуть виникати різні проблеми.

4. Заключна стадія — підведення підсумків, вироблення рекомендацій, складання звітів.

Щоб органи місцевого самоврядування могли отримати щонайбільшу користь від операційного аудиту, результати його проведення в одному місті мають оприлюднюватись і в інших містах. Необхідно стежити за публікаціями професійних асоціацій, у яких наводяться методи й підсумки проведення операційного аудиту. Здійснення такого аудиту представниками місцевого уряду (а не консультативними фірмами) може підвищити його ефективність (зокрема, за рахунок зниження витрат на його проведення).

**Бенчмаркінг як ефективний інструмент державного менеджменту на регіональному рівні.** Одним з нових методів підвищення ефективності в регіональному та муніципальному управлінні є бенчмаркінг. Працівники державних організацій використовують бенчмаркінг як інструмент оцінювання виконаної роботи з метою передачі передового досвіду управління іншим організаціям.

*Бенчмаркінг* — це систематичний процес виявлення кращих організацій та оцінювання їх продукції та методів діяльності з метою використання передового досвіду цих організацій.

*Конкурентний бенчмаркінг* розглядає продукти, послуги та процеси роботи прямих конкурентів організації.

*Функціональний бенчмаркінг* розглядає продукти, послуги та процеси роботи організацій, що не є прямими конкурентами даної організації.

В основі бенчмаркінга лежить концепція безперервного вдосконалювання діяльності, що передбачає безперервний цикл планування, координації, мотивації й оцінювання діяльності з метою стійкого поліпшення роботи організації.

Бенчмаркінг знайшов своє застосування не тільки в комерційних підприємствах, а й у державному управлінні. Центральні й місцеві уряди багатьох країн світу шукають способи зменшення видатків, збільшення ефективності управління, віддачі витрачених бюджетних коштів, підвищення якості послуг, що надаються громадянам.

Однак, щоб це зробити, необхідно постійно й уважно вивчати наявний досвід і переймати прийоми й методи управління найбільш успішно діючих організацій як суспільного, так і приватного секторів. Бенчмаркінг є тією управлінською технологією, що дає змогу формалізувати передачу й адаптацію передового управлінського досвіду.

Для органів регіонального управління найбільший інтерес представляє приклад діяльності Аудиторської Комісії у Великобританії. Вона здійснює постійний моніторинг якості менеджменту місцевих органів влади, а також організацій суспільного сектора, які діють на місцевому рівні. При цьому моніторинг спирається на систему показників, які містять безлічдетальних показників діяльності установ охорони здоров'я, поліції, місцевих органів влади та ін.

Цей моніторинг спрямований на виявлення розбіжності в ефективності використання бюджетних коштів, витрачених на ті чи інші потреби. На основі такого моніторингу Аудиторська Комісія виявляє передовий досвід кращого (за показниками соціально-економічної ефективності) використання бюджетних коштів державною установою (ним може краща школа, лікарня, пожежна команда та ін.).

Потім кращий досвід вивчається, виявляються ті практичні кроки, які дали змогу досягти високих результатів, далі цей досвід описується й тиражується за особистої участі працівників Аудиторської комісії. Таким чином, контроль, який здійснює Аудиторська комісія має на меті підвищення ефективності роботи багатьох державних установ і в кінцевому підсумку — підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Значне поширення бенчмаркінга в усьому світі свідчить про його високу ефективність. Це є підставою для застосування його

в практичній діяльності вітчизняного державного й регіонального управління.

### Резюме

1. Орієнтація на клієнта — це нова філософія державного управління, що реалізується нині в багатьох державах світу.
2. Практика роботи державних організацій регіонального управління збагачується технологією формування команд, гнучких тимчасових творчих груп, орієнтованих на створення нового або вдосконалювання старого продукту чи послуги.
3. Контроль в умовах децентралізації управління стає більш ретельним і всеосяжним. Контроль наближається до безпосередніх виконавців і значною мірою здійснюється ними самими.
4. Управлінський аудит — це швидкий і недорогий спосіб оцінювання ефективності місцевої влади, виявлення сильних і слабких сторін їх діяльності. Його результати можуть бути використані для вдосконалювання роботи місцевих адміністрацій.
5. Термін «операційний аудит» був введений наприкінці 70-х років тими аудиторами, які ставили своїм головним завданням досягти підвищення ефективності операцій, аудит яких вони проводили.
6. Основне призначення бенчмаркінга не в тому, щоб визначити, наскільки інші організації стали більш успішними, а в тому, щоб виявити фактори й методи роботи, які дали б змогу досягти більш високих результатів.

### Питання для самоконтролю

1. Причини реформ державного сектора в зарубіжних країнах.
2. Розробка законодавства на підтримку якості державної послуги. Досвід Бельгії, Канади, Франції, Португалії та інших країнах.
3. Адаптація технологій менеджменту на регіональному рівні.
4. Концепція Value for money (підвищення ефективності використання бюджетних коштів).
5. Бенчмаркінг як метод підвищення ефективності на регіональному рівні.

### Теми рефератів

1. Якість державної послуги як основа реформування державної служби.

2. Досвід делегування державних функцій поза державними організаціями в Японії.
3. Досвід Великобританії та інших країн: нові підходи до регіонального управління.

### Рекомендована література

1. *Авер'янов В. Б., Крупчан О. Д.* Виконавча влада: конституційні засади й шляхи реформування. — Харків: Право, 1998. — 322 с.
2. Аудит адміністративної діяльності: Теорія й практика: Пер. з англ. — К.: Основи, 2000. — 190 с.
3. *Лісничий В.* Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. — Х.: Торнадо, 2001. — 316 с.

### Тема 5.3

#### **ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ У ДЕРЖАВНІ ОРГАНІЗАЦІЇ**

1. *Передумови впровадження інноваційних інструментів менеджменту в систему управління державними організаціями.*
2. *Взаємозв'язок ефективності економічних рішень і діяльності державної організації.*
3. *Електронний уряд як концепція державного управління в інформаційному суспільстві.*
4. *Світовий досвід становлення електронного уряду.*
5. *Перспективи впровадження електронного уряду в Україні.*

Вивчивши матеріали цієї теми, студенти **знатимуть**:

- ✓ необхідність та особливості адаптації інструментів інноваційного менеджменту в системі управління державними організаціями;
- ✓ що основою ефективності організації є ефективне управлінське рішення;
- ✓ сучасні підходи до оцінювання ефективності управлінських рішень;
- ✓ сутність і переваги впровадження електронного уряду,

а також **умітимуть**:

- ✓ визначати доцільність використання інноваційних інструментів менеджменту в системі управління державними організаціями;



- ✓ використовувати сучасні методи оцінювання ефективності управлінських рішень;
- ✓ аналізувати сучасні світові тенденції впровадження електронного уряду в систему державного менеджменту.

**Передумови впровадження інноваційних інструментів менеджменту в систему управління державними організаціями.** Інноваційне управління ґрунтується на широкому використанні наукових даних, розробці низки альтернативних проектів модернізації, вільному змаганні ідей. З них державна політика формує гнучкий політичний курс, що враховує корінні інтереси всіх суспільних груп, поступово досягаючи їх гармонізації, а не конфронтації.

Модернізація передбачає демократизацію всіх суспільних інститутів, значну участь усіх в управлінні суспільними справами, широко також практикується залучення працівників до управління виробництвом, до розподілу прибутку, що сприяє більш високій мотивації праці та її продуктивності, якості продукції, допомагає подолати бюрократизм управлінських структур, соціальні й трудові конфлікти.

Один з центральних елементів процесу впровадження інноваційних управлінських технологій виявляється в переорієнтації діяльності органів публічної влади на досягнення результату й задоволення інтересів громадян. Його основні напрями: визначення ефективності діяльності, розробка механізмів здійснення контролю, укладання угод про надання послуг, аналіз управління організацією соціальною сферою, заходи з поліпшення якості державної послуги, проведення опитувань споживачів послуг.

**Взаємозв'язок ефективності економічних рішень і діяльності державної організації.** Типи оцінювання державних рішень: оцінка процесу виконання, оцінка результатів, оцінка впливу, оцінка наслідків, оцінка економічної ефективності, оцінка технічної й соціальної ефективності.

Робота органів державного та регіонального управління в рамках цих напрямів включає використання таких технологій: управління за результатами, бюджетування, орієнтоване на результат, стандарти державних послуг і адміністративні регламенти, технологія «одного вікна», аутсорсинг адміністративних процедур, інформаційні технології в державному керуванні (електронний уряд і електронні державні послуги).



Рис. 7. Види ефективності управлінських рішень у державній організації

Особливої актуальності набуває проблема ефективності управлінських рішень. Ефективність державних управлінських рішень — це максимально можливий ступінь досягнення цілей реалізації державного рішення у відповідності зі стандартами та нормами державного управління при мінімально можливих витратах на його розробку та реалізацію. Основними елементами ефективності є:

— **продуктивність** як співвідношення спожитих ресурсів і отриманих результатів;

— **результативність** як здатність досягнення поставленої мети незалежно від кількості використаних ресурсів;

— **якість** державного управлінського рішення як ступінь досягнення цілей даного рішення при його відповідності загальноприйнятим вимогам і стандартам державного управління [26].

Прийнято розглядати також різні види ефективності управлінських рішень відповідно до наслідків. При цьому основним завданням державного управління є максимізація різних видів ефективності рішень при заданих параметрах доступних ресурсів (фінансових, соціальних, організаційних). Для державних рішень важлива насамперед економічна (*Екон*), соціальна (*Есоц*), екологічна (*Еекол*), законодавча (*Езакон*) і організаційна (*Еорг*) ефективність. У більшості випадків економічну ефективність рішень характеризує їх продуктивність, соціальна, екологічна та законо-

давча — якість, а організаційна — результативність. Звідси випливає вимога збалансованості показників різних видів, що характеризують, різні ефективності в рамках кожного управлінського рішення.

Ефективність визначається на основі таких показників, як стан суспільства й клієнта, досягнуті результати, думка громадян, побічні негативні для суспільства наслідки. Зумовленість вибору типу оцінювання цілями управління, інтересами організації або зацікавленої групи осіб, соціально-політичних інтересів, наявності необхідних умінь. Традиційні форми оцінювання ефективності управлінських рішень: представлені політичним або адміністративним контролем, є результатами парламентських слухань, звітів керівників, державної аудиторської перевірки та ін.

Сучасні методи оцінювання ефективності мають більш наукове підґрунтя: проведення досліджень за допомогою наукових методів вивчення економічних, соціальних і політичних процесів. Сучасні критерії оцінювання ефективності системи управління державної організації представлено на рис. 8.



Рис. 8. Критерії оцінювання ефективності системи управління державної організації

Соціологічні опитування, спостереження, експертні оцінювання, формування контрольних груп, проведення експериментів, оцінні методики «витрати — вигода», «витрати — ефективність» та інші. Переваги й недоліки застосування даних методів. Доцільність здійснення оцінювання ефективності управлінських рішень на основі багатомірного статистичного аналізу, бізнес-моделювання, що включає організаційне моделювання, моделювання бі-

знес-процесів, кількісне моделювання. Основні переваги бізнес-моделювання як методу оцінювання ефективності державних рішень. Необхідність всебічного впровадження оцінних досліджень державних рішень в усі органи державної влади.

**Електронний уряд як концепція державного управління в інформаційному суспільстві.** Ключовими елементами електронної державної служби є розбудова електронної взаємодії на всіх рівнях як всередині установ, так і між ними, що ґрунтується на організації потужних відомчих і національних дата-центрів і мереж обміну електронними даними, а також глобальна модернізація нормативного та організаційного підходів до впровадження інформаційних технологій у сферу державної служби.

Останніми роками, коли світова спільнота зробила великі кроки вперед у сфері автоматизації трудових процесів, зокрема й у органах влади, а поняття «інформація» в розвинутих країнах тісно поєднане з поняттям взаємодії в електронній полі. Однак в Україні розвитку цієї сфери приділяється недостатньо уваги.

Трансформації функціонування суспільних інституцій завжди викликають широкий суспільний резонанс, супроводжуються активними дискусіями. Не є винятком і ідея «електронної взаємодії», побудованої на технологіях електронного урядування, щодо якої існують два полярних погляди. Перший з них полягає в тому, що в умовах широкого використання інформаційних і комп'ютерних технологій роль держави, уряду, місцевих органів влади як тотального та всеохоплюючого керівника звужується. Це пояснюється тим, що електронна демократія забезпечує реальну можливість участі в прийнятті управлінських рішень широкими верствами населення, усім без винятку громадянам, досягаючи тим самим найвищого рівня відкритості і прозорості влади.

Інший погляд полягає в тому, що впровадження інформаційних технологій призводить не до зменшення ролі державних установ, а до їх кардинального реформування, що спрямоване на підвищення ефективності і, як наслідок — зростання їх значимості.

Зазначимо, що саме необхідність реформування структури державного управління, з якою зіштовхнулися уряди багатьох країн світу наприкінці ХХ ст., і стало поштовхом до пошуку радикально нових шляхів ефективного реформування.

Саме тому сьогодні однією з визнаних світових форм перспективного реформування державного управління в умовах інформаційного суспільства є побудова електронної взаємодії на основі технологій електронного урядування, спрямованого на створення безпосередньої взаємодії уряду з громадянами, яка надає змогу

громадянам швидко та в зручний спосіб отримувати якісні та менш вартісні послуги від уряду цілодобово, сім днів на тиждень.

Електронний уряд — це організація державного управління на основі електронних засобів обробки, передачі й поширення інформації, надання послуг державних органів усіх галузей влади, всім категоріям громадян електронними засобами.

Електронний уряд — це автоматизовані державні служби, основними функціями яких є: забезпечення вільного доступу громадян до всієї необхідної державної інформації, оподаткування, реєстрація транспортних засобів і патентів, видача необхідної інформації, укладання угод та оформлення поставок потрібних державному апарату матеріалів й оснащення. Це сприятиме зниженню витрат й економії засобів платників податків, збільшенню відкритості й прозорості діяльності органів управління.

**Світовий досвід становлення електронного уряду.** Нині існують чотири визнані моделі становлення електронної взаємодії на технологіях електронного урядування.

Континентально-європейське урядування характеризується:

— наявністю наддержавних інститутів, таких як Європарламент, рекомендації яких обов'язкові для виконання всіма країнами ЄС;

— високим ступенем інтегрованості в єдиний інформаційний простір і вільний доступ до інформації;

— жорстким законодавством, що регулює інформаційні відносини.

Цей тип управління дає змогу споживачу (громадянину) отримувати урядову інформацію в режимі реального часу та успішно виконувати свої громадянські обов'язки, використовуючи систему електронного голосування чи сервісні послуги уряду під час сплати податків і штрафів.

Так, у Франції електронна взаємодія формувалась у межах реалізації стратегії розвитку електронної адміністрації ADELE (ADministration ELectronique), що складалася із ретельного опису реформування близько 300 державних послуг, що здійснювалось з метою:

- спрощення адміністративних процедур;
- гарантії безпеки та конфіденційності даних;
- сприяння модернізації державного управління (очікувана щорічна економія — близько 5 млрд євро);
- надання послуг з реєстрації населення через веб-сайт;
- введення електронних ідентифікаційних карток державних службовців і громадян;

- переведення у електронну форму процедури державних закупівель;
- електронізація системи фінансового менеджменту й бухгалтерського обліку.

Крім того, у межах реалізації програми глобального впровадження ІКТ (інформаційно-комунікаційних технологій), передбачено впродовж 10 років здійснити скорочення чисельності робочих місць у державному секторі на півмільйона.

Шлях електронного розвитку Німеччини здебільшого аналогічний французькому, але головною відмінністю та досягненням є проведення інтеграції регіональних і центральних порталів органів влади.

В Ірландії системи OASIS (взаємодія громадян з урядом) і BASIS (доступ підприємств до урядової інформації) введені в дію з вересня 2000 року для забезпечення цілодобового електронного доступу до великої кількості послуг. Так, BASIS забезпечує підприємствам отримання інформації про ринок робочої сили, можливість сплати податків і одержання податкових кредитів, реєстрацію підприємств та оформлення фінансових документів.

Сайт Земельної служби цієї держави надає компаніям інформацію про нерухомість і дає можливість здійснювати будь-які операції, пов'язані із землею та нерухомістю, а на сайті Федерального агентства зайнятості міститься інформація про ринок робочої сили для роботодавців і працівників. На офіційному сайті Реєстраційної палати Ірландії громадянам надається також можливість реєструвати компанію будь-якої організаційно-правової форми, її найменування, вносити зміни в статутні документи, оформлювати фінансові документи, легалізувати іноземні документи.

Упродовж 2007—2008 років іспанський уряд здійснював перехід на безпаперове державне управління. З цією метою було розроблено декрети, спрямовані на перехід усієї документації, що циркулює в державному управлінні у цифровий формат і перехід на електронну комунікацію в середині управління та зовнішніми аудиторіями (громадянами та бізнесом). Нормою для державного органу визначено здійснення 80 % транзакцій у електронному форматі. Упроваджується також ID-картка громадянина, яка є його електронним паспортом та особистим електронним підписом.

У 2000 році в Австрії сім міністерств федерального уряду (4500 службовців) практично повністю перейшли на безпаперовий документообіг на базі спеціалізованої системи ELAK (електронне діловодство). А з 2004 року всі федеральні установи по-

ступово перейшли на безпаперовий документообіг, а загальна кількість користувачів зазначеної системи сягнула 17000 чоловік. Крім того, програма впровадження ELAK включає масову перепідготовку службовців.

В цілому, використання ELAK уже сприяло підвищенню продуктивності роботи державних службовців на 10—15%. А болгари завдяки новій ІТ-системі, що об'єднує паспортний департамент з міністерством внутрішніх справ, поліцією та системою кримінального судочинства, можуть отримати паспорт упродовж 5—10 хвилин після відповідної заяви. Зазвичай же ця процедура займала щонайменше кілька тижнів.

Англо-американська модель електронного суспільства розповсюджується на США, Канаду та Великобританію. У США основний акцент було зроблено на створенні інформаційно-комунікаційних магістралей, що дають змогу забезпечити універсальне обслуговування громадян та надавати їм інформацію щодо проблем державного управління. У федеральному документі «Стратегія електронного уряду (E-Government Strategy)» визначено, що уряд США бере на себе відповідальність і роль лідера в електронізації економіки, стимулюванні розвитку електронної комерції, реорганізації своєї роботи в рамках національної ініціативи з посиленням контролю за своєю діяльністю з боку громадян [26].

Серед основних послуг, що підлягають електронізації, визначено: впровадження електронних взаємовідносин, передусім електронної торгівлі, між державними організаціями та установами; проведення електронних конкурсів у межах державних закупівель; забезпечення доступу населення до урядової й адміністративної інформації; отримання офіційних документів через урядові інформаційні ресурси; отримання ліцензій; оплата податків і надання статистичної звітності в режимі он-лайн; розвиток технологій телемедицини.

Головною особливістю американської моделі електронної взаємодії є те, що всі електронні послуги однаково надаються через будь-які інформаційно-комунікаційні канали: Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування викликів. Серед основних досягнень стратегії є підвищення ефективності роботи федерального уряду шляхом спрощення методології взаємодії, виключення дублюючих один одного та надлишкових рівнів урядового управління, а також відкритість, доступність і зручність пошуку інформації.

Канада залишається одним з світових лідерів електронного урядування. В останньому щорічному звіті «From Vision to

Reality ... and Beyond» канадської програми Government On-Line (GOL) стверджується, що онлайнві послуги становлять третину всіх урядових зв'язків між державою й громадянами. Розпочата в 1999 році ініціатива GOL була спрямована на переведення в електронний формат 130 найбільш популярних послуг федерального уряду [26].

Сьогодні завдяки спільним зусиллям десятків відомств усі ці послуги доступні через федеральний портал. Про ключову роль електронних державних послуг у Канаді свідчить те, що майже 600 млн транзакцій на рік між громадянами й урядом проходять саме у електронному форматі.

Розвиток електронного урядування Великобританії спрямовано на вирішення таких проблем:

- розширення спектра сервісних послуг, які надаються урядом;
- забезпечення більш ефективного використання соціальної інформації в органах державної влади;
- створення технічних та освітніх послуг для повного охоплення громадян урядовими послугами.

Основним урядовим порталом, що забезпечує роботу електронного уряду, є «Британський мережевий портал для громадян» («UK online Citizen Portal»), який забезпечує доступ до урядової інформації й послуг. Щодня його відвідують сто двадцять три тисячі візитерів. Новий портал має вихід на сайт «Вхід в уряд» («Government Gateway»), що забезпечує реєстраційні послуги й надає бланки документів (наприклад, податкові форми). Основний портал дає можливість виходу на сайти комерційних підприємств, зворотний зв'язок від приватного сектора, консультування громадськості тощо. Крім того, реалізується програма «Електронний громадянин, електронний бізнес, електронний уряд».

Стратегічна мета обслуговування суспільства в інформаційному столітті передбачає надання всіх електронних державних послуг через Інтернет. Основою «електронних» реформ Великобританії визначено звільнення державних службовців від виконання рутинних процедур за рахунок інтерактивної взаємодії з населенням. Модернізація державного сектора, широке впровадження ІКТ і системи електронної взаємодії дало змогу скоротити впродовж трьох років понад 84 тис. посадових осіб (економія 21,5 млрд фунтів стерлінгів).

Азійська модель спирається на специфічний стиль управління, азійський тип корпоративної культури та багатошарову систему державного управління за принципом ієрархічної піраміди.

Формуючи модель електронної демократії, уряд Південної Кореї зробив акцент на задоволенні інформаційних потреб насе-



лення та впровадженні інформаційно–комунікативних технологій у систему культури та освіти. Важливим і корисним у південно-корейському досвіді є державна політика розвитку електронних комунікацій: створення єдиного інформаційного простору в межах країни не лише посилює позиції держави, а й забезпечує реалізацію основного принципу демократії: народ — джерело та носій влади.

А ось уряд Сінгапуру, розуміючи неконкурентоспроможність власної економіки з обмеженими природними ресурсами, спрямував усі зусилля на створення наукоємної економіки, однією з важливих складових якої є всебічне впровадження електронної взаємодії. З цією метою було створено національно-дослідну інфраструктуру, посилено захист прав інтелектуальної власності, створено стимулюючі умови для розвитку електронної комерції, запроваджено фінансування інноваційної діяльності та запроваджено заходи, спрямовані на скорочення бюрократичних перепон.

Крім того, було проведено приватизацію низки урядових підприємств з метою підвищення їх гнучкості й швидкості реагування на ринкові процеси. Одним з першочергових кроків уряду було створення необхідної цілісної нормативної бази для ведення електронної комерції. Значна кількість урядових послуг у Сінгапурі доступна нині через он-лайн системи, зокрема, надання роз'яснень та інформаційних послуг урядовими організаціями. Але визначною подією стало надання права громадянам подавати судові позови через відповідний веб-портал.

Основним пріоритетом Сінгапуру є інтеграція та надання всіх державних послуг у рамках програми «Електронний уряд» на єдиному урядовому сайті. Але вадою сінгапурського «електронного дива» є необхідність координації процесу впровадження електронної взаємодії на всіх рівнях державного управління [26].

Російська модель представлена в цільовій федеральній програмі «Електронна Росія» на 2002—2010 роки. Цю програму орієнтовано на подолання технологічної відсталості та перетворення країни з джерельного постачальника в експортера програмних інформаційних продуктів. Основні цілі програми спрямовані на підвищення ефективності функціонування економіки, державного управління та місцевого самоврядування, створення умов для реалізації права громадян на вільний доступ до інформації та отримання необхідних послуг, що стосуються регулювання життя та діяльності в інформаційному суспільстві. Усього програма передбачає реалізацію різних заходів за дев'ятьма назвати. З них основними можна визначити:

— забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади та загальнодоступність загальнодержавних інформаційних ресурсів;

— удосконалення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на основі використання інформаційно-комунікативних технологій. Поряд з прийнятою федеральною програмою впроваджуються відповідні програми для великих регіонів і міст, такі як «Електронний Санкт-Петербург» та «Електронний Сибір». Головне місце в усіх цих програмах відведено саме електронному урядуванню, у межах якого було реалізовано проекти:

— створення автоматизованої системи «Державний реєстр населення»;

— підключення бюджетних організацій до Інтернету;

— проєкт «Комп'ютерний всеобуч» — безплатне навчання близько 30 тис. людей базовим навичкам з питань володіння комп'ютером і мережними технологіями;

— створення федерального центру як елемента інфраструктури електронної торгівлі [26].

Таким чином, електронна взаємодія — це не що інше, як надання послуг у спосіб, найбільш зручний і швидкий для споживача та за суттєво меншою ціною.

Цей процес може ініціюватися спільно трьома секторами, що визначають основи громадського життя державним, суспільним і діловим. Структури кожного із цих секторів повинні підключитися до активної просвітительської діяльності. Проте Україна на нинішньому етапі свого розвитку вимагає застосування специфічного сценарію інформатизації — як уряду, так й інших сфер суспільної діяльності.

Суспільний сектор в Україні також ще не може повноцінно виконувати функцію ініціатора поширення інновацій: цінності громадського суспільства лише починають закріплюватися в свідомості громадян, вони ще не змінили їхньої соціальної поведінки.

Інститути громадського суспільства перебувають ще в зародковому стані, і ще не скоро зможуть забезпечити ініціювання певних процесів, контроль над їх перебігом, коригування поточних завдань тощо. Тобто, як би впровадження електронного уряду не сприяло б зміцненню основ громадянського суспільства й демократії, сьогодні, ці механізми можуть бути лише допоміжним елементом у поширенні ІТ у сфері державного управління.

Таким чином, в Україні ініціатором впровадження електронного уряду може бути лише держава.

У ситуації, коли схема впровадження електронного уряду є здебільшого директивною, на перший план виходить ще одна проблема — професійна й соціально-психологічна адаптація державних службовців до роботи з ІТ. При зворотній спрямованості ініціативи — з боку бізнесу й громадськості — відбувається природний добір чиновників. Ті, що не в змозі відповідати новим професійним вимогам, установленим громадськістю як наймачем і роботодавцем державного апарата, змушені залишати посаду — звільняючи в такий спосіб місце для тих, хто готовий сприймати інновації й активно їх застосовувати. Таким чином, ініціатива ззовні визначає ініціативу всередині владних структур як спосіб зберегти робоче місце й забезпечити кар'єрне зростання.

**Перспективи впровадження електронного уряду в Україні.** Рівень економічного розвитку України серйозно обмежує можливі суми витрат на електронний уряд. Але зусилля уряду й неурядових організацій щодо інтеграції в Європейське співтовариство уможливають застосування щодо нашої держави схем спеціальної фінансової допомоги. Йдеться про поточні проекти формування національних електронних урядів. Урядова мережева інфраструктура повинна і може вирішувати актуальні політичні, економічні й соціальні завдання держави. Об'єднання можливостей урядового Інтранету й урядового порталу може забезпечити виконання таких завдань, як:

- реалізація права громадян на доступ до відкритої державної інформації;
- доведення до громадськості об'єктивної й достовірної інформації про діяльність органів державної влади, що зміцнить довіру до держави та її політики;
- взаємодія й постійний діалог держави з громадянами й інститутами громадського суспільства, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів й організацій;
- об'єднання інформаційних ресурсів і сервісів органів державної влади й місцевого самоврядування з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору;
- удосконалення системи державного управління, оптимізація структури державного апарата, зниження фінансових і матеріальних витрат на його утримання, поетапне переведення частини державних послуг, що мають самостійну вартість, у систему державних мережних сервісів, які відповідатимуть реальним потребам громадян й організацій;

- ефективна підтримка економічної діяльності державних господарських суб'єктів, що дасть їм змогу ефективно інтегруватися в загальнонаціональний і світовий економічний простір;

- взаємодія й співпраця з державними органами зарубіжних країн і міжнародних неурядових організацій.

Водночас проведення відповідних реформ в Україні гальмується через необ'єктивні причини.

**По-перше**, це пов'язано з нерозумінням багатьма керівниками важливості відповідних реформ і запровадження електронної взаємодії або сприйняттям питання інформаційного розвитку лише як завдання з комп'ютеризації органу влади.

**По-друге**, має місце нераціональне використання такого потужного механізму цільового фінансування ІТ-проектів, як Національна програма інформатизації, акумульовані кошти якої традиційно використовуються на вирішення завдань мікрорівня, що можуть вирішуватись і за рахунок власних видатків. Це призводить до того, що поза увагою залишаються проблеми, розв'язання яких потребує значних капітальних і трудових витрат.

**По-третьє**, відсутність в Україні реальної бази моніторингово-контролю за розвитком відповідних процесів. Останнє, зокрема, пов'язано з тим, що навіть статистика Держкомстату у відповідній сфері зводиться лише до статистики сукупного доходу підприємств та організацій ІТ-сфери та аналізу кількості комп'ютерів в органах державної влади.

Так, залишаються поза увагою такі серйозні напрями інформатизації, як Інтернетмережі та Інтернет-послуги, упровадження інформаційно-аналітичних та електронних систем тощо.

**По-четверте**, зовсім не розвиненою залишається структура ІТ-підрозділів в органах влади. Більше того, існує негативна тенденція щодо їх скорочення в зв'язку з начебто відсутністю реальної необхідності в їх утриманні. Останнє, своєю чергою, не може не впливати негативно на якість розвитку технологій електронного врядування. В Україні Всесвітнім банком реконструкції та розвитку визначено перелік основних проблем, визнаним і рекомендованим механізмом подолання яких є реформування державної служби та державного управління через широке впровадження електронної взаємодії:

- не виправдане зростання зайнятості та видатків на заробітну плату в державному секторі;

- неефективність політики мотивації державних службовців;

- протекціонізм;

- корупція та низький рівень суспільної довіри до державних службовців;
- нездатність державного апарату швидко та гнучко реагувати на зміни суспільних пріоритетів;
- операційна неефективність держапарату та низька якість державних послуг;
- брак кваліфікованого персоналу в регіонах з обмеженими людськими ресурсами.

Таким чином, Україна свідомо втрачає реальні можливості щодо здійснення суттєвого прориву у різних сферах суспільства за рахунок проведення відповідних реформ, які можуть дати майже дворазове зростання ефективності праці та якості послуг.

Аналізуючи міжнародний досвід, необхідно зазначити, що нинішнє українське гасло «Забезпечити найповніший доступ до інформації та базових послуг» відноситься до основних акцентів лише на початкових етапах впровадження країнами Європи систем електронного урядування. Зі стрімким розвитком ІКТ цілі змінювались і нині це гасло вже віднесене до базових елементів, які повинні забезпечується країною «за умовчанням» в Україні. Головними ж проблемами сьогодні є електронна інформаційна безпека, забезпечення недоторканності приватного життя та подолання цифрової нерівності.

## Резюме

1. Як свідчить світова практика, упродовж останніх тридцяти років державне управління в багатьох країнах зазнало кардинальних трансформацій, особливо в результаті виникнення такого напрямку адміністративного реформування, як новий державний менеджмент.
2. Упровадження інноваційних інструментів менеджменту в системі державного управління має на меті підвищення ефективності управлінських рішень на макро- і мікрорівнях.
3. Електронний уряд — це уряд, у якому вся сукупність як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язків і процесів підтримується й забезпечується відповідними інформаційно-комп'ютерними технологіями.
4. Необхідною умовою переходу до електронного уряду є широка інформатизація всіх процесів, що відбуваються у звичайній діяльності міністерств, відомств, місцевих органів виконавчої влади, причому як внутрішніх, так і зовнішніх.

## Питання для самоконтролю

1. У чому полягають передумови впровадження інноваційних технологій менеджменту в систему управління державними організаціями?
2. Типи оцінювання державних рішень: оцінка процесу виконання, оцінка результатів, оцінка впливу, оцінка наслідків, оцінка економічної ефективності, оцінка технічної та соціальної ефективності.
3. Сутність управління за результатами бюджетування.
4. Стандарти державних послуг та адміністративних регламентів.
5. Технологія «одного вікна», інформаційні технології в державному управлінні.
6. Сутність поняття «електронний уряд».

## Теми рефератів

1. Електронний уряд як концепція державного управління інформаційним суспільством.
2. Аутсорсинг адміністративних процедур.

## Рекомендована література

1. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року // *Голос України*. — 1994. — 5 січ.
2. Закон України «Про боротьбу з корупцією» // *Відомості Верховної Ради України*. — 1995. — № 34. — Ст. 266.
3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» // *Відомості Верховної Ради*. — 2001. — № 33. — Ст. 175.
4. Указ Президента України № 1085 від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» // *Офіційний вісник Президента України*. — 2010. — № 32 — Ст. 14.

## Тема 5.4

### **АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ**

1. *Формування ефективної системи менеджменту державних організацій.*
2. *Сучасні проблеми системи управління державними організаціями.*
3. *Концепція адміністративної реформи в Україні.*

Вивчивши матеріали цієї теми, студенти *знатимуть*:

- ✓ критерії формування ефективної системи менеджменту державних організацій;
- ✓ наслідки неефективного управління державними організаціями;
- ✓ сутність адміністративної реформи в Україні,

а також *умітимуть*:

- ✓ констатувати основні проблеми в системі управління державними організаціями;
- ✓ визначити основні завдання системи менеджменту державних організацій;
- ✓ здійснювати моніторинг основних проблем системи державного менеджменту в Україні.

**Формування ефективної системи менеджменту державних організацій.** Слід зазначити, що зміни в усіх аспектах життя викликають нині необхідність реформування всієї системи управління. Розглянемо основні положення концепції Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011–2015 роки.

Організаційно-правові засади державної служби розвинутих країн як основи системи державного управління, забезпечують її адекватність політичній системі, авторитет серед громадськості та високу ефективність діяльності.

В основі реформування системи управління державними організаціями й державною службою лежать стандарти Європейського Союзу.

Аналіз тенденцій реформування системи державного управління в Україні впродовж останніх 10 років свідчить про те, що вона рухається до моделі нового державного менеджменту.

Однак попри те, що з часу проголошення незалежності України організаційна структура апарату управління зазнала близько 350 трансформацій, сьогодні державне управління все ще не відповідає стратегічному курсу країни до європейських стандартів демократичного врядування, оскільки залишається неефективним, схильним до корупції, внутрішньо суперечливим через вбудований конфлікт інтересів, надмірно централізованим, закритим від суспільства, громіздким і відірваним від потреб громадянина.

Ефективна система менеджменту й стала система врядування передбачає правові та інституційні рамки, які обмежують кількість типів державних органів і дають їм чітку правову основу. Нині в Україні практично відсутні обґрунтовані принципи побу-

дови системи та структури органів влади, а механізм підпорядкування та звітності є недостатньо ефективним і прозорим.

Негативним наслідком неефективного управління державними організаціями (рис. 9), державною службою й загалом системи державного управління є обмежені можливості для економічного та людського розвитку, недостатній рівень глобальної конкурентоспроможності країни, зокрема, за показником якості державних інституцій, внутрішньої та зовнішньої безпеки, високий рівень корупції та низький рівень задоволення громадян діяльністю органів державної служби, зокрема виконавчої влади:

- 143 місце за індикаторами державного управління Світового Банку серед 212 країн;
- 82 місце за індексом глобальної конкурентоспроможності, причому за показником якості державних інституцій — на 120 місці серед 133 країн;
- 146 місце за індексом сприйняття корупції Transparency International серед 180 країн;
- 62 місце за рівнем послуг он-лайн (рейтинг країн — членів ООН) з 190 країн.

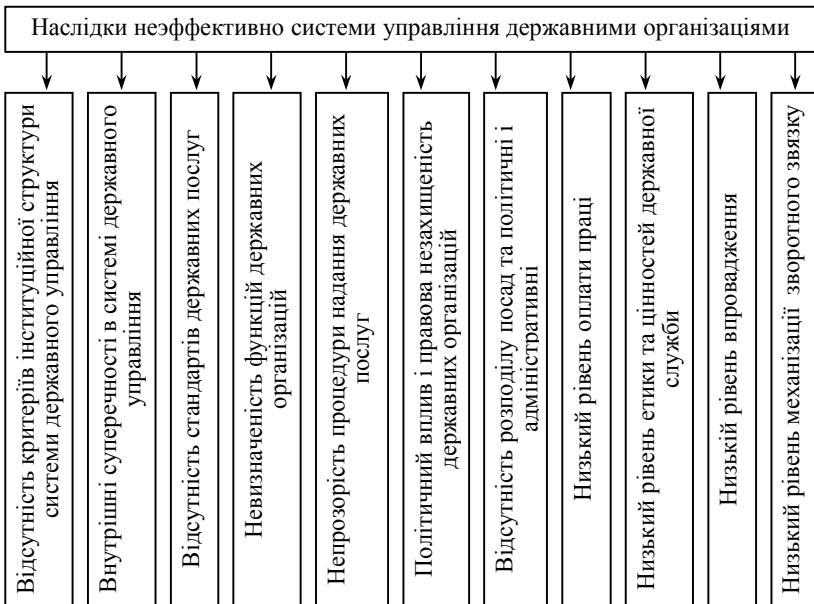


Рис. 9. Наслідки неефективної системи управління державними організаціями



**Сучасні проблеми системи управління державними організаціями.** Упродовж останнього десятиріччя відбулися суттєві зміни ролі держави в економіці, насамперед у зв'язку з приватизацією більшості промислових підприємств, нерухомого майна, розпаюванням земель сільськогосподарського призначення та аграрною реформою, а також підготовкою до політичної асоціації та створення зони вільної торгівлі з Європейським Союзом.

Водночас зміни в структурі державного управління країни здійснювалися безсистемно, без достатнього наукового обґрунтування та використання емпіричного досвіду, у наслідок чого виникла низка ключових проблем системи управління державними організаціями.

Відсутність чітких засад і критеріїв побудови інституційної структури системи державного управління зумовлює:

- внутрішню суперечливість і громіздкість системи державного управління, неадекватний розподіл державних функцій між органами влади;

- недосконалість визначення змісту державних функцій, виконання яких покладено на окремі органи виконавчої влади, їх неузгодженість і дублювання;

- складні й непрозорі процедури надання державних послуг, відсутність нормативно закріплених стандартів їх надання та ін.

Незахищеність державної служби від політичного впливу та правова невизначеність основних засад її функціонування зумовлює:

- ◆ відсутність чіткого розподілу посад державних службовців на політичні та адміністративні;

- ◆ високу плінність кадрів і пов'язаний з цим низький рівень професійності державної служби, недостатній рівень управлінських компетенцій через втрату інституційної пам'яті;

- ◆ рівень оплати праці, що не забезпечує гідний рівень життя державному службовцю, високий рівень диспропорції в оплаті праці вищого корпусу державної служби та державних службовців 5, 6, 7 категорій;

- ◆ неналежну увагу до етики та цінностей державної служби, зокрема недосконале врегулювання конфлікту інтересів на службі, що є передумовою виникнення корупції та інші.

Низький рівень упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у системі державного управління зумовлює:

- недостатньо дієві механізми зворотного зв'язку, що не дають змоги вчасно реагувати на суспільні потреби та проблеми соціально-економічного характеру;

— неефективну та складну міжвідомчу взаємодію, відсутність загального (відомчого та міжвідомчого) електронного документообігу, нераціональне співвідношення між малокваліфікованою рутинною та аналітичною роботою державних службовців, перевантаження масивним звітуванням і паперовим документообігом, що зумовлює низьку ефективність і високу вартість управлінської діяльності та ін.

**Концепція адміністративної реформи в Україні.** Пріоритетним завданням реформи системи державної служби є розмежування політичних та адміністративних посад в органах виконавчої влади через прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» та поетапне його впровадження.

Слід необхідність на необхідність реформування всієї системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема, доцільно розмежувати підготовку та підвищення кваліфікації. Підготовка має бути складовою освітнього процесу, пов'язаною з вимогами до освітньо-кваліфікаційного рівня, спеціальності та спеціалізації, а підвищення кваліфікації — складовою проходження державної служби, пов'язаною з профілем компетенції, оцінкою результатів діяльності.

Адміністративна реформа, як уже зазначалося, ініціюється та проводиться владою й органами влади. Для аналізу потенційності й ефективності реформування в Україні пропонуємо ознайомитися з деякими тенденціями.

Адміністративна реформа — реформа, яка розробляються і реалізується у форматі самореформування. Будь-яка загальнодержавна реформа ініціюється владою, але тільки в ході адміністративної реформи, коли ініціатором, і об'єктом перетворень є сама влада.

Адміністративна реформа має здійснюватись у кількох напрямках. Перший — це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий — це формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій — це кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий — це зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий — це наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано низку завдань: формування ефектив-

ної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади й місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг; організація державної служби на нових засадах і служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів.

Як відомо, у процесі системних перетворень Україна зіштовхнулася з проблемами організації виконавчої влади нового типу. Існуюча структура уряду України є однією з перепон на шляху економічного зростання. Міністерства не змогли виробити та реалізувати ефективну політику, щоб зменшити масштаби «тіньової» економіки, запобігти погіршенню стандартів у сфері охорони здоров'я та освіти, збільшенню нерівності в розвитку регіонів і зuboжінню значної частини населення.

Для подолання зазначених проблем наприкінці 2010 року було розпочато адміністративну реформу (Указ Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»). Ця реформа передбачає суттєві зміни в структурі виконавчої влади. Усього визначено шість типів центральних органів виконавчої влади: міністерство, служба, інспекція, агентство, незалежні регулятори й органи зі спеціальним статусом. З 112 органів центральної виконавчої влади створено 63. З них 16 міністерств, 28 служб, 12 агентств і 7 інспекцій.

Президент України рекомендує реформувати Кабінет Міністрів як у частині уряду, так і в частині Секретаріату, який забезпечує діяльність КМУ. З 36 до 17 зменшилася кількість членів Кабінету Міністрів. Кількість працівників КМУ (1174 особини) буде скорочено більш як на половину.

Діятиме 16 міністерств, 53 органа виконавчої влади та 3 органа виконавчої влади зі спеціальним статусом. Зміниться система управління міністерствами.

Указом встановлено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками органів, які реорганізуються. Центральні органи виконавчої влади, на які цим Указом покладено функції з реалізації державної політики у відповідній сфері, виконують повноваження у визначених сферах компетенції відповідних органів, що ліквідуються згідно з цим Указом.

В Указі чітко вказано про скорочення чисельності державних службовців (не менш як на 30 %), які працюють у центральних органах виконавчої влади, що ліквідуються або реорганізуються, а також скорочення чисельності працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України (не менш як на 50 %).

Результатом вищезазначених дій має бути створення ефективної системи державної служби на всіх рівнях влади.

## Резюме

1. За останні 60—70 років розвинуті країни світу з метою посилення власної глобальної конкурентоспроможності пройшли кілька етапів реформування систем державного управління з метою адаптації правової основи, інституційних механізмів і процедур діяльності до нових цілей і пріоритетів державного розвитку, зумовлених суспільно-економічними потребами в умовах зростання складності та взаємозалежності світу.

2. Потреби в реформуванні системи державного управління особливо актуальні в кризові періоди, коли системи державного управління не можуть забезпечити ефективності управлінського впливу, не встигаючи адекватно реагувати на трансформацію соціально-економічних відносин.

3. Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, які забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть їй можливість стати впливовим чинником у світі та Європі.

## Питання для самоконтролю

1. Основні завдання сучасної системи менеджменту державних організацій.

2. Наслідки неефективної системи управління державних організацій.

3. Завдання реформування системи управління державними організаціями.

4. Основні завдання адміністративної реформи України.

## Теми рефератів

1. Адміністративна реформа в Україні: загрози та потенційні можливості.

2. Адаптація світового досвіду створення ефективної системи менеджменту державних організацій в Україні.

### Рекомендована література

1. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року // *Голос України*. — 1994. — 5 січ.
2. Закон України «Про боротьбу з корупцією» // *Відомості Верховної Ради України*. — 1995. — № 34. — Ст. 266.
3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» // *Відомості Верховної Ради*. — 2001. — № 33. — Ст. 175.
4. Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» // *Офіційний вісник Президента України*. — 2010. — № 32. — Ст. 14.



**Адаптація** в державній організації — процес пристосування працівника до чинників зовнішнього й внутрішнього середовища організації.

**Атестація персоналу в державній організації** — кадрові заходи, покликані оцінити відповідність персональних якостей і потенціалу особистості до вимог діяльності організації.

**Бенчмаркінг** — систематичний процес виявлення кращих організацій і оцінювання їхньої продукції і методів діяльності з метою використання передового досвіду цих організацій.

**Децентралізація** — це передача або делегування відповідальності за низку ключових рішень, а отже, і передача відповідно до цієї відповідальності прав на нижні рівні управління організацією.

**Диференціація** — це виділення частин в організації, кожна з яких пропонує щось у відповідь на попит, запропонований зовнішнім середовищем.

**Державне регулювання економікою** — це сфера діяльності держави щодо цілеспрямованого впливу на поведінку суб'єктів господарювання з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики.

**Державний менеджмент** — використання сучасних технологій управління і зростання ролі ринкових відносин у державному секторі.

**Державний менеджмент** відрізняється від класичної системи державного управління такими особливостями: новим типом, іншими принципами управлінських відносин, використанням сучасних технологій управління, науковістю, прагматизмом, орієнтацією на ефективність управління, професійно підготовленим апаратом.

**Державно-управлінські відносини** можна розглядати не тільки в зовнішньому аспекті, у системі «державні органи — об'єкти державного управління», а й як систему внутрішніх ієрархічних зв'язків у владних структурах.

**Державна служба** — дуже системне поняття, яке може в різних умовах розглядатись як сфера й вид діяльності, соціальний інститут; функція; відношення, взаємозв'язок, соціальна система, соціально–професійна група, теорія, навчальна дисципліна й ін.

**Державна служба** — це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, пов'язані з практичним виконанням завдань і функцій держави та отримують заробітну плату.

**Державна служба** як юридична наука включає в себе систему знань про порядок організації й функціонування всієї системи державних органів та органів місцевого самоврядування.

**Ділова корупція** виникає під час взаємодії влади й бізнесу.

**Завдання державної служби** полягає в ефективному забезпеченні комплексної взаємопов'язаної діяльності, спрямованої на вироблення і втілення у життя державної політики та управлінських рішень, здійснення регулятивних та обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства або його окремих сегментів.

**Ефективність управління** — це досягнення організаційних (прибуток, стабільність, рентабельність) та індивідуальних цілей.

**Електронний уряд** — це автоматизація державної служби, основними функціями яких є: забезпечення вільного доступу громадян до всієї необхідної державної інформації, стягнення податків, реєстрація транспортних засобів і патентів, видача потрібної інформації, висновків, угод та оформлення поставок державному апарату матеріалів і оснащення.

**Електронний уряд** — це використання інформаційних і комунікаційних технологій для підвищення ефективності, економічності й прозорості уряду й можливості суспільного контролю над ним.

**Корупція** (від лат. *corruptere* — «розтлівати») — термін, що позначає використання посадовою особою своїх владних повноважень і довірених йому прав з метою особистої вигоди, що суперечить законодавству й моральним нормам.

**Кадрова політика** — це сукупність принципів, методів, форм, організаційного механізму з розробки цілей і завдань, спрямованих на збереження, зміцнення та розвиток кадрового потенціалу, на створення відповідального й високопродуктивного згуртованого колективу, здатного своєчасно реагувати на мінливі вимоги ринку з урахуванням стратегії розвитку підприємства.

**Кадрова політика державних організацій** — цілісна стратегія, різноманітні форми кадрової роботи, стиль її проведення в організації.

**Кадровий резерв** — це групи фахівців, які відповідають вимогам, пред'явленим посадою, які пройшли певний відбір і підготовку.

**Корпус службовців** — група спеціалістів, об'єднаних подібною професійною діяльністю в державній організації.

**Криза державного управління** — це стан у функціонуванні та розвитку системи державно-владних структур і відносин, що характеризується загостренням внутрішньо-системних протиріч, розбалансованістю діяльності, що спричиняє зниження результативності та ефективності управлінського впливу на соціально-економічні процеси.

**Менеджмент** — це цілеспрямований вплив на колектив працівників чи окремих виконавців організації, яка працює в ринкових умовах, з метою досягнення поставлених цілей.

**Менеджмент персоналу в державній організації** — це комплекс організаційних, економічних, правових заходів, що забезпечують відповідність кількісних та якісних характеристик працівників і спрямованість їхньої трудової поведінки згідно з цілями та завданнями організації.

**Оцінювання персоналу** дає змогу вивчити ступінь підготовленості працівника до виконання саме того виду діяльності, яким він займається, а також виявити рівень його потенційних можливостей для оцінювання перспектив зростання.

**Об'єктом державної служби** є сукупність державно-службових відносин, що виникають між складовими державного апарату.

**Основні типи систем** — відкриті, що обмінюються ресурсами із зовнішнім середовищем; закриті — у яких відсутній взаємобмін із зовнішнім середовищем.

**Організація** — це систематизоване й свідоме об'єднання дій людей, що передбачає досягнення певних цілей на основі визначених правил і процедур.

**Поняття «governance»** — використовується в теорії нового державного менеджменту для позначення способу управління країною, спосіб, за допомогою якого здійснюється управління економічним і соціальним розвитком країни.

**Проектування організації** — формування ефективної системи вертикального й горизонтального розподілу праці.

**Професійна компетентність** — це необхідна для ефективної роботи державного службовця система компетенції (управлінських, економічних, політологічних, знань, вмінь і здатності адаптувати їх до різних ситуацій та змінюваних умов роботи).

**Посадова інструкція** — документ, що видається з метою регламентації організаційно-правового статусу працівника, його



конкретних завдань, прав, відповідальності, забезпечує умови його ефективної роботи.

**Професійно-кваліфікаційна** характеристика посади державного службовця — це основний документ, за яким органи державної влади розроблятимуть посадові інструкції державних службовців.

**Професійна компетентність** — це необхідна для ефективної роботи державного службовця система управлінських, економічних, політологічних компетенцій та інших знань і вмінь і здатність адаптувати їх до різних ситуацій і змінюваних умов роботи.

**Побутова корупція** — породжується взаємодією пересічних громадян і чиновників.

**Перехід від державного управління до державного менеджменту** означає відхід від традиційного інституціонального підходу в бік вивчення реально діючих процедур управління з використанням сучасних засобів аналізу управлінських рішень, їх реалізації через конкретні програми (як державні, так і в сфері бізнесу).

**Принципи державної служби** — основоположні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності становлення та розвитку державної служби, напрями реалізації компетенцій, завдань, функцій державних органів, повноважень державних службовців, зумовлюють цінність і соціальну значимість функціонування інституту державної служби.

**Процесний підхід в управління** — в основі цього підходу лежить поняття «процес», що означає послідовність зміни певного стану. За цим підходом управління розглядається як процес виконання взаємопов'язаних дій (планування, організація, мотивування, контроль, регулювання), кожна з яких сама по собі є процесом.

**Персонал державної організації** — це всі працівники, які виконують виробничі або управлінські операції.

**Професіографічний аналіз** — аналіз роботи виконавця, виокремлення основних завдань, результатів, процесів, схем взаємодії, які щонайповніше описують діяльність.

**«Public administration» (державне управління)** — термін, що використовується як позначення професійної діяльності державних чиновників в органах державної влади й апарату управління або всіх видів діяльності, спрямованих на здійснення рішень уряду.

**Ранг** — це звання, що дає власникові право обіймати певні посади.

**Система «довічного наймання» в Японії** — здійснення робочої діяльності впродовж тривалого часу в одній організації або установі.

**Спеціалізовані державні організації** — це організації, діяльність яких пов'язана з реалізацією встановлених повноважень з відповідною професійною спеціалізацією.

**Специфіка державного менеджменту виявляється в наявності:** видів і змісту управлінської діяльності, особливих методів управління, цілей державного управління, власних критеріїв оцінювання ефективності.

**Системний підхід** — розглядає систему, яка управляє та якою управляють, як цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів. Це дає змогу бачити й визначати компоненти, властивості а також внутрішні й зовнішні зв'язки системи управління.

**Система** — цілісність, що складається із закономірно пов'язаних елементів (інформації, енергії, речовини), які мають властивості, що характерні тільки їм і не збігаються з властивостями системи загалом.

**Структура організації** — це логічні взаємовідносини рівнів управління та функціональних областей, що побудовані в такій формі, яка дає змогу найефективніше досягти цілі організації.

**Трудовий потенціал працівника** — це його можлива трудова дієздатність, його ресурсні можливості в сфері праці.

**Трудовий потенціал організації** — сукупність трудової дієздатності її колективу.

**Управління персоналом** — це процес, спрямований на цільову зміну мотивації людей, щоб домогтися від них максимальної віддачі, а отже, високих кінцевих результатів.

**Типологія державних організацій** — дає змогу згрупувати державні організації за схожими ознакам або параметрами для розробки загальних методів планування, організації, кадрового забезпечення та контролю.

**Управління** — це цілеспрямований вплив на певний об'єкт з метою зміни його стану або поведінки.

**Централізація** — це концентрація прав прийняття, вирішення, зосередження владних повноважень на верхньому рівні керівництва організації.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

### *Нормативна*

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Закон України «Про державну службу» від 16.12.93 // *Голос України*. — 1994. — № 2. — 5 січ.
3. Закон України «Про боротьбу з корупцією» // *Відомості Верховної Ради України*. — 1995. — № 34. — Ст. 266.
4. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» // *Відомості Верховної Ради*. — 2001. — № 33. — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> Ст.175.
5. Указ Президента України від 9.12.2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» // *Офіційний вісник Президента України*. — 2010. — № 32. — Ст. 14.

### *Навчальна*

6. *Байденко В. І.* Компетенції в професійній освіті / Байденко В. І. // *Вища освіта в Росії*. — 2004. — № 11. — С. 3–13.
7. *Бакуменко В. Д.* Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. — К. : Міленіум, 2003. — 256 с.
8. *Бюджетний менеджмент: Підручник* / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с.
9. *Державне управління і менеджмент: Навч. посібник у табл. і схемах* / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін. // За заг. ред. Г. С. Одінцевої. — Х.: ХарРі УАДУ, 2002. — 492 с.
10. *Авер'янов В. Б., Крупчан О. Д.* Виконавча влада: конституційні засади й шляхи реформування. — Харків: Право, 1998.
11. *Аудит адміністративної діяльності: Теорія й практика: Пер. з англ.* — К.: Основи, 2000. — 190 с.
12. *Боссарт Д., Деммке К.* Державна служба в країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О. І. Шаленко. — К.: Міленіум, 2004. — 128 с.
13. *Воронько О. А.* Керівні кадри: державна політика та система управління. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 156 с.

14. *Гриценко О. І.* Контроль та оцінювання управлінської діяльності: опор. конспект лекцій. — К.: НАДУ, 2009. — 108 с.
15. *Василевська Т. Е.* Особисті виміри етики державного службовця : Монографія. — К.: НАДУ, 2008. — 336 с.
16. *Веснин В. Р.* Практический менеджмент персонала: Пособие по кадровой работе. — М.: Юристъ, 1998. — 496 с.
17. Державна служба: організаційно-правові основи й шляхи розвитку / За заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. — К.: Вид. дім «Ін-Юре», 1999. — 272 с.
18. Державне управління, державна служба й місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. проф. О. Ю. Оболенського. — Хмельницький: Поділля, 1999. — 570 с.
19. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація: Монографія / Кол. авт.; Відпов. ред. проф. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — 448 с.
20. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: Монографія / За ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В. М. Олуйка. — К.: НАДУ, 2008. — 420 с.
21. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков та ін. — К.: Вид. дім «Ін-Юре», 1998. — 376 с.
22. *Дубенко С. Д.* Державна служба й державні службовці в Україні / За заг. ред. Н. Р. Нижник. — К.: Вид. дім «Ін-Юре», 1999. — 336 с.
23. *Дубенко С.* Курс державної служби як складова підготовки державних службовців // Вісн. держ. управління при Президенті України. — 1996. — № 1. — С. 116–117.
24. *Дубов Д.В., Дубова С.В.* Основи електронного урядування: Навчальний посібник. — К.: Центр навчальної літератури, 2006. — 176 с.
25. *Дабосин П. С.* «Критическая» теория общества и государства Ю. Хабермаса: Методол. аспект / Удмурт. гос. ун-т. — Ижевск : Изд-во Удмурт. гос. ун-та, 2001. — 170 с.
26. *Желюк Т.Л.* Державна служба: Навчальний посібник. — К.: Вид-во «Професіонал», 2005 — 576 с.
27. *Зенков М. Ю.* Закордонний досвід керування: Державна служба: Навч. посібник. — Новосибірськ: НГАУ, 2004. — 130 с.
28. *Лісничий В.* Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. — Х.: Торнадо, 2001. — 342 с.
29. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіон. аспект) / за заг. ред. В.М. Мартиненка. — Х.: ХарPI НАДУ, 2008. — 303 с.
30. *Малиновський В. Я.* Державна служба: теорія й практика: Навч. посіб. — К.: Атіка, 2003. — 160 с.
31. *Каплан Р., Нортон Д.* Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп Бизнес», 2004. — 683 с.

32. *Оболенський О. Ю.* Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: Монографія. — Хмельницький: Поділля, 1999.
33. *Оболенський О. Ю.* Державна економічна політика як цілеформуючий фактор діяльності державного апарату та державної служби // Вісн. Східноукр. держ. ун-ту. — 1998. — № 5(15). — Ч. 2.
34. *Оболенський О. Ю., Рач В. А., Щедрова Г. П.* Концептуальні аспекти структури та змісту програми професійного навчання державних службовців // Вісн. держ. служби України. — 1998. — № 4. — С. 58–65.
35. *Оболенський О. Ю.* Державна служба України: концептуальні аспекти розвитку // 36. наук. ін. Укр. Акад. держ. управління при Президенті України: В 2 ч. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — Вип. 2; Ч. 2. — 360 с.
36. *Оболенський О.Ю.* Державна служба: Навчальний посібник. — К.: КНЕУ, 2003. — 344 с.
37. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2005. — 480 с.
38. *Опришко В.* Державно-правова реформа в Україні: основні напрями // Право України. — 1998. — № 1. — С. 11–14.
39. *Осовська Г. В., Осовський О.А.* Менеджмент організації: Навчальний посібник. — К.: Кондор, 2007. — 676 с.
40. *Сороко В. М.* кадрова політика й державна служба: конспект лекцій. — К.: НАДУ, 2009. — 104 с.
41. Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления / Под ред. Сморгунова Л. В. — СПб.: Изд. С.-Петербур. ун-та. — 2010. — 322 с.
42. Государственная политика и управление. В 2-х ч. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред Л.В. Сморгунова. — М.: РОССПЭН, 2006. — 496 с.
43. *Щекін Г. В.* Соціальна теорія й кадрова політика: Монографія. — К.: МАУП, 2000. — 342 с.
44. *Чистов С. М.* Державне регулювання економіки: Навч.-метод. посібник. — К.: КНЕУ, 2002. — 273 с.
45. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка.
46. *Цуруль О.А.* Менеджмент у державних організаціях. Навчально-методичний посібник. — К.: КНЕУ, 2003. — 142 с.
47. *Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft.* Grundriß der Sozialökonomik. Bd. I, II. Tübingen. 1922. — 476 p.
48. *Castells M.* Materials for an exploratory theory of network society. — Brit. J. of Soc., 2000, № 51, — p. 5–24.
49. *Kenis, Patrick and Volker Schneider.* Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox // Marin and Mayntz (eds.), 1991.

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

51. Governance in the European Union: A White Paper [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://ec.europa.eu/governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm)

52. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

World Bank, Managing Development — The Governance Dimension, 1991.

53. *Washington D. C.* [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341\\_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf)

*Навчальне видання*

**САБАДОШ Ганна Олександрівна**

# **МЕНЕДЖМЕНТ У ДЕРЖАВНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ**

**Тексти лекцій**

Редактор *Н. Підлужна*  
Художник обкладинки *О. Покорницька*  
Коректор *І. Савлук*  
Верстка *Т. Мальчевської*

Підп. до друку 21.03.13. Формат 60×84/16.  
Ум.-друк. арк. 9,77. Обл.-вид. арк. 11,12. Зам. 12-4476.

Державний вищий навчальний заклад  
«Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»  
03680, м. Київ, проспект Перемоги, 54/1

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
суб'єктів видавничої справи (серія ДК, № 235 від 07.11.2000)

Тел./факс (044) 537-61-41; тел. (044) 537-61-44

E-mail: [publish@kneu.kiev.ua](mailto:publish@kneu.kiev.ua)

*Для нотаток*