

Міністерство освіти і науки України
Чорноморський державний університет
імені Петра Могили

**О. Н. Євтушенко
В. І. Андріяш**

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

*Навчальний посібник
у трьох частинах*

ЧАСТИНА 3 ОСНОВИ ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ



Миколаїв – 2014

УДК 35.005(075.в)
ББК 67.99(2) 1 я73
Є 27

*Рекомендовано до друку Міністерством освіти і науки України
(лист № 1/11-10991 від 15.07.2014).*

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

Рецензенти:

Бакуменко В. Д. – доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління;

Хаджирадсва С. К. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри управління освітніми закладами Південноукраїнського національного педагогічного університету (м. Одеса);

Халецька А. А. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри загального та адміністративного менеджменту Донецького державного університету управління.

Є 27

Євтушенко О. Н.

Державне управління : [навчальний посібник у 3-х частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014.

ISBN 978-966-336-273-1

Ч. 3. Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 248 с.

ISBN 978-966-336-312-7

Навчальний посібник «Державне управління. Ч. 3. Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту» зорієнтовано на освітньо-професійні програми підготовки магістрів державної служби. У запропонованому навчальному посібнику розглядаються основи менеджменту в державному управлінні; інформаційне та комунікаційне забезпечення державного управління; контролінг у системі державної служби. До складу посібника входять також запитання для самоконтролю, матеріали для семінарських занять, тестові завдання, теми рефератів, словник основних термінів і список літератури.

Навчальний посібник «Державне управління. Ч. 3. Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту» призначено для слухачів магістратури Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили зі спеціальності «Державна служба та місцеве самоврядування», студентів факультету політичних наук, науковців, викладачів, що спеціалізуються в галузі державного управління, державних службовців.

УДК 35.005(075.в)
ББК 67.99 (2) 1я73

ISBN 978-966-336-273-1 (Зар.)
ISBN 978-966-336-312-7 (Ч. 3)

© Євтушенко О. Н., Андріяш В. І., 2014
© ЧДУ ім. Петра Могили, 2014

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
Тема 3.1. Організаційна структура державного органу	8
1. Поняття організаційної структури органу державної влади	8
2. Підходи та методи побудови організаційних структур органу державної влади.	23
3. Типи організаційних структур за класифікацією Г. Мінцберга.	29
Тема 3.2. Внутрішня організація державного органу	41
1. Поняття внутрішньої організації функціонування органу державної влади. Форми організації органу державної влади	41
2. Організація органу державної влади як процес, його основні елементи.	50
3. Організація органу державної влади як функція управління	54
Тема 3.3. Менеджмент державного органу	67
1. Менеджмент організації: суть та роль у державному управлінні	67
2. Ознаки менеджменту як типу управління. Функції та методи менеджменту	81
Тема 3.4. Стратегічне та ситуаційне управління	94
1. Поняття стратегічного управління та його основні складові	94
2. Принципи стратегічного управління	107
3. Ситуаційне управління: поняття та особливості	111
Тема 3.5. Функціональний аналіз та контролінг у діяльності державного органу	121
1. Сутність функціонального аналізу діяльності органу державної влади	121
2. Методика проведення функціонального аналізу	127
3. Сутність, завдання та організація проведення контролінгу в діяльності органу державної влади	133
Тема 3.6. Інформаційне та комунікаційне забезпечення внутрішньої організації державного управління	146
1. Поняття і загальна характеристика комунікацій	146

2. Інформаційно-комунікаційні потоки в структурі державного управління	164
3. Комунікацій та комунікаційний процес	176

**Тема 3.7. Зв'язки з громадськістю в системі
управлінської діяльності державного органу.....189**

1. Public relations як управлінська діяльність та вид зовнішніх комунікативних зв'язків державного органу	189
2. Методи та форми організації public relations у державній установі	200
3. Функції відділів зв'язків із громадськістю при органах державної влади та місцевого самоврядування	204

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....211

ДОДАТКИ.....221

ПЕРЕДМОВА

Перед Україною після проголошення незалежності виникла потреба не тільки вироблення загальних засад розвитку державності, але й створення державних органів, побудованих за конституційним принципом розподілу влади, які б діяли в інтересах держави і громадян України.

Виникла потреба в ефективному менеджменті в органах державної влади, який за точним визначенням Пітера Фердінанда Друкера, американського вченого, «означає не тільки функцію, але й людей, що її виконують». За такого підходу менеджмент в органах державної влади – це форма діяльності, пов'язана з ухваленням рішень щодо найефективнішого використання ресурсів та матеріалів з метою досягнення поставлених перед органами державної влади завдань.

Саме через це менеджмент органів державної влади, котрі діють у певному, визначеному законом, порядку і здійснюють завдання та функції на підставі державно-владних повноважень, власної компетенції, дозволяє державі вирішувати нові складні завдання.

Сьогодні менеджмент органів державної влади України перебуває на стадії розвитку. Нормативно-правову базу організаційно-керівної діяльності складають нормативні акти, які базуються на застарілих командно-адміністративних підходах. В основі управління діяльністю органів державної влади України лежить принцип єдиноначальства, який веде до авторитаризму в керуванні персоналом. Натомість основою менеджменту є координаційний підхід до здійснення управління, суттю якого є демократичні принципи: колегіальності, делегування повноважень, мотивації персоналу.

У сучасних умовах розвитку українського суспільства керівники органів державної влади повинні вміти здійснювати менеджмент, знати основні методи проектування організаційних систем, вміти застосовувати на практиці методи наукового менеджменту, працювати з персоналом, утілювати досягнення науки в практичну діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування, ефективно працювати в кризових ситуаціях, а також мати знання з психології, політології та інших сфер науки.

Поєднання теоретичних і практичних знань та рекомендацій стосовно управління організацією або колективом маємо в такій галузі науково-прикладних знань, як менеджмент органів державної влади. На превеликий жаль, при підготовці спеціалістів для роботи в органах державної влади ще недостатньо уваги приділяється вивченню

менеджменту, однак саме він дав життя цілій системі знань для здійснення ефективного управління діяльністю різних організаційних систем, у тому числі й органів державної влади.

Унаслідок вивчення та впровадження в практичну діяльність засад менеджменту в таких провідних країнах світу, як США, Японія, Франція, Німеччина, Англія, Італія вдалося досягнути високого рівня розвитку в усіх галузях суспільно-політичного життя. Сьогодні країни, що розвиваються швидкими темпами, – Китай, Південна Корея та інші, – своїм успіхом у багатьох галузях завдячують умілому запозиченню методик та наукових розробок із менеджменту.

Питання підвищення ефективності діяльності органів державної влади тісно пов'язані з проблемою якості обслуговування населення. Так, визначаючи головні підходи до створення нової моделі діяльності органів державної влади, підкреслювалось, що органи державної влади розглядаються як сервісна служба, яка надає послуги населенню на окремій території і повинна існувати для громадян, розвиваючи для них систему послуг.

Упровадження в теорію і практику організації діяльності органів державної влади України концепції «менеджменту», що розглядається як форма практичної діяльності, пов'язана з процесом ухвалення рішень щодо найкращого використання ресурсів (капіталу, матеріалів та людей), із метою досягнення запланованих завдань, що забезпечують постійний розвиток організації.

Органи державної влади відрізняються від інших організацій тим, що основним елементом менеджменту в органах державної влади є державний службовець.

За цього підходу менеджмент в органах державної влади – це не тільки вид людської діяльності, що становить систему функцій (планування, прогнозування, організацію, координацію, облік, контроль, мотивування), а й цілий комплекс нових підходів та поглядів на діяльність керівників, роботу з персоналом, діяльність органів державної влади України.

Отже, оптимізація управління органами державної влади повинна будуватися на організаційних основах менеджменту в напрямі демократизації, професійного зростання, зменшення формалізму, бюрократизму та авторитаризму в діяльності керівних структур органів державної влади. Саме структура органу державної влади – це той логічний ланцюжок, що дає можливість найбільш ефективно досягти поставлених перед організацією чи установою цілей.

Менеджмент в органах державної влади – це інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації та управляють ними шляхом постановки цілей і розробки

методів їх досягнення. Процес менеджменту в органах державної влади передбачає виконання функцій планування, організації, координації, мотивації, при здійсненні яких керівники (менеджери) забезпечують умови для продуктивної ефективної праці державних службовців і одержання результатів, які відповідають цілям державного органу. Тому менеджмент в органах державної влади – це ще й уміння досягати поставлених цілей, спрямовуючи працю, інтелект, поведінку державних службовців на досягнення цілей. По суті, менеджмент в органах державної влади – це процес впливу на діяльність окремого працівника, групи й організації в цілому з метою досягнення максимальних результатів.

Вивчення основи організації менеджменту в органах державної влади дозволяє сформувати в державного службовця управлінську компетентність, тобто розуміння суті організації, структури підходу до вибору оптимальних методів управлінської діяльності, стилю управлінської взаємодії, сучасних методів добору керівників та виконавців, оцінки їхніх ділових рис, уміння формувати управлінські команди тощо.

Здійснення ефективного менеджменту в органах державної влади уявляє собою процес ухвалення управлінських рішень, стратегічного передбачення розподілу ресурсів, адаптації до зовнішнього середовища, удосконалення внутрішньої організації, визначення головних цілей, ресурсів, необхідних для їх досягнення, та політики, спрямованої на розбудову держави.

Головною метою навчального посібника **«Державне управління Частина 3. Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту»** є формування усвідомлення в читачів, що тільки цілеорієнтовані організації, установи органів державної влади, які мають відповідну структуру, будуть ефективно діяти в інтересах держави і народу України.

Крім того, менеджмент в органах державної влади є важливою складовою в системі підготовки державних службовців і умовою їх професіонального зростання.

Доктор наук з державного управління,
професор

Ю. Г. Кальниш

ТЕМА 3.1

ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ



*Управлінню, як і плаванню,
неможливо навчитися за книгами.
Г. Мінцберг*

План

1. Поняття організаційної структури органу державної влади.
2. Підходи та методи побудови організаційних структур органу державної влади.
3. Типи організаційних структур за класифікацією Г. Мінцберга.

1. Поняття організаційної структури органу державної влади

Для ефективного управління організацією необхідно, щоб її структура відповідала меті та завданням і була пристосована до них. По суті, організаційна структура – це каркас, що є основою для формування окремих адміністративних функцій. Організаційна структура органу є його внутрішньою структурою і визначає склад, величину, розміщення, профіль діяльності, відповідальність, підпорядкованість, взаємодію та розподіл функцій за підрозділами. Структура (від лат. «structura» – «будова», «розташування», «порядок») відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, типовість зв'язків. Структура не тільки фіксує характеристику системи, але й описує її устрій, що дозволяє простежити розвиток цієї системи. Стосовно системи, структура є

показником її організованості. Структура, яка відображає синтез взаємозв'язків різних елементів, що функціонують для досягнення встановленої мети, називається організаційною [125; 80].

У класичному розумінні організаційна структура визначає такі три характеристики організації:

- сукупність усіх підрозділів, служб та окремих співробітників;
- вертикальні й горизонтальні зв'язки між ними;
- рівні ієрархії (тобто підпорядкованість елементів організації) [82].

Організаційна структура органу державної влади – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) та взаємозв'язок між цими структурними елементами. Структура – невід'ємний атрибут організаційних систем, вона сприяє збереженню стійкого стану системи, тому надає їй цілісності та є показником її зорганізованості. Організаційна структура органу державної влади залежить від місця органу в організаційній структурі державного управління, обсягу та змісту його компетенції і, відповідно, ролі в управлінні суспільними процесами.

Орган державної влади (громадянин або колектив громадян) – це відносно відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом розподілу влади, який створюється в певному, визначеному законом порядку і здійснює завдання та функції на підставі державновладних повноважень, власної компетенції. Його особливий склад об'єднується правовими зв'язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації та методів діяльності.

Організаційна структура органу державної влади має відповідати таким вимогам:

- *мобільність* (відповідно до якої чисельний склад і кількість внутрішніх підрозділів устанавлюються за оптимальними критеріями керованості);
- *оперативність* (визначає складність зовнішніх і внутрішніх зв'язків, швидкість отримання та суворе збереження інформації, своєчасність ухвалення та організації виконання рішень);
- *економічність* (зумовлює необхідність визначати вартість утримання апарату управління та витрат на здійснення управлінської діяльності);
- *керованість* (визначена дорученими завданнями; залежить від керівника й персоналу).

Структура організацій – це сукупність методів поділу процесу праці на конкретні робочі завдання і координації їх виконання.

Новіков Б. В. *Основи адміністративного менеджменту* : [навч. посіб.] / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сінінок, П. В. Круш. – К. : Центр навчальної літератури. – 2004. – 560 с. – С. 136.

Організаційна структура органів державної влади є сукупністю ланок та рівнів управління, між якими встановлюються підпорядкованість та взаємозв'язок. Взаємозв'язок та субординація елементів структури динамічні, оскільки мають рухатися вслід за об'єктом управління, що змінюється. Відтак, ідеться про сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені в суворій підлеглості і забезпечувати взаємозв'язок між суб'єктом та об'єктом управління [9].

Ланка управління – самостійна частина організаційної структури на певному ступені (рівні), яка складається з апарату управління та виробничих підрозділів, виконує одну чи декілька функцій управління. По суті, це реальне первинне організаційне утворення керівної системи (структурний підрозділ чи окремий виконавець на певному рівні організаційної структури управління).

Ступінь (рівень) управління – поєднання ланок управління, однаково віддалених від верхньої ланки організаційної структури. Рівні управління, поєднуючи різні ланки, характеризують рівень концентрації процесу управління і послідовність підпорядкування одних ланок іншим зверху донизу [41, с. 53]. *Рівні управління* – це послідовно розташовані рівні ієрархії управління (рис. 3.1.1), послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим, знизу догори.

У сучасних умовах існує тенденція до спеціалізації професійної діяльності, за якої працівник (або кожний підрозділ) виконує покладені на нього функції і не втягується у виконання інших функцій. Кількість рівнів управління визначає тип структури з погляду її складності. Залежно від цього організаційна структура може бути, наприклад, *дворівнева*, *трирівнева* тощо.

Відносини між елементами структури органів державної влади підтримуються завдяки зв'язкам, які прийнято фахівцями поділяти на горизонтальні та вертикальні. Вертикальні зв'язки мають характер координації, узгодження, і є зв'язками одного рівня. В їх основі лежать відносини підпорядкованості між керівниками та їх підлеглими, коли одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати. Вони виникають за наявності декількох рівнів управління.

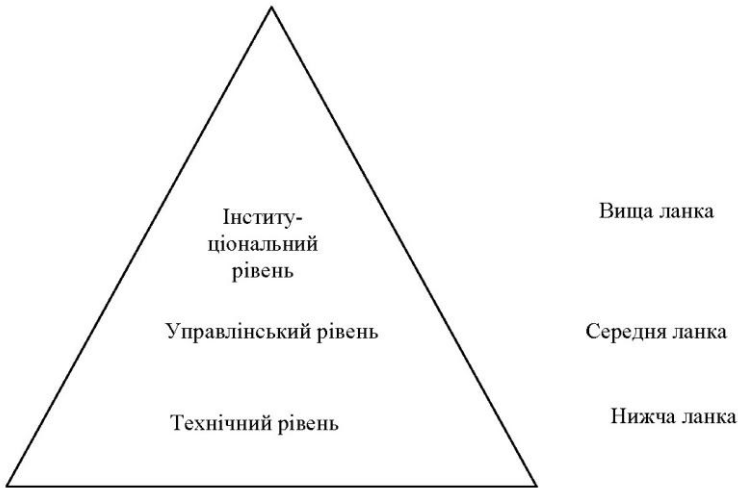


Рис. 3.1.1. Рівні управління

За *вертикального поділу праці* кожен керівник має сферу діяльності, за яку він відповідає (сферу контролю), або деяке число працівників, які йому підпорядковані. У цьому випадку розподіл завдань проводиться не на одному рівні, а «зверху вниз» – від працівників, які займають вищі пости, до працівників, що знаходяться внизу ієрархії.

Горизонтальні зв'язки – це відносини влади та підпорядкування. Вони базуються на відносинах інтердепенції (взаємозв'язку, взаємозалежності) або констеляції (опосередкованої залежності) та встановлюються між рівноправними керівниками і структурними підрозділами, які взаємодіють у процесі управлінської діяльності. Необхідність у них виникає за ієрархічної побудови системи управління. Так, за дворівневої структури створюються верхні ланки управління (керівництво організацією в цілому) і низові ланки (управлінці, що безпосередньо керують роботою виконавців). У разі наявності трьох і більше рівнів в ОСУ формується так званий середній рівень, що, у свою чергу, може складатися з декількох рівнів.

Горизонтальні зв'язки базуються на горизонтальному характері поділу праці, який зумовлений тим, що всередині організації необхідно мати керівника, який очолює кожен окремий підрозділ (наприклад, за функціональним принципом).

Лінійні зв'язки відображають рух управлінських рішень та інформації між лінійними керівниками, тобто особами, які відповідають за діяльність організації або її структурних підрозділів.

Функціональні зв'язки виникають по лінії руху інформації та управлінських рішень за різними функціями менеджменту.

Аналіз практики функціонування як зарубіжних, так і вітчизняних організацій дає змогу виокремити певні види організаційних структур, які, у свою чергу, можна об'єднати в дві групи (типи): *механістичні та органічні* (рис. 3.1.2).

Механістичні структури (їх ще називають ієрархічними, формальними, бюрократичними, класичними, традиційними) характеризуються жорсткою ієрархією влади в організації, формалізацією правил і процедур, централізованим ухваленням рішень, об'єктивними критеріями добору кадрів, об'єктивною системою винагороди. Вони функціонують як чітко злагоджений механізм. До цього типу належать *лінійна, функціональна структури та їхній симбіоз – лінійно-функціональна й дивізійна* структури управління.

Органічні (адаптивні) структури мають розмиті межі управління, невелику кількість рівнів управління, характеризуються слабким чи помірним використанням формальних правил і процедур, децентралізацією ухвалення рішень, амбіційною відповідальністю, неформальними міжособистісними стосунками. До них належать *матричні, проектні* й тому подібні організації, що вирізняються великою гнучкістю у взаємодії із зовнішнім середовищем.



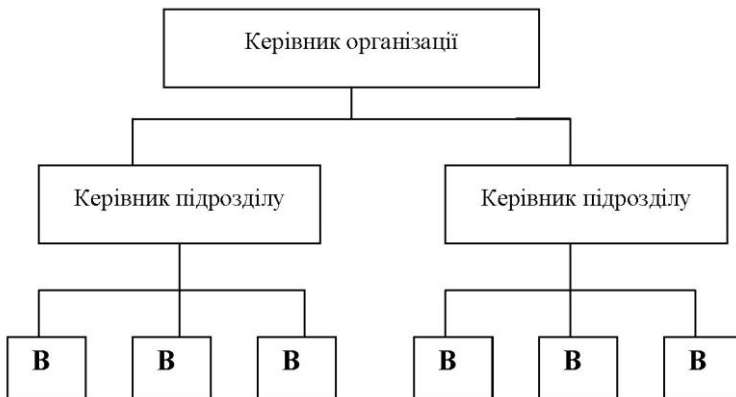
Рис. 3.1.2. Типи й види організаційних структур

Організаційні структури державного органу (державної установи) різноманітні, що залежить від різниці в розмірах, складності та сфері діяльності. У теорії управління (залежно від типів зв'язків між елементами) розрізняють декілька видів організаційних структур управління: *лінійна, функціональна, лінійно-функціональна, матрична, програмно-цільова, дивізійна*.

Лінійна структура органу державної влади реалізує принципи одноосібності й централізму та створюється на основі побудови апарату управління тільки зі взаємно підлеглих елементів, у вигляді ієрархічної драбини. *Лінійна структура* державного органу формується за принципом єдиноначальності і передбачає виконання одним керівником усіх функцій на кожному рівні управління з повним підпорядкуванням йому на правах єдиноначальності всіх нижчестоящих підрозділів.

За лінійної структури одна особа сконцентровує у своїх руках керівництво всією сукупністю операцій, які мають одну мету, і єдність розпорядництва – тобто передачі обов'язкових для виконання команд кожній із ланок одного рівня тільки від одного керівника (рис. 3.1.3). Кожен працівник у лінійній структурі підлеглий та підзвітний тільки одному керівникові.

Таким чином, в апараті державного органу створюється ієрархія підлеглих та відповідальності, що є за лінійної структури єдиним та домінуючим типом організаційних відносин.



В – виконавці підрозділу

Рис. 3.1.3. Лінійна структура державного органу

Лінійний керівник кожної зі структурних ланок відповідає за принципом єдиноначальності за весь обсяг діяльності того підрозділу,

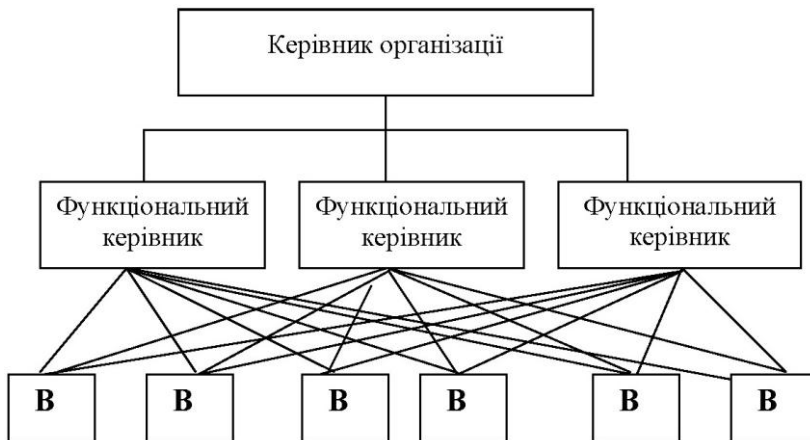
який йому підлеглий, та здійснює виконання всіх функцій управління на об'єкті, який йому доручено. Інформація при цьому передається тільки за двома взаємопов'язаними напрямками – зверху вниз та знизу вгору згідно з управлінською ієрархією, без охоплення горизонтальних комунікацій. Лінійна структура має переваги та недоліки (табл. 3.1.1) і, як правило, чітко функціонує за наявності стабільних завдань, виконання операцій, що повторюються, але важко пристосовується до нової мети.

Таблиця 3.1.1

Переваги та недоліки лінійної структури

Переваги	Недоліки
Чіткість і простота взаємодії (неможливість отримання підлеглими суперечливих розпоряджень та вказівок)	Необхідність високої кваліфікації керівників (керівник повинен бути компетентним з усіх питань роботи підлеглих йому ланок)
Відповідальність кожного за виконання свого завдання (контроль та дисципліна)	Зростання кількості рівнів управління за умови збільшення розмірів організації
Оперативність підготовки та реалізації управлінських рішень	Обмеження ініціативи робітників на нижчих рівнях
Економічність (за умови невеликих розмірів організації)	Слабка координація ланок, підлеглих одному керівникові
Лінійна структура орієнтує керівників на вирішення оперативних питань та на отримання поточних ефектів	Вирішує коло завдань, які не дуже складні
Логічно найбільш струнка	Найменш гнучка

Функціональна структура органу державної влади будується на основі поділу управлінської праці, тобто поглибленні спеціалізації виробництва та управління, і розподілу управлінських виконавчих функцій між керівниками та органами, які передають нижчим рівням управління обов'язкові для них завдання. Отже, диференціація функцій управління є основою переходу до функціональної структури управління. Функціональна спеціалізація підвищує ефективність діяльності органу державної влади, тому що замість універсальних керівників, що мають розумітися на виконанні всіх функцій управління, з'являється апарат фахівців, компетентних у своїй сфері, які мають штат співпрацівників, що відповідають за доручену ділянку роботи. Функціональні керівники (рис. 3.1.4) за такої структури спеціалізуються на виконанні окремих функцій управління. Керівні вказівки стають більш кваліфікованими, але порушується принцип єдності розпорядництва, оскільки нижчестоящі ланки не знають, чиї розпорядження виконувати в першу чергу, а також як їх узгоджувати між собою.



В – виконавці підрозділу

Рис. 3.1.4. Функціональна структура органу державної влади

Функціональна структура управління має певні переваги (сприяє кращому вирішенню окремих завдань), веде до формування державних органів, які спеціально пристосовані до ведення конкретних функцій управління. У той же час вона має й певні недоліки (табл. 3.1.2), створює подвійне підпорядкування для виконавців, породжує проблему міжфункціональної координації, у ній порушується єдність розпорядництва і знижується відповідальність за роботу.

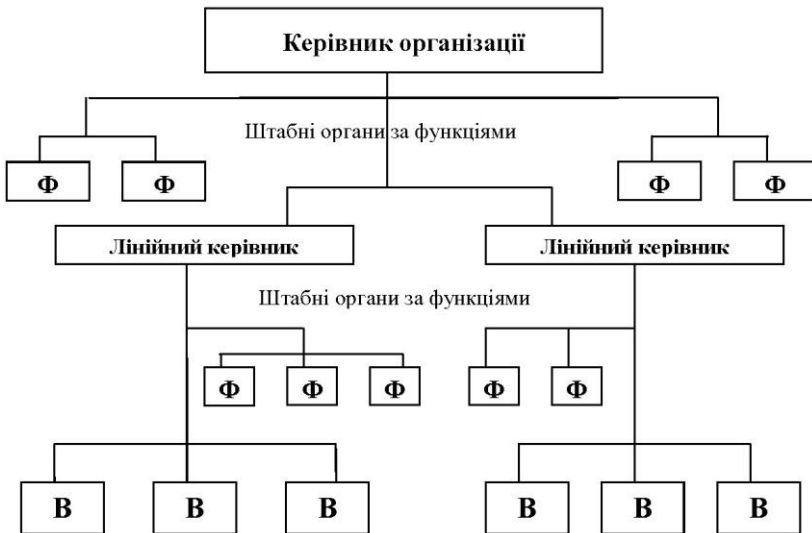
Таблиця 3.1.2

Переваги та недоліки функціональної структури

Переваги	Недоліки
Спеціалізація діяльності функціональних керівників (висока компетентність у виконанні окремих функцій)	Можливість отримання суперечливих вказівок (загострення міжфункціональних конфліктів зменшує ефективність досягнення загальних цілей)
Скорочення часу проходження інформації	Порушення принципу єдиноначальності (розмивання єдності розпорядництва та відповідальності)
Розвантаження вищого керівництва	Складність контролю
Співробітники мають чітку перспективу професійного зростання	Недостатня гнучкість

На практиці найбільшого поширення набула організаційна структура, яка має назву *лінійно-функціональної (або лінійно-штабної)*, тому що є

поєднанням лінійного та функціонального управління. За такої структури для розвантаження вищого керівництва створюється штаб (фахівців різних видів діяльності), що готує кваліфіковані управлінські рішення, але передає їх на нижчі рівні лінійний керівник. Керівники функціональних підрозділів здійснюють методичне керівництво реалізацією функцій управління (рис. 3.1.5).



В – виконавці основних (операційних) підрозділів

Ф – керівники або виконавці функціональних підрозділів

Рис. 3.1.5. Лінійно-функціональна структура органу державної влади

Лінійно-функціональні структури особливо ефективні для організацій, які функціонують у стабільному режимі, рівномірно розвиваються, не відчувають значних впливів навколишнього середовища. Горизонтальні зв'язки в таких випадках устанавлюються на відносно тривалий час, а їх регулювання не потребує додаткових втручань вищестоящих органів управління. Однак у разі появи нових нестандартних проблем, значна частина яких потребує ухвалення творчих рішень (спільними зусиллями фахівців різних підрозділів), порушується стабільність функціонування системи управління. При вирішенні проблемних завдань функціонування організації (пов'язаних із переорієнтацією мети або зміною шляхів її досягнення) лінійно-функціональна структура управління стає неефективною (табл. 3.1.3).

Таблиця 3.1.3

Переваги та недоліки лінійно-функціональної структури

Переваги	Недоліки
Поєднує переваги лінійних та функціональних структур	Складність регулювання відносин лінійних і функціональних керівників
Забезпечує відносно швидку реалізацію управлінських рішень завдяки своїй ієрархичності	В умовах реорганізації збільшується потік інформації, який спричиняє перевантаження керівників
Спеціалізація функціональних керівників	Така структура чинить опір здійсненню змін в організації

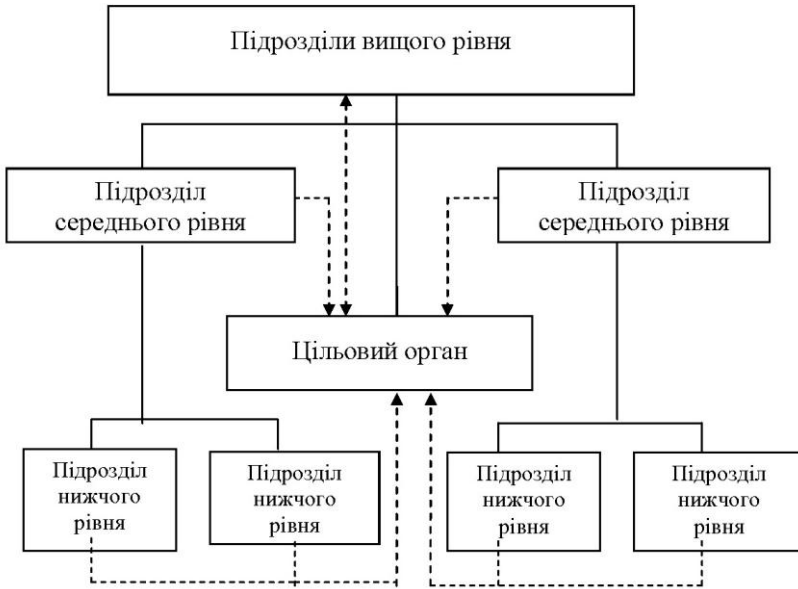
У сучасних умовах із розвитком організацій, більшою залежністю їх від навколишнього середовища та необхідністю адаптації до змін з'явилися нові види організаційних структур, серед яких найбільше поширені *програмно-цільові, матричні та дивізійні*.

Програмно-цільова організаційна структура – особливий тип структури, який поєднує елементи функціональної та дивізійної структури, тобто здійснює принцип подвійного підпорядкування (лінійному керівнику дивізійної структури та керівнику проекту функціональної служби) (рис. 3.1.6).

Програмно-цільова організаційна структура управління дозволяє керівнику, відповідальному за досягнення поставленої мети, підкорити всіх виконавців, незалежно від того, в якому підрозділі вони виконують основну роботу. Після закінчення роботи всі виконавці повертаються до складу своїх підрозділів.

Програмно-цільові структури покликані дати організаційне забезпечення в ході реалізації стратегічних планів. Їх сутність та призначення визначаються системним підходом до організації як об'єкта управління, який розглядається як єдина цілісна система з орієнтацією на виявлення в ній взаємозв'язків та взаємозалежностей, спрямованих на досягнення кінцевої мети системи. Реалізація поставленої мети забезпечується шляхом виконання управлінськими ланками комплексу робіт (програми) та заходів. Характер відносин між ланками набуває сутності взаємодії та взаємного сприяння.

Основа програмно-цільової структури становить спеціальний орган (підрозділ), призначений для формування, координування та регулювання всіх горизонтальних зв'язків, які належать до цієї програми. Орган інтегрує горизонтальні зв'язки залежно від конкретних умов функціонування та змісту програм. Його функції, повноваження та відповідальність виявляються статусом особи (керівник програми), що його очолює та здійснює процес управління програмою.



Умовні позначення:

----- – вертикальні зв'язки;

- - - - - горизонтальні зв'язки

Рис. 3.1.6. Програмно-цільова організаційна структура

Розрізняють такі основні організаційні варіанти (типи) побудови програмно-цільових структур: *координаційна, проектна (продуктова), змішана*.

Координаційна структура. Керівник програми та підлеглі йому працівники відіграють лише допоміжно-координаційну роль, виступають додатковим інструментом для забезпечення більш оперативної та збалансованої взаємодії між співвиконавцями проекту. Керівники програми при цьому практично не наділяються правами ухвалення рішень і несуть лише часткову відповідальність за виконання певної складової програми.

Ця система досить ефективна в умовах великої кількості програм із нескладною кооперацією підрозділів, при виконанні яких на перший план виходять питання підвищення оперативності та комплексності їх виконання.

Проектна (продуктова) структура. *Проектні структури* – це структури управління комплексними видами діяльності, які у зв'язку з вирішальним значенням вимагають забезпечення безупинного

координувального та інтегровального впливу жорстких обмежень у витратах, термінах та якості робіт [110, с. 71-74].

Керівник програми несе повну відповідальність за якість і терміни виконання робіт. У зв'язку з цим він отримує всі права розпорядництва (виконавці програми переходять у повну підлеглисть керівника). При цьому всередині програмно-цільової структури формується традиційна лінійно-функціональна структура. Застосування цього варіанта доцільне в тому випадку, коли організація виконує обмежену кількість складних програм, що потребують високої якості, суттєво відрізняються між собою, виконанням кожної з них зайнятий окремий колектив працівників, який не бере участі в інших програмах. Таку структуру, за рекомендацією фахівців, може бути використано в організаціях, що вирішують вузьке коло складних питань.

Таблиця 3.1.4

Переваги та недоліки програмно-цільової структури

Переваги	Недоліки
Краща орієнтація на мету конкретної службової діяльності; більш ефективне поточне управління	Необхідність постійного контролю за «співвідношенням» сил між завданнями управління за метою і функціональним призначенням підрозділів
Більш ефективне поточне управління; більш гнучке використання спеціальних знань і компетентності окремих виконавців	Труднощі із встановленням чіткої відповідальності за роботу за завданнями підрозділу та виконання функцій за вирішенням цільового завдання (наявність негативних явищ, пов'язаних із подвійним підпорядкуванням)
Розвиток у працівників навичок ухвалення рішень, професійної та управлінської діяльності (на основі відносної автономності оперативних груп)	Можливі порушення встановлених правил роботи, прийнятих у лінійних та функціональних підрозділах, через тривалий відрив від них співробітників, що беруть участь у роботі цільових робочих груп
Поліпшення контролю за виконанням окремих завдань службової діяльності	Необхідність адаптації співробітників до нових умов і набуття ними навичок, необхідних для ефективної роботи у складі оперативних груп
Можливість застосування ефективних методів планування й управління	Можливість виникнення конфліктів між керівниками лінійних і функціональних підрозділів та керівниками оперативних груп

Змішаний тип організації програмно-цільової структури.

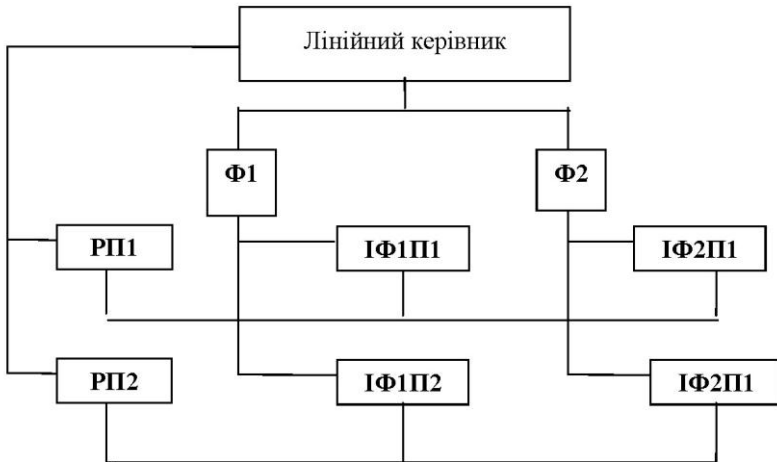
Керівник програми має всю повноту функціонального керівництва, але він не має права безпосереднього розпорядження працівниками. Усі рішення, які стосуються сутності, якості та термінів виконання робіт, ухвалює керівник програми, а організацію реалізації цих рішень

забезпечують безпосередні керівники виконавців відповідно до чинної лінійно-функціональної структури управління.

Такий варіант організації програмно-цільової структури доцільний у тих випадках, коли в організації одночасно виконуються невелика кількість складних, відповідальних і високовитратних програм довгострокового характеру та безліч менш складних і довгострокових робіт.

У кожному окремому випадку використання чистої продуктової, програмної, змішаної або координаційної системи управління програмою має бути обґрунтоване конкретними умовами організації.

Перерозподіл функцій між органами лінійно-функціональної і програмно-цільової структур призводить до виникнення *матричної організаційної структури* (функціонально-часово-цільова), яка використовується в організаціях зі складним характером робіт, а також для забезпечення висококваліфікованих послуг та експертизи в галузі науки і техніки (рис. 3.1.7). Проблеми, пов'язані з використанням матричної організаційної структури, як правило, полягають у її складності, необхідності «зв'язати» велику кількість вертикальних і горизонтальних зв'язків в єдине ціле [23].



Ф1, Ф2 – функціональні ланки

РП1, РП2 – керівники проектів

ІФ1П1,, ІФ2П2 – групи функціональних працівників, що оперативно підлеглі керівникові проекту (РП1, РП2) за умови методичного керівництва функціональної служби (Ф1, Ф2)

Рис. 3.1.7. Матрична структура органу державної влади

Управлінська вертикаль матричної структури будується відповідно до окремих сфер діяльності організації, а по горизонталі здійснюється управління проектами. Для матричної структури характерне створення безпосередніх зв'язків між фахівцями незалежно від їх позиції в організації. За матричної організаційної структури виконавець має двох або більше керівників, яким він підлеглий. Виконавець (за програмою або проектом) знаходиться в точці перетину міжфункціональних зв'язків, які регулюються як керівником програми, так і лінійними керівниками. Цей перетин організаційних зв'язків надає організаційній структурі матричного характеру. Матрична структура зберігає всю сукупність інформаційних зв'язків, притаманних механізму управління, які не суперечать принципу єдиноначальності, оскільки вертикально-лінійне керівництво функціональними органами обох структур зберігається за одними й тими ж рівнями управління. Вона надійна і стійка при виконанні таких робіт, які встановлені й повторюються і мають спеціальний механізм координації функціональних і міжфункціональних зв'язків щодо досягнення цілей, які змінюються. Хоча й вона має певні недоліки (табл. 3.1.5).

Таблиця 3.1.5

Переваги та недоліки матричної структури

Переваги	Недоліки
Високий ступінь адаптації до змін у середовищі	Обмежена сфера застосування
Наявність ефективних механізмів координації між багатьма складними і взаємопов'язаними проектами	Подвійне підпорядкування, розподіл влади й відповідальності, що спричиняє складність і невизначеність структури
Значна активізація діяльності керівників і працівників управлінського апарату за рахунок формування програмних підрозділів, які активно взаємодіють із функціональними підрозділами, посилення взаємозв'язку між ними	Виникнення конфліктів на підставі «боротьби за владу» між функціональними керівниками і керівниками проектів (конфлікт інтересів)
Розподіл функцій управління між керівниками, відповідальними за забезпечення кінцевих результатів (керівники проектних і програмних груп), і керівниками, відповідальними за забезпечення якнайповнішого використання наявних виробничих, матеріальних і трудових ресурсів (керівники функціональних підрозділів)	Можливість втрат часу на забезпечення ефективних комунікацій; неможливість оперативного вирішення проблем через необхідність досягнення консенсусу між різними управлінськими світоглядами
Залучення керівників всіх рівнів і фахівців до сфери активної творчої діяльності щодо прискореного технічного вдосконалення виробництва	Сприяння розвитку організаційної бюрократії

Матрична структура дає змогу:

- скорочувати навантаження на керівників вищого рівня управління шляхом передачі повноважень з ухвалення рішень на середній рівень управління при збереженні координації та контролю за ключовими рішеннями на вищому рівні;
- забезпечувати гнучкість та оперативність маневрування ресурсами при виконанні декількох програм у рамках однієї організації;
- ліквідувати проміжні структурні ланки при оперативному управлінні програмами;
- посилити особисту відповідальність керівника як за програму в цілому, так і за її елементи;
- організувати чітку взаємодію на базі перерозподілу завдань у системі управління;
- застосовувати сучасні методи управління.

До ієрархічного типу організаційної структури належить також так звана **дивізійна структура** (від англ. «division» – «відділення»), яка характеризується поєднанням централізованої координації з децентралізованим управлінням (децентралізація зі збереженням координації та контролю). В основу дивізійної структури покладено принцип оцінки діяльності кожного функціонального структурного підрозділу з кінцевого фінансового результату [17, с. 153-155]. Дивізійна організаційна структура передбачає делегування окремих управлінських функцій на нижчі органи управління, які фактично самостійні у виборі різних управлінських рішень, за винятком фінансових і матеріальних [120, с. 95-96].

Отже, ключовими фігурами в управлінні організаціями з дивізійною структурою стають **не керівники** функціональних підрозділів, а **менеджери**. При цьому здійснюється структуризація організації за критеріями продуктової, споживацької, регіональної спеціалізації. Дивізійна організаційна структура забезпечує більш тісний зв'язок виробництва зі споживачами, істотно прискорюючи його реакцію на зміни, що відбуваються в зовнішньому середовищі, хоча має й певні недоліки (табл. 3.1.6).

Таблиця 3.1.6

Переваги та недоліки дивізійної структури

Переваги	Недоліки
Невтручання в оперативну діяльність виробничих підрозділів	Дублювання функцій управління на рівні підрозділів
Можливість для вищого керівництва зосередитись на вирішенні стратегічних проблем	Збільшення витрат на утримання адміністративно-управлінського апарату

Закінчення табл. 3.1.6

Підвищення якості рішень, що ухвалюються (завдяки наближенню до місця виникнення проблеми)	Труднощі розподілу загально-організаційних ресурсів і витрат між автономними підрозділами організації
Внутрішньофірмова конкуренція	Зростання ієрархічності

Структуризація у відділеннях (дивізіонах) проводиться, як правило, за одним із трьох принципів:

- за продуктовим – з урахуванням особливостей продукції, що випускається, чи послуг, що надаються;
- за групами споживачів – залежно від їхніх конкретних потреб;
- за регіональним – залежно від території, що обслуговується.

У зв'язку з цим розрізняють три типи дивізіональних структур: *продуктові, орієнтовані на групи споживачів та регіональні.*

Дивізіональна організаційна структура відповідає умовам динамічного ринкового середовища та організаціям із великою кількістю виробництв (концернам, холдингам, комбінатам), життєвий цикл яких відносно тривалий. Вона характеризується повною відповідальністю керівників відділень за результати діяльності очолюваних ними підрозділів.

Таким чином, аналіз різновидів організаційних структур (ієрархічного й адаптивного типу) показує, що перехід до більш гнучких, адаптивних структур управління, краще пристосованих до динамічних змін і вимог, є необхідним і закономірним. Структура органу державної влади може формуватися з урахуванням охарактеризованих видів структур управління організаціями, а також відомих та впроваджених у практиці управління підходів і методів їх проектування.

2. Підходи та методи побудови організаційних структур органу державної влади

Організаційна побудова (вдосконалення) структур органів державної влади в Україні повинна розглядатись з урахуванням усієї системи державного управління, умов становлення держави та факторів, які впливають на її розвиток. Безпосередньо ж на організаційну структуру органу державної влади впливає вся сукупність взаємозв'язків як із зовнішнім, так і з внутрішнім середовищем. Хоча зрозуміло, що організаційна структура органу державної влади більше залежить лише від внутрішніх взаємозв'язків, а зовнішні впливають на неї лише через її організаційну форму.

Найкраща організаційна структура, як зазначають дослідники – це та, яка найкращим чином дозволяє організації ефективно взаємодіяти

із зовнішнім середовищем, продуктивно та цілеспрямовано розподіляти і спрямовувати зусилля своїх співробітників, і, таким чином, задовольняти потреби клієнтів і досягати своєї мети з високою ефективністю [3, с. 167].

У науковій літературі існує значна кількість підходів та методів побудови організаційних структур органів державної влади і місцевого самоврядування. Під терміном «підхід» ми маємо на увазі опис тих змін і заходів, які передбачається здійснити для побудови організаційної структури органу державної влади (органу місцевого самоврядування). Найбільш поширеними підходами до побудови організаційної структури органів державної влади є *класичний, біхевіористичний (поведінковий), ситуаційний, системний*.

Класичний підхід. У рамках класичного підходу побудова організаційної структури органу державної влади передбачає чітке формулювання цілей, що ставляться перед установою. Організаційна структура установи розглядається за цього підходу як машина, що необхідна для виконання конкретних завдань шляхом установалення завдань структурним підрозділам та окремим працівникам. Вважається, якщо завдання встановлені більш конкретно, то їх може бути краще виконано.

Поведінковий (біхевіористичний) підхід – це підхід, сутність якого полягає в тому, що організаційна структура розглядається як соціальний організм, й основна увага звертається на соціальну роль працівників колективу установи на основі застосування концепції науки поведінки [114, с. 127]. Основну увагу представників цього підходу було зорієнтовано на можливість вдосконалення діяльності організаційних структур за рахунок підвищення ефективності людських ресурсів. Об'єктом управління при цьому є мотивація праці службовців, відносини в малих групах, групова та міжгрупова поведінка, задоволення соціально-економічних потреб членів трудового колективу тощо. Він виник у відповідь на нездатність організацій (підприємств) повністю використати людський фактор як основний елемент підвищення ефективності діяльності організацій. Тому привернення уваги до людського фактору – це революційний переворот у теорії організації та управління [70, с. 62].

Ситуаційний підхід полягає в тому, що під час побудови структури організації необхідно враховувати конкретну ситуацію (набір обставин, які впливають на організацію в конкретний час). Змістом *ситуаційного підходу* є побудова структур, здатних враховувати зміни в навколишньому середовищі, при цьому беруть до уваги такі чинники: зовнішнє середовище (прямі фактори: постачальники, споживачі, конкуренти, і непрямі: стан економіки, культура, цінності, закони тощо), технологія здійснення управлінської праці, стратегічний вибір керівництва щодо

цілей організації, орієнтацію на нововведення, характер та важливість вирішуваних завдань, національні традиції, поведінку працівників тощо.

Ситуаційний підхід вказує на конкретні прийоми і методи вирішення задач та досягнення цілей організації. Умови здійснення ситуаційного підходу (три типи): відносно стабільні; такі, що змінюють лише частину характеристик середовища та організації; невизначені.

Системний підхід розглядає організацію як систему, «множину взаємозв'язаних і певним чином упорядкованих компонентів, що забезпечує цілісність організації та її відносини із зовнішнім середовищем» [5, с. 257]. *Системний підхід* надає можливість багатоаспектного розгляду організаційних структур з урахуванням кількості елементів і відносин між ними, частин організаційних структур та інших системних характеристик. Відмінними особливостями цього підходу є те, що організаційна структура органу державної влади розглядається як складова більшої організаційної системи; вона сама є складною соціально-економічною системою, а її складові мають власні цілі.

Необхідність формування нових організаційних структур виникає у випадках:

- 1) створення нової організації;
- 2) реструктуризації старої організації;
- 3) зміни в підходах та методах управління організацією;
- 4) зміни напряму діяльності організації тощо.

Існує досить багато методів побудови структур управління, які використовуються в різноманітних методичних підходах. У сучасних умовах для вибору типу організаційної структури використовують такі основні методи: *аналогій, експертно-аналітичний, структуризації цілей, організаційного моделювання, нормативний, параметричний, технологічний, структуризації, економіко-математичного моделювання, організаційно-економічного моделювання, імітаційного моделювання.*

Метод аналогій полягає в застосуванні організаційних форм, що виправдали себе в організаціях зі схожими організаційними характеристиками (середовищем, стратегією, технологією, розмірами) по відношенню до організації, що проектується.

Експертно-аналітичний метод полягає в обстеженні й аналітичному вивченні організації кваліфікованими фахівцями-експертами, які й розробляють відповідну організаційну структуру управління.

Метод структуризації цілей передбачає розробку системи цілей організації, включаючи їх кількісне та якісне формулювання і подальший аналіз базових організаційних структур із точки зору їх відповідності системі цілей.

Метод організаційного моделювання базується на розробці різних варіантів можливих організаційних структур для конкретних об'єктів

управління з наступним їх порівнянням (співставленням) й оцінкою за певними критеріями. Критеріями ефективності при співставленні різних варіантів організаційних структур слугують можливості якнайповнішого досягнення цілей організації за умови відносно нижчих витрат на її функціонування. *Метод організаційного моделювання* дозволяє виконувати завдання, основними параметрами яких є безпосередні характеристики організаційної структури, наприклад завдання групування управлінських рішень за ланками, завдання формування складу та переліку структурних підрозділів, розробки документації, що регламентує діяльність підрозділу і системи в цілому. Організаційне моделювання має прикладний характер і може охоплювати різні аспекти при формуванні структури управління: управлінський, інформаційний, соціально-психологічний. Метод дає можливість комплексного розгляду питань, що стосуються рішення проблеми, починаючи з розрахунку кількісних параметрів і закінчуючи організаційним регламентуванням підрозділів. Він дозволяє моделювати різні варіанти організаційної структури, не вдаючись до натурних експериментів, проведення яких у реальних умовах пов'язане, як правило, із різними труднощами фінансового та часового характеру [43].

Нормативний метод базується на використанні при побудові організаційної структури цілого ряду нормативів, серед яких можна визначити такі:

- норма керованості – відношення між кількістю керівників та підлеглих;
- граничні величини службовців для формування з них самостійних відділів, бюро, груп;
- нормативна чисельність персоналу за функціями управління та ін.

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

Параметричний метод – спосіб установлення функціональних залежностей між параметрами елементів виробничої системи та системи управління персоналом для виявлення ступеня їх відповідності. Параметричний метод застосовують для визначення чисельності управлінського персоналу кадрових служб організацій.

Технологічний метод (метод формування організаційної структури на основі технологічного процесу реалізації завдань управління) перед-

бачає виконання роботи зі створення необхідних структур у такій послідовності:

- визначення цілей і завдань, а також функцій, які виконуються державним органом;
- виявлення обсягу необхідної інформації та характеру її носіїв;
- установлення стандартного переліку робіт та операцій за кожною з функцій управління, а також алгоритмів їх реалізації, розрахунок на основі встановлених норм трудомісткості виконання управлінських робіт за окремими функціями управління;
- розподіл завдань і функцій між підрозділами структури управління.

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

Метод економіко-математичного моделювання (зокрема, організаційно-економічного та імітаційного) передбачає здійснення послідовно формалізованого опису розташування структурних елементів відповідного функціонального призначення, а потім – опису взаємодії цих елементів.

Модель – представлення об'єкта, системи чи поняття (ідеї) в певній формі, відмінній від форм їх реального існування. Модель – це, перш за все, спрощення уявлення реального об'єкта чи явища, що зберігає його основні, суттєві риси. Процес розробки моделі, тобто моделювання, може бути здійснено різними способами, з яких найбільш поширене фізичне та математичне моделювання.

В основі організаційно-економічного моделювання лежить розробка графічних та математичних відображень розподілу прав і відповідальності, зв'язків між підрозділами і посадами, потоків інформації. Імітаційне моделювання передбачає побудову та використання моделей, які характеризують динаміку окремих показників об'єкта управління, взаємопов'язаних у вигляді системи моделей, кожна з яких показує зміни окремих параметрів, що відбуваються під впливом зовнішніх факторів або зрушень у співвідношенні елементів в об'єкті управління.

Метод імітаційного моделювання – програмне відтворення функціонування системи завдяки відтворенню функцій або моделей елементів та зв'язків. Імітаційне моделювання базується на математичному методі статистичних випробувань, який моделює та досліджує на комп'ютері

модель (тобто комп'ютерну програму) процесу функціонування системи з утворенням випадкових процесів або випадкових впливів.

Імітаційне моделювання – це метод дослідження, який полягає в імітації на комп'ютері процесу функціонування системи (об'єкта) чи окремих її елементів із використанням спеціалізованих програмних комплексів. Сутність методу імітаційного моделювання полягає в розробленні таких алгоритмів і програм, які імітують поведінку реальної системи, її основні властивості та характеристики в необхідному для дослідження складі, обсязі і сфері зміни параметрів.

Карпов Ю. Имитационное моделирование систем. Введение в моделирование / Ю. Карпов. – СПб. : БХВ Петербург, 2006. – 400 с.

В українській практиці побудови структури органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування найчастіше використовується лінійно-функціональна схема побудови державного органу з підключенням до неї програмно-цільових ланок (розглянуті в параграфі 1).

При формуванні організаційної структури органу державної влади необхідно враховувати такі вимоги до неї:

- *оптимальність* (мінімальна необхідна кількість зв'язків між органами управління, невеликі підрозділи з висококваліфікованим персоналом, невелика кількість рівнів керівництва, наявність груп спеціалістів, орієнтація на конкретний об'єкт управління, висока продуктивність);
- *простота, економічність* – мінімальні витрати на управління, відсутність дублювання та паралелізму в роботі;
- *надійність* (гарантія достовірності передачі інформації, безперебійності зв'язку);
- *оперативність* (недопущення негативних необоротних дій);
- *стійкість* (незмінність основних властивостей структури за різних зовнішніх змін);
- *гнучкість* (здатність швидко реагувати на зміни в зовнішньому та внутрішньому середовищі);
- *спеціалізація* (зосередженість окремих працівників на виконанні заданих функцій управління);
- *ефективність* (досягнення ефекту при мінімізації витрат на управлінський апарат);
- *незалежність від конкретних осіб* (вимога пристосовувати організацію до особливостей працівників, будувати її як інструмент для досягнення мети організації, підбирати людей, які здатні забезпечити досягнення місії організації [90, с.108]).

Таким чином, використання сукупності підходів і методів для побудови організаційних структур органів державної влади і місцевого

самоврядування дозволяє створити таку структуру, яка здатна забезпечити постійну адаптованість органів управління до динамічних змін у суспільстві.

3. Типи організаційних структур за класифікацією Г. Мінцберга

Г. Мінцберг (відомий канадський дослідник структури організації) визначає структуру організації як просту сукупність способів, за допомогою яких процес праці спочатку розподіляється на окремі робочі завдання, а потім досягається координація дій щодо їх виконання [83, с. 102].

Саме тому він пропонує здійснювати проектування організаційної структури шляхом виділення п'яти базових елементів:

- *операційне ядро* (працівники, що здійснюють виробництво товарів/послуг);

- *стратегічна вершина – апекс* (забезпечує стратегічне планування, ефективне управління, виконання організацією місії та стратегії, а також задовольняє потреби тих, хто контролює організацію або створює умови її існування (власники, державні органи, інші групи впливу). Стратегічний апекс становлять люди, які несуть усю повноту відповідальності за організацію, та співробітники, які надають безпосередню допомогу вищому керівництву);

- *середня ланка* (керівники (середньої й нижньої ланки), що реалізують завдання стратегічної вершини через операційне ядро, наділені формальними повноваженнями. Якщо в координації діяльності організації головна роль належить системі прямого контролю, то серединна ланка є найбільш розвиненою та наймогутнішою. Завдання серединної ланки численні й різноманітні: передача інформації відбувається тільки за схемою «згори-донизу», розподіл виділених обмежених ресурсів, розподіл інформації, формування функціональних стратегій);

- *технічна структура* (до техноструктури належать аналітики, які не беруть участі безпосередньо в основному операційному процесі, але вони проектують його, планують, навчають персонал, стандартизують діяльність, розробляють нормативи);

- *допоміжний персонал* (це спеціалізовані організаційні одиниці, які забезпечують підтримку організації за межами поточного робочого процесу. Це юридичний відділ, бухгалтерія, відділ кадрів, охорона, їдальня, інші).

За Г. Мінцбергом, є дев'ять параметрів дизайну за організаційного проектування:

- визначення кількості робочих завдань щодо посадових позицій;

- визначення рівня стандартизації праці з кожної позиції;
- визначення вимог до навичок і знань із кожної посади;
- визначення принципу групування посадових позицій у малі й більші організаційні одиниці;
- визначення розміру організаційної одиниці й кількості працівників у ній;
- визначення рівня стандартизації випуску кожної посади або кожного підрозділу;
- визначення механізмів взаємодії між посадами й підрозділами;
- визначення ступеня відповідальності й делегування права ухвалення рішення;
- визначення права делегування завдань між функціональними й лінійними підрозділами.

Організаційне проектування й організаційна структура – не тотожні поняття. Організаційна структура є складовою організаційного проектування.

Г. Мінцберг відзначає, що структура повинна фундаментально відповідати організаційній ситуації – розміру організації, її віку, темпам розвитку, типу зовнішнього середовища, використовуваної технічної системи, методів виробництва продуктів/послуг [84, с. 201]. Він виділяє п'ять основних конфігурацій організаційних структур (табл. 3.1.7), які є функціями певного основного координаційного механізму та функціями ключової складової частини організації:

- *проста структура* (такий тип структури використовують малі за розмірами організації, які контролюються агресивними керівниками, а також організації, які тільки-но розпочинають свою діяльність. Влада ухвалення рішень тут узурпована керівником. Організація здебільшого не є спеціалізованою. Для простих структур характерні нерозвинена техноструктура, незначна кількість допоміжного персоналу, слабко виражений розподіл праці, досить невисока управлінська ієрархія, незначний ступінь формалізації поведінки);

- *машинна (механістична) бюрократія* (цей тип структури нагадує механістичну структуру Барнса-Сталкера. Основним координаційним механізмом є стандартизація процесів праці. Техноструктура – ключова частина такої організації. Це організації зрілого віку, зі стабільним передбачуваним середовищем. Для таких організацій типові високий рівень спеціалізації, жорстка модель влади, вузький діапазон контролю. З усіх п'яти конфігурацій саме механістична бюрократія надає найбільше значення розподілу праці та диференціюванню підрозділів за всіма напрямками: вертикально, горизонтально, функціонально, ієрархічно.

Різноманітні правила й інструкції наскрізь пронизують механістичну бюрократію; формальні комунікації переважають на всіх її рівнях; рішення ухвалюються відповідно до ланцюжка повноважень);

- *професійна бюрократія* (державні університети, лікарні), тобто такі організації мають відносно мало функціональних менеджерів. Для членів такої організації характерна концепція об'єднання в підрозділи за професійними інтересами);

- *дивізійна форма* (характерна для більшості великих компаній (особливо з продуктовою департаменталізацією). Повноваження передаються на рівень дивізіонів, але в межах дивізіону вони централізовані. Виникнення такого типу структури пов'язане з необхідністю ринкової диверсифікації);

- *адхократія* («уникає» спеціалізації, формалізації, жорстких наказів тощо. Характерна для великих науково-дослідних центрів та установ. Адхократія як основний координаційний механізм застосовує взаємне узгодження. Ключовими частинами такої організації є операційне ядро та допоміжний персонал. Адхократія як організаційна структура незамінна в організаціях, що здійснюють складну інноваційну діяльність (аерокосмічне агентство, підприємство з виробництва дослідних зразків технічно складного устаткування тощо). Це організації з вузькою горизонтальною спеціалізацією, заснованою на відповідній підготовці співробітників, що здійснюють свою діяльність як у функціональних підрозділах, так і в проектних командах).

Таблиця 3.1.7

Типи організаційних структур за класифікацією Г. Мінцберга

Структурна конфігурація (тип структури)	Основний механізм координації	Ключова частина організації	Тип децентралізації
1. Проста структура	Пряме управління	Стратегічна верхівка	Вертикальна та горизонтальна централізація
2. Машинна бюрократія	Стандартизація робочих процесів	Техноструктура	Обмежена горизонтальна децентралізація
3. Професійна бюрократія	Стандартизація знань	Оперативна база	Вертикальна та горизонтальна децентралізація
4. Дивізійна форма	Стандартизація виходів	Середня лінія	Обмежена вертикальна децентралізація
5. Адхократія	Взаємне узгодження	Штат, що забезпечує	Вибіркова децентралізація

Три основні критерії, за якими Г. Мінцберг класифікував організації:

- основний механізм координації або основний підхід, який використовується для координації різних видів організаційної діяльності;
- ключова частина організації (та її частина, яка відіграє головну роль в досягненні успіху або невдачі організації);
- тип децентралізації (спосіб, який застосовується для розподілу влади в організації).

Кожний із цих критеріїв має декілька параметрів (табл. 3.1.8).

Таблиця 3.1.8

Принципи класифікації організацій за Г. Мінцбергом

Критерії класифікації організацій	Параметри критеріїв
1. Основний механізм координації (підхід, який використовується для координації організаційної діяльності)	1.1. Пряме управління (одна людина несе відповідальність за роботу інших) 1.2. Стандартизація робочих процесів (зміст роботи специфіковано або запрограмовано) 1.3. Стандартизація виходу (координація шляхом визначення кінцевих результатів роботи) 1.4. Стандартизація знань (необхідний визначений рівень освіти для виконання роботи) 1.5. Взаємна узгодженість (робота координується через неформальні комунікації)
2. Ключова частина організації (частина організації, яка відіграє основну роль у досягненні успіху (або провалу) у діяльності організації)	2.1. Стратегічна верхівка (вищий менеджмент) 2.2. Оперативна база (робітники, які реально виконують завдання організації) 2.3. Середня лінія (середній та нижчий менеджмент) 2.4. Техноструктура (інженерний персонал і працівники функціональних підрозділів) 2.5. Штат, що обслуговує підрозділи, які забезпечують операційну діяльність)
3. Тип децентралізації (спосіб розподілу влади в організації)	3.1. Вертикальна децентралізація (розподіл влади в ланцюгу команд зверху вниз або делегування начальниками повноважень своїм підлеглим) 3.2. Горизонтальна децентралізація (ступінь, розподілу влади між лінійними та штабними працівниками) 3.3. Селективна децентралізація (ступінь, розподілу влади між різними підрозділами організації)

Таким чином, у міру того, як організації шукають свої структури, що мали б гармонійний устрій усередині самої організації, а також перебували б у гармонії із зовнішнім оточенням, нові структурні варіанти менеджменту, на думку Г. Мінцберга, завжди можливі.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Дайте характеристику організаційної структури органу державної влади.
2. Назвіть основні підходи та методи побудови організаційних структур органу державної влади.
3. Наведіть приклад структури органу державної влади.
4. Назвіть основні вимоги до організаційної структури управління.
5. Які ви знаєте види організаційних структур?
6. Які ви знаєте види організаційних зв'язків?
7. Чи існує необхідність існування на районному рівні таких структур, як районні державні адміністрації? Свою думку обґрунтуйте.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Горизонтальні зв'язки – це відносини влади та підпорядкування.

Ланка управління – самостійна частина організаційної структури на певному ступені (рівні), яка складається з апарату управління та виробничих підрозділів і виконує одну чи декілька функцій управління.

Організаційна структура – це сукупність виробничих ланок і впорядкованих потоків ресурсів у виробничій системі, а також органів управління та їх певний взаємозв'язок, які забезпечують досягнення стратегічних цілей підприємства.

Організаційна структура органу державної влади – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) і взаємозв'язок між цими структурними елементами.

Організація – це інституціоналізована група осіб (фізичних і юридичних), які взаємодіють за допомогою матеріальних, економічних, правових та інших умов для досягнення поставленої мети.

Програмно-цільова організаційна структура – особливий тип структури, який поєднує елементи функціональної та дивізійної структур, тобто здійснює принцип подвійного підпорядкування (лінійному керівнику дивізійної структури та керівнику проекту функціональної служби).

Структура організації – це сукупність елементів і взаємозв'язків між ними, що дає змогу найефективніше перетворювати вхідні ресурси в завершальний продукт і досягати поставленої мети.

Ступінь (рівень) управління – поєднання ланок управління, однаково віддалених від верхньої ланки організаційної структури.

Функціональна структура органу державної влади – структура, що будується на основі поділу управлінської праці, тобто поглибленні спеціалізації виробництва та управління й розподілу управлінських виконавчих функцій між керівниками та органами, які передають нижчим рівням управління обов’язкові для них завдання.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Складіть схему організаційної структури органу державної влади.

Завдання 2. Побудуйте структуру органів державної влади.

Завдання 3. Розробіть систему критеріїв побудови внутрішньої структури сільської (селищної, міської) ради.

Завдання 4. Поясніть власне розуміння вислову Е. Хемінгуея: «Ніщо не існує, поки не пропустиш його крізь себе».

Завдання 5. Поясніть своє розуміння вислову Г. Мінцберга: «Управлінню, як і плаванню, неможливо навчитися за книгами».

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Організаційні структури публічного сектору, що надають управлінські та адміністративні послуги:

- а) державні установи;
- б) державні організації;
- в) державні підприємства;
- г) органи державної влади.

2. Що слід розуміти під організаційною структурою управління?

- а) сукупність ланок управління організацією;
- б) склад підрозділів управління підприємством;
- в) упорядкованість потоків виробничих ресурсів, які використовуються для виготовлення продукції;
- с) сукупність і впорядкованість взаємопов’язаних управлінських ланок, які забезпечують здійснення і виконання функцій організації.

3. Структури, які характеризуються ієрархією влади в компанії, централізованим ухваленням рішень, називаються:

- а) механістичними;
- б) адаптивними;
- в) фіктивними;
- г) прозорими.

4. Структури, які мають розмиті межі управління, невелику кількість рівнів управління, децентралізацію, називаються:

- а) механістичними;
- б) адаптивними;
- в) фіктивними;
- г) прозорими.

5. Де переважно застосовується лінійна структура управління?

- а) в управлінні корпораціями;
- б) в управлінні акціонерними товариствами;
- в) в управлінні малими підприємствами;
- г) в управлінні холдингами.

6. Що створює структуру управління організацією?

- а) сукупність лінійних органів управління;
- б) сукупність функціональних служб;
- в) сукупність лінійних і функціональних служб;
- г) сукупність виробничих підрозділів.

7. Яка організаційна структура є простою, економічною, з оперативним ухваленням та реалізацією управлінських рішень?

- а) лінійна;
- б) лінійно-штабна;
- в) лінійно-функціональна;
- г) функціональна.

8. Де переважно застосовують лінійно-функціональні служби управління?

- а) в управлінні великими організаціями;
- б) в управлінні малими організаціями;
- в) в управлінні великими та малими організаціями;
- г) в управлінні середніми організаціями.

9. В яких випадках доцільно застосовувати дивізіональну організаційну структуру?

- а) коли зменшуються обсяги виробництва продукції;

- б) коли підприємство займається науково-дослідною діяльністю;
- в) коли відбувається зростання підприємства та диверсифікація виробництва;
- г) коли підприємство займається реалізацією продукції на одній території.

10. Де переважно застосовують матричні організаційні структури?

- а) в управлінні багатофункціональними організаціями з нетривалим життєвим циклом продукції;
- б) в управлінні малими організаціями;
- в) в управлінні великими організаціями;
- г) в управлінні середніми за розмірами організаціями.

11. Яка основна перевага при застосуванні матричної організаційної структури?

- а) орієнтованість на вдосконалення інформаційних зв'язків між ланками управління;
- б) орієнтованість на розробку інновацій;
- в) гнучкість та орієнтованість на нововведення;
- г) орієнтованість на задоволення потреб споживачів.

12. Яку організаційну структуру доцільно застосовувати підприємству, що має багато регіональних відділень?

- а) лінійно-функціональну;
- б) функціональну;
- в) дивізійну;
- г) матричну.

13. Яку організаційну структуру доцільно застосовувати, якщо на підприємстві існує велика кількість спеціалізованих робіт?

- а) лінійну;
- б) функціональну;
- в) лінійно-функціональну;
- г) матричну.

14. Який основний недолік застосування дивізійної організаційної структури?

- а) дублювання функцій управління на рівні підрозділів;
- б) існує внутрішньфірмова конкуренція;
- в) існує тісний взаємозв'язок виробництва зі службовцями;

г) відсутнє втручання в оперативну діяльність виробничих підрозділів.

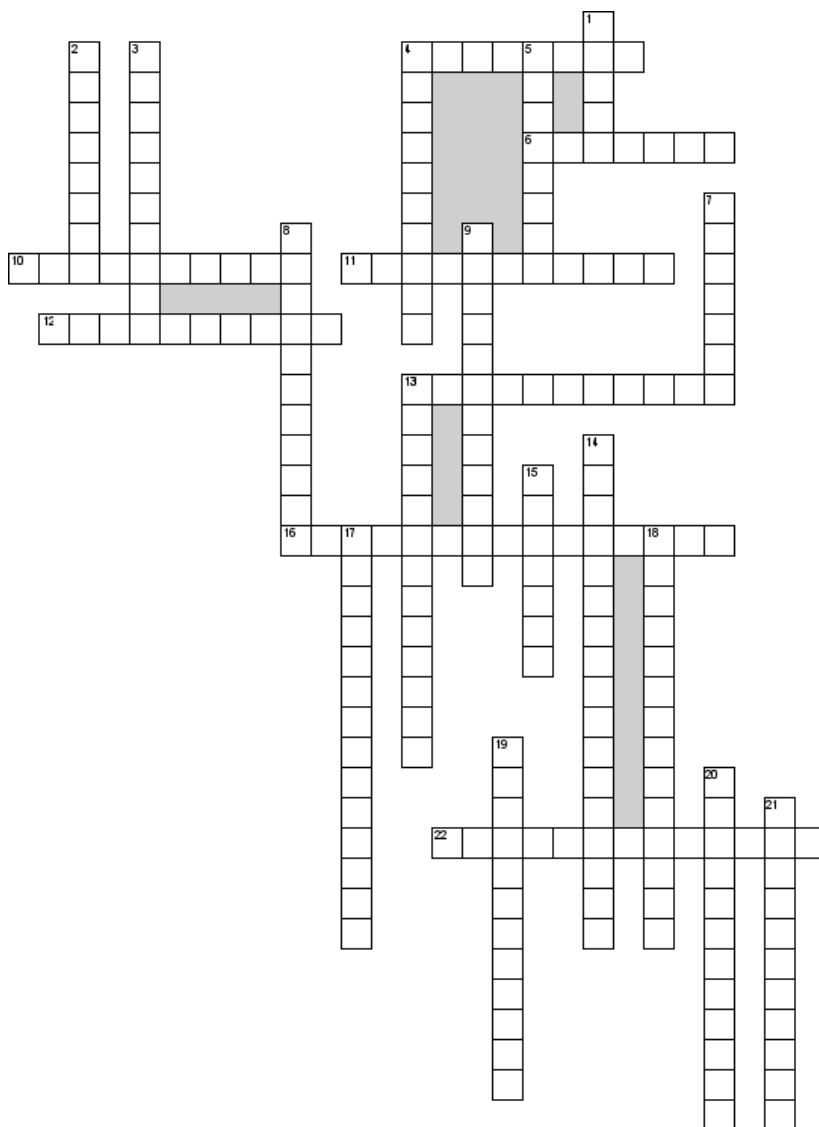
15. В яких організаціях доцільно застосовувати конгломератну структуру?

- а) виробництво мобільних телефонів;
- б) кондитерська фабрика;
- в) хлібозавод;
- г) університет.

16. Г. Мінцберг класифікував ролі менеджера за такими категоріями:

- а) головний керівник, лідер, сполучна ланка;
- б) приймач інформації, підприємець, ліквідатор порушень;
- в) міжособистісні, інформаційні ролі, пов'язані з ухваленням рішень;
- г) підприємець, розпорядник ресурсів, ведучий переговорів.

КРОСВОРД



По горизонталі: 4. Ряд осіб, які обіймають керівні посади, починаючи від особи, що займає найвище положення в цьому ланцюзі. 6. Місце для всього й усе на своєму місці. 10. Виявляє та усуває порушення. 11. Робітник має одержувати накази тільки від одного безпосереднього начальника. 12. Для забезпечення вірності і підтримки працівниками політики організації вони повинні одержувати справедливую заробітну плату за свою службу. 13. Особа, яка займається проектами поза межами організації. 16. Це сила, а вона є результатом гармонії персоналу. 22. В управлінні фактично підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку «зверху вниз» із дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядництва.

По вертикалі: 1. Людина, яка виконує активну роль у мотивуванні й активізації працівників. 2. Символічний голова на підприємстві, що виконує соціальні і правові завдання. 3. Передбачає слухняність і повагу до досягнутих угод між фірмою та її робітниками. 4. Означає розробку плану й забезпечення його успішної реалізації, додає організації сили й енергії. 5. Спеціалізація є природним станом справ, що досягається за рахунок скорочення кількості цілей, на які повинні бути спрямовані увага й зусилля. 7. Кожна група, що діє в межах однієї мети, має бути об'єднана єдиним планом і мати одного керівника. 8. Іншими словами, спеціаліст зі зв'язків із громадськістю. 9. Відповідальний за сировинну базу (устаткування) на фірмі. 13. Людина, присутня на круглих столах, ділових бесідах і т. д. 14. Людина або відділ, який забезпечує контакт із зовнішніми джерелами інформації. 15. Нервовий центр зовнішньої і внутрішньої інформації, що надходить в організацію. 17. Людина, яка знає всю фактичну інформацію на підприємстві і доводить її до інших. 18. Поєднання доброти і правосуддя. 19. Право давати накази, а відповідальність є його протилежністю. 20. Здатність системи функціонувати, не змінюючи структуру, та знаходитись у рівновазі, підтримувати сталість у часі. 21. Інтереси одного робітника або групи робітників не повинні превалювати над інтересами компанії або організації більших розмірів.

ТЕМИ РЕФЕРАТІВ

1. Орган влади як об'єкт організації.
2. Державний орган як елемент організаційної структури державного управління.
3. Види структур органу державної влади.
4. Типові структури органів державної влади.
5. Поняття внутрішньої організації функціонування органу державної влади.
6. Форми організації органу державної влади.

ТЕМА 3.2

ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ



*Хороша організація при бідному устаткуванні
дасть кращі результати, аніж відмінне
устаткування при поганій організації.
Фредерік Вінслоу Тейлор*

План

1. Поняття внутрішньої організації функціонування органу державної влади. Форми організації органу державної влади.
2. Організація органу державної влади як процес, його основні елементи.
3. Організація органу державної влади як функція управління.

1. Поняття внутрішньої організації функціонування органу державної влади. Форми організації органу державної влади

Організація (англ. «organization») походить від давнього грецького слова «органон», яке позначає знаряддя або інструмент. *Організація* – це група людей (двох або більше осіб), діяльність яких свідомо координується для досягнення загальної мети.

Отже, організація має відповідати такими вимогам:

- наявність принаймні двох людей, які вважають себе частиною цієї групи;
- наявність хоча б однієї спільної мети (тобто бажаного кінцевого стану або результату), яку приймають як загальну всі члени групи;

- наявність членів групи, які свідомо працюють разом, щоб досягти значущої для всіх мети.

Поняття «організація» в науковій літературі вживається в трьох значеннях:

- як об'єкт (міністерство, відомство, установа, підприємство і т. д.);
- як процес, за допомогою якого створюється і зберігається структура керованої або керівної системи (функціонування, упорядкування, стан об'єкта і т. д.);
- як функція управління (діяльність, пов'язана зі створенням стану впорядкованості об'єкта та суб'єкта управління, тобто встановлення зв'язків (відносин) між ними).

Академічний словник української мови зафіксував активне вживання слова «організація» в 4-х різних значеннях:

1. Дія за значенням: організувати, організуватися; організовувати, організовуватися. Якщо дія триває довше і виконується групою людей, то вона є процесом організовування чогось, упорядкування, улаштування (організація праці, організація діяльності, організація управління тощо).
2. Об'єднання людей, суспільних груп, держав на базі спільності інтересів, мети, програми дій.
3. Особливості будови чого-небудь, структура.
4. Фізичні й психологічні особливості окремої особи (душевна організація людини).

Орган державної влади – це організація (об'єкт), яка складається з групи людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення спільної мети або цілей. Орган державної влади – це відносно окрема частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом розподілу влади. Він створюється у встановленому законом порядку і здійснює завдання та функції на підставі державно-владних повноважень, власної компетенції. Йому притаманні законодавчо визначені:

- мета та спеціальні функції;
- єдність принципів утворення, побудови та діяльності;
- структурна єдність;
- співпорядкованість та інші ієрархічні зв'язки й відносини;
- ухвалення нормативно обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою;
- виконання загальних функцій державного управління.

Орган державної влади – це організація, яка має певну організаційну структуру. Тобто структура є невід’ємним атрибутом усіх організацій.

Організаційна структура державного органу – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) і взаємозв’язків між цими структурними елементами. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи, надає їй цілісності та є показником її організованості.

Державні організації є формальними організаціями, тому що створюються за рішенням керівництва для виконання певних управлінських функцій. (Неформальна організація – це спонтанно утворена група людей, які вступають у взаємодію для досягнення певної мети. Тому в усіх формальних організаціях, за винятком дуже маленьких, існують неформальні організації).

Державна організація складається з керівної та керованої підсистем. Керівна підсистема включає ті складові елементи, які забезпечують процес управління. До складу керованої підсистеми входять елементи, які забезпечують безпосередній процес виробничої, господарської інших видів діяльності.

Автори навчального посібника «Державне управління» за ред. А. Мельник, посилаючись на американського фахівця в галузі економіки державного сектору Дж. Стігліца, пишуть, що державні організації відрізняються від недержавних двома чинниками.

Перший: у демократичному суспільстві особи, що відповідають за управління державною організацією, обираються або призначаються кимось, кого було обрано (або призначено кимось, хто був призначений якоюсь іншою обраною особою). «Право» особи обіймати певну посаду безпосередньо чи опосередковано залежить від процесу обрання.

Другий: держава користується певними правами примусу, яких позбавлені приватні компанії (має право примусити вас сплачувати податки, проходити службу в збройних силах, віддати вашу власність у громадське користування за умови, що вона виплатить рівноцінну компенсацію (право держави на примусове відчуження приватної власності) тощо) [33].

Отже, державні організації відрізняються від інших організацій тим, що вони мають і реалізують владні повноваження щодо здійснення державного управління на центральному, регіональному та районному рівнях; забезпечують реалізацію державної політики у певній сфері життєдіяльності суспільства; ухвалюють рішення щодо управління розвитком регіонів та районів країни.



Рис. 3.2.1. Процес функціонування організації як відкритої системи

Підсумовуючи, зазначимо, що державна організація відрізняється від недержавної певними ознаками, до яких належать:

1) *державно-владний характер* – діє з волі держави і від імені держави, має право видавати обов'язкові для виконання нормативні й індивідуальні правові акти, здійснювати контроль за їх виконанням, застосовувати в разі потреби примусові заходи;

2) *компетенція* – сукупність повноважень (прав та обов'язків), предмета відання (сфери управління) і територіального масштабу діяльності (компетенція кожного державного органу законодавчо визначена й обмежена, тому він управі ухвалювати рішення тільки в межах своєї компетенції);

3) *організаційна структура* – державний орган є колективом, у якому є керівники і підлегли, між якими існують особливі правові відносини;

4) *посада* – виступає первинною ланкою державного органу.

Посада – первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, підприємства, установи чи організації з відповідними службовими повноваженнями.

Органи державної влади формуються так:

- *через вибори* (наприклад, парламент);
- *призначення* (наприклад, призначаються міністри, глави департаментів та переважна маса службовців);
- *отримання посади в спадок* (наприклад, такими є спадкові члени Палати лордів Великої Британії);
- *входження до складу державного органу за посадою* (наприклад, міністр оборони України за посадою входить до складу Ради національної безпеки та оборони України).

Повсякденна діяльність (поточні справи) органів державної влади та їх посадових осіб є адміністративною роботою, яка здійснюється згідно з чинними правилами та нормами (тобто формалізованої діяльності), відповідно до вже наявних регламентацій, правил і настанов. На відміну від політики (призначенням якої є визначення суті проблеми і яка «починається тільки там, де ще немає раціоналізації, де ми змушені ухвалювати рішення в ситуації, яка не врегульована розпорядженнями» [77, с. 100]), призначенням адміністративних (державних) органів є адміністративна робота, тобто реалізація ухвалених політичних рішень. Тобто адміністративна діяльність пов'язана з інструментальною складовою здійснення політики, а тому має бути регламентована відповідними нормами. Адміністративне рішення завжди має справу з чітко окресленим та регламентованим порядком вирішення проблем.

Адміністрація (лат. «administratio» – «управління», «керівництво») являє собою:

- інституції, які здійснюють функції управління в різних сферах суспільного життя;
- управлінську діяльність органів державної влади; організаційну діяльність у сфері управління;
- органи державної влади;
- урядовий апарат;
- посадових осіб, керівний персонал установи, підприємства, організації (директор, завідувач та ін.);
- розпорядників, відповідальних упорядників чогось.

Термін «державна адміністрація» вживається для визначення системи органів виконавчої влади.

Орган державної влади – це певна державна інституція, яка засновується державою в установленому законодавством порядку і діє за її повноваженням.

Термін «*орган державної влади*» використовувався в Конституції УРСР 1978 р. (як і Конституції СРСР 1977 р.) лише для позначення представницьких органів Рад народних депутатів, – які, згідно з радянською моделлю організації влади, складали єдину систему органів державної влади (ст. 78). Уряд іменувався вищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади (ст. 115), а як родові використовувалися терміни «державний орган» (ст. 2) та «орган Радянської держави» (ст. 4), для позначення ж виконавчих і розпорядчих органів – «орган державного управління» (розділ VI).

Конституція України 1996 р. узагалі не вживає термінів «державний орган» чи «орган держави». Однак у чинних законах та інших нормативних актах він зустрічається. Конституція України 1996 р. використовує термін «органи державної влади», яким позначається сукупність органів законодавчої, виконавчої та судової влади: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5).

Кравченко В. В. Конституційне право України : [навчальний посібник] / В. В. Кравченко – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.

Конституція України (ст. 6), закріплюючи принцип поділу влади, згідно з яким державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, визначила також і відповідні види органів у системі органів державної влади України: *органи законодавчої, виконавчої та судової влади*. Кожний із цих видів (незважаючи на спільні риси: статутно-правовий характер, участь у реалізації завдань і функцій держави, державно-владний характер повноважень, загальні принципи організації та діяльності тощо, які зумовлюють єдність системи органів державної влади України), характеризується специфічними ознаками (обсягом компетенції, порядком формування, організаційними і правовими формами діяльності тощо) і являє собою її відповідну підсистему (систему нижчого рівня). Окремі ж підсистеми системи органів державної влади (зокрема, органи виконавчої та судової влади) можуть мати окремі ланки, які визначаються за різними критеріями – функціями, характером компетенції, територією діяльності тощо [64, с. 233].

Органи державної влади України характеризуються певними рисами:

- представляють Україну як державу як усередині країни, так і за її межами;
- діють за дорученням держави, яка законодавчо визначає їх правовий статус;
- кожен з органів державної влади є відносно самостійною частиною єдиної системи органів державної влади України, яка будується за принципом розподілу влади;

- виступають від імені держави і водночас від власного імені та посідають цілком визначене місце в державному апараті;
- утворюються в порядку, установленому Конституцією і відповідними законами (зокрема, Верховна Рада України і Президент України обираються шляхом загальних виборів, склад Кабінету Міністрів формується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра);
- здійснюють притаманні їм завдання та функції держави залежно від власного правового статусу [33, с. 80].

Для здійснення власних завдань і функцій держава наділяє органи державної влади державно-владними повноваженнями, які закріплюються в окремому нормативному правовому акті й дають змогу здійснювати державну владу в трьох її формах: законодавчій, виконавчій та судовій.

Владні повноваження вважаються однією з особливих ознак державного органу, завдяки якій діяльність держави набуває організуючого характеру. Вони виражаються у виданні правових актів, обов'язкових для виконання, забезпеченні їх виконання різними заходами примусу.

Владне повноваження – це забезпечена законом вимога уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій, звернена до громадян та юридичних осіб. Владні повноваження складають такі елементи:

- по-перше, наявність уповноваженого суб'єкта (згідно з чинним законодавством, зокрема ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства (КАС), такими суб'єктами можуть бути органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, а також інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень;
- по-друге, владне повноваження – це веління (наказ, вимога, команда), звернене до другої сторони публічного правовідношення. Це веління в більшості випадків має імперативний характер, тобто обов'язкове для виконання;
- по-третє, владне повноваження потребує забезпечення його законом. Власне, закон є його джерелом. Законодавчі акти окреслюють межі владних повноважень, зв'язують їх суб'єктів правом. Навіть тоді, коли суб'єкт реалізує так звану дискреційну владу (дискреційні повноваження), він не повинен виходити за межі свободи, окреслені правом;
- по-четверте, для владного повноваження характерним є потужне забезпечення, тобто наявність системи гарантій, які сприяють реалізації повноважень і стабільній діяльності державних органів. До цієї системи гарантій належить структурований апарат та корпус професіоналів, здатних кваліфіковано оцінювати ситуацію, здійснювати управління на високому професійному рівні. Система гарантій владних повноважень включає також матеріальні та фінансові ресурси, а також матеріально-

технічні засоби, якими мають забезпечуватись рішення, що ухвалюються органами державної влади [117, с. 102-103];

– по-п'яте, за допомогою владних повноважень визначаються конкретні права й обов'язки державних органів. Саме в межах наданих повноважень органи державної влади вправі реалізувати надані їм права, ухвалювати відповідні акти, обов'язкові для виконання підпорядкованими органами, службовими особами та громадянами, а також здійснювати контроль за їх виконанням.

Владні повноваження передбачають:

- утворення органу державної влади в установленому порядку;
- вид його державної діяльності;
- загальнообов'язкову силу його актів.

Державна влада визначає межі й обсяг владних повноважень інших суб'єктів, наприклад органів місцевого самоврядування. Однак повноваження органів місцевого самоврядування, не мають державного характеру і не здійснюються від імені Української держави. У Конституції термін «повноваження» вживається разом із терміном «компетенція», тобто, по суті, компетенція – це головні повноваження і функції органів державної влади, або місцевого самоврядування, які окреслюються Конституцією або законом. Отже, термін «компетенція» (від лат. «competere» – «добиваюсь», «відповідаю», «підходжу») – коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі («відати чимось»); знання і досвід у певній галузі («відають щось»). Тому розрізняють фактичну компетентність у тих чи інших питаннях і офіційну компетентність органів та посадових осіб [68, с. 11]. Отже, зазначимо, що частіше під компетенцією розуміють перелік прав і обов'язків.

Компетенція – добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи.

Компетентний: 1) який має достатні знання в певній галузі; який із чим-небудь добре обізнаний; тямущий; який ґрунтується на знанні; кваліфікований; 2) який має певні повноваження; повноправний, повновладний.

Новий тлумачний словник української мови : [у трьох томах]. – Том 1: А – К / Укладачі : В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – Київ : Вид-во «АКОНІТ», 2006. – 926 с.

Отже, *компетенція* – це «сукупність установлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав та обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи ухвалювати обов'язкові для виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходи відповідальності тощо» [131, с. 196].

Тобто компетенція – це норма, досягнення якої може свідчити про можливість правильного вирішення певного завдання, а компетентність – це оцінка досягнення (або недосягнення) цієї норми.

Державно-владні повноваження, що закріплюються в компетенції відповідних органів державної влади, визначаються на основі встановлених законом чи іншим правовим актом предметів відання, прав та обов'язків, які необхідні їм для виконання їхньої діяльності. Компетенція цих органів визначається Конституцією України, законами України, указами Президента України, окремими постановами Кабінету Міністрів України, нормативними актами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також відповідними нормативними актами місцевих державних адміністрацій. Вона передбачає чітке і вичерпне право та обов'язки певного органу держави. Також за допомогою встановлення компетенції державного органу визначається його місце в системі органів держави.

Таким чином, треба зазначити, що компетенція як правова категорія, визначена Конституцією і законами України, містить у собі предмет відання та повноваження, а також характеризується внутрішньою єдністю й узгодженістю. Відтак, поняття «компетенція» та «повноваження» співвідносяться як загальне і часткове.

Для кожного з державних органів законодавством передбачено підстави, види та ступінь юридичної відповідальності, яка настає за вчинення правопорушень і за порушення конкретних норм правових актів, здійснюється в певних процесуальних формах уповноваженими органами (посадовими особами) державної влади [31, с. 161]. Правові зв'язки, що об'єднують органи державної влади в одне ціле, виражають:

- службову супідрядність між працівниками;
- покладання відповідальності й обов'язок нести відповідальність;
- призначення керівників нижчестоящих державних органів керівниками вищестоящих органів.

Орган держави – це колективна чи індивідуальна структурна ланка *апарату держави* (юридично оформлена система всіх державних органів), що має нормативно закріплені владні повноваження, ухвалює загальнообов'язкові рішення, забезпечуючи їх виконання, у тому числі й примусовими засобами.

Апарат держави (у вузькому розумінні) – власне управлінський апарат або апарат виконавчої влади, який складається з чиновників і очолюється вищими виконавчими органами.

Апарат держави (у широкому розумінні) – поряд із власне управлінським апаратом включає главу держави, парламент, місцеві органи управління, збройні сили, міліцію, дипломатичні представництва за кордоном та ін.

Таким чином, органи держави (державні органи) формують структуру державного апарату. Від рівня їх розвитку, взаємодії, чіткості повноважень залежить рівень розвитку й ефективність державного апарату. Отже, кожен орган держави – відносно відокремлена частина єдиної системи державного апарату – становить собою певним чином організований колектив громадян України (Кабінет Міністрів України) або одну особу, належну до громадянства України (Президент України, Генеральний прокурор України), і характеризується наявністю особливих повноважень. Органи держави здійснюють управління суспільними справами через ухвалення в межах своєї компетенції правових актів, які є загальнообов'язковими на відповідній території. Матеріальну основу організації та діяльності органу держави становлять кошти державного бюджету.

2. Організація органу державної влади як процес, його основні елементи

Основними складовими організаційного процесу (організаційної діяльності) є (докладніше вони розглядаються в третьому питанні лекції):

а) розподіл праці – розподіл загальної роботи в організації на окремі складові частини, достатні для виконання окремим робітником відповідно до його кваліфікації та здібностей;

б) групування робіт та видів діяльності в певні блоки (групи, відділи, сектори, цехи, виробництва тощо) – департаменталізація;

в) підпорядкування кожної такої групи керівникові, який отримує необхідні повноваження (делегування повноважень);

г) визначення кількості робітників, безпосередньо підлеглих певному менеджерів (установлення діапазону контролю);

д) забезпечення вертикальної та горизонтальної координації робіт і видів діяльності (створення механізмів координації).

Внутрішня організація органу державної влади розглядається як процес його структурного упорядкування та функціонування, який відбувається залежно від цілей та завдань, що йому притаманні.

Органу державної влади притаманні:

- мета й загальні функції;
- єдність принципів утворення, побудови та діяльності;
- структурна єдність;
- співпорядкованість та інші ієрархічні зв'язки і відносини;
- ухвалення нормативно обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою.

Організація як процес передбачає створення структури об'єкта (об'єктом є органи державної влади або органи місцевого самоврядування), яка надає можливість людям (державним службовцям) ефективно спільно працювати для досягнення цілей, що стоять перед об'єктом, та здійснення систематичної координації завдань, формальних відносин між людьми, що їх виконують.

Існує два основних аспекти організаційного процесу:

- поділ організації на підрозділи (відповідно до цілей і стратегій), що є структурним упорядкуванням об'єкта (державного органу) і відображає процес побудови його організаційної структури;
- установа співвідношення повноважень, що зв'язує вище керівництво з більш низькими рівнями, керівництво встановлює співвідношення повноважень за допомогою делегування.

Також у процесі внутрішньої побудови організації здійснюється спеціалізований поділ праці (закріплення певної роботи за фахівцями, які здатні виконати її краще за всіх). Спеціалізований поділ праці в органах державної влади відбувається в основному за функціональною ознакою або за завданнями, що вирішуються.

Горизонтальний розподіл праці – це якісна та кількісна диференціація і спеціалізація трудової діяльності. По суті, це розділення всієї роботи на складові компоненти, тобто розчленування загального виробничого процесу на окремі частини, безперервне відособлення різних видів трудової діяльності зі спеціалізацією виробництва і виконавців. По горизонталі праця розділяється, як правило, за функціональною, товарно-галузевою, просторовою і кваліфікаційною ознаками.

Вертикальний поділ праці – розподіл і координація зусиль для виконання певної роботи між нижніми і верхніми ланками виробничо-господарської системи. На відміну від горизонтального поділу праці (розподіл процесу виробництва і праці на складові елементи), вертикальний поділ праці означає відокремлення продуктивної праці або інших цілеспрямованих дій від координуючої діяльності, яка підвищує ефективність загальної праці.

Вертикальний поділ праці зумовлює утворення декількох рівнів управління. Позбавлення безпосередніх учасників виробничих процесів необхідності вивчення ринку, прогнозування і планування, укладання договорів, здійснення грошових розрахунків та інших видів управлінської діяльності є основою ефективної діяльності сучасних бізнесових організацій [38].

Важливий аспект організаційної структури органу державної влади – це сфера контролю, кількість осіб, безпосередньо підлеглих одному керівникові. Вона може бути широкою (керівник контролює велику кількість

підлеглих) і вузькою (кожному керівникові підкоряється небагато людей). Сфера контролю визначає тип організаційної структури: широка сфера контролю дає плоску структуру управління (із невеликою кількістю рівнів управління); вузька сфера контролю – багаторівневу структуру. Отже, сфера контролю й структура залежать від специфіки організації, її мети і вирішуваних нею проблем.

Вид управлінської діяльності, який відображає процес формування структури управління організацією – це організування, яке ґрунтується на трьох категоріях: *повноваженні, відповідальності й делегування*.

Повноваження – обмежене право використовувати ресурси організації (матеріальні, фінансові, трудові та інші) та спрямовувати зусилля підлеглих працівників на виконання поставлених завдань. Повноваження делегуються відповідній посаді, а не особі, тобто в разі зміни роботи змінюються і повноваження працівника. Ліміти повноважень усередині організації, як правило, визначаються політикою, процедурами, правилами і посадовими інструкціями, викладеними в письмовому вигляді, або передаються підпорядкованому усно. Особи, відповідальні за ці ліміти, перевищують свої повноваження, навіть коли це необхідно для виконання делегованих завдань. Система організаційних повноважень в органах державної влади й органах місцевого самоврядування, в основному, залежить від правового статусу відповідного органу.

Відповідальність – це зобов'язання посадової особи виконувати поставлені завдання та відповідати за їх позитивне вирішення. Під зобов'язанням розуміють те, що від індивіда, коли він обіймає визначену посаду в організації, очікується виконання конкретних робочих вимог. Фактично індивід укладає контракт з організацією на виконання завдань певної посади в обмін на одержання визначеної винагороди.

Відповідальність має подвійну властивість:

- посадова особа, приймаючи повноваження, одночасно відповідає за результати виконання завдання перед тим, хто передає йому повноваження;
- за керівником, який делегує повноваження, цілком зберігається відповідальність.

Такий подвійний характер відповідальності забезпечує якісну реалізацію повноважень. Насамперед, відповідальним є менеджер, який делегує повноваження.

Делегування – передавання завдань і повноважень особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання. Делегування реалізується тільки на випадок прийняття повноважень, і власне відповідальність не може бути делегована. Керівник не може розмивати відповідальність, передаючи її підлеглому. Хоч особа, на яку покладено відповідальність за

вирішення будь-якого завдання, не зобов'язана виконувати його особисто, вона залишається відповідальною за задовільне завершення роботи. Якщо передбачається, що якась особа візьме відповідальність за задовільне виконання завдання, – організація повинна надати їй потрібні ресурси. Керівництво здійснює це шляхом делегування повноважень разом із завданнями.

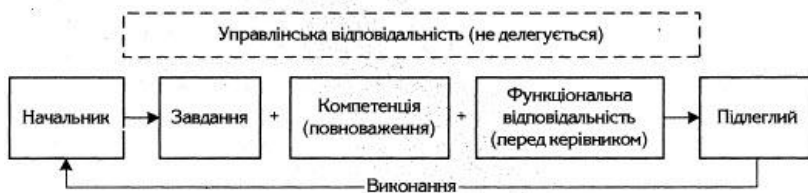


Рис. 3.2.2. Схема делегування

Делегування є способом домогтися виконання роботи іншими людьми. Водночас воно є актом, який перетворює людину на керівника.

Менеджмент виокремлює дві концепції процесу делегування повноважень:

- класична концепція (повноваження передаються від вищого до нижчого рівня);
- концепція обмежених повноважень (підлеглий має право відхиляти вимоги керівника).

На шляху делегування повноважень існує дві групи перешкод: небажання керівників делегувати свої повноваження; небажання підлеглих брати на себе відповідальність (табл. 3.2.1).

Таблиця 3.2.1

Перешкоди для делегування повноважень

Причини небажання керівників делегувати повноваження	Причини відмови підлеглих від відповідальності
Перебільшення власних можливостей, коли спрацьовує принцип: «Я це зроблю краще»	Відсутність ініціативи, страх перед самостійним розв'язанням проблеми
Невпевненість щодо своєї здатності керувати	Страх перед критикою; неупевненість у собі
Відсутність довіри до підлеглих	Відсутність необхідних інформації та ресурсів
Страх перед ризикованими рішеннями	Перевантаженість роботою
Відсутність вибіркового контролю для попередження керівництва про можливу небезпеку	Відсутність додаткових стимулів

Організація як процес передбачає систематичну координацію завдань, формальних відносин між людьми, що їх виконують. Тому що без відповідної формальної координації різні рівні, функціональні зони й окремі особи (державні службовці) легко можуть зосередитись на забезпеченні власних інтересів, а не на інтересах організації. В організації поділ і координація завдань забезпечується двома аспектами організаційного процесу: поділом організації на підрозділи (департаменти) відповідно до цілей і стратегії організації; визначенням відносин повноважень вищих та нижчих рівнів управління і забезпечення можливості розподілу та координації завдань.

Одним із напрямів поділу праці в організації є формулювання завдань. *Завдання* – це види робіт, які необхідно виконати певним способом та в обумовлений термін. Із технічного погляду, завдання визначаються не для працівника, а для конкретної посади. На основі рішення керівництва про структуру кожна посада містить певний перелік завдань, котрі розглядаються як необхідний внесок у досягнення цілей організації. Вважається, що якщо завдання виконується таким способом і в такі строки, як це визначено, організація буде діяти успішно.

Традиційний поділ завдань організації – це їх поділ на три групи: робота з людьми, предметами (машинами, сировиною, інструментами), інформацією. Завдання організації характеризуються трьома категоріями, а саме: людьми, предметами (машинами, сировиною, інструментами), інформацією. Особливість завдань органів державної влади полягає в тому, що вони характеризуються не трьома, а двома категоріями: *людьми й інформацією*.

Отже, люди – це трудові ресурси організації, персонал, який безпосередньо виконує поставлені завдання. Вони є центральним чинником у будь-якій моделі управління. Існує три основні аспекти людської змінної в ситуативному підході до управління: поведінка окремих людей, поведінка людей у групах, характер поведінки керівника, функціонування менеджера в ролі лідера і його вплив на поведінку окремих людей і груп.

3. Організація органу державної влади як функція управління

Організація – це функція управління, у межах якої здійснюється розподіл робіт між окремими робітниками та їх групами, а також узгодження їх діяльності. Реалізація функції організації здійснюється в процесі організаційної діяльності. *Організаційна діяльність* – це процес, за допомогою якого керівник усуває невизначеність, безлад, плутанину та конфлікти між людьми щодо роботи або повноважень і створює середовище, придатне для їх спільної діяльності.

Термін «функція» застосовується для позначення діяльності будь-яких державних органів залежно від їх мети. У загальному вигляді *функція* – це сукупність дій щодо однорідних за деякою ознакою, спрямованих на досягнення мети та підлеглих загальній меті управління.

Функціонувати – значить діяти, бути в дії, виконувати обов’язки. Функція – це й обов’язок, і коло діяльності, і призначення. Функція управління як поняття – це певний напрям спеціалізованої діяльності, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю.

Організація як функція управління передбачає розподіл ресурсів, необхідних органу державної влади для виконання його завдань у просторі та часі. Організація як функція управління – це безперервний процес впливу на працівників, групи або організацію в цілому для найкращих результатів із позицій досягнення поставленої мети. Базою управлінської діяльності слугують організаційні структури, які цілеспрямовано створюються для досягнення постановлених цілей.

Організація як функція управління має завданням формування структури організації на основі: ресурсів, матеріалопотоків, специфіки поділу праці, повноважень, потреб, ролей співробітників. Організація як функція управління – це форма виявлення цілеспрямованого впливу на колективи людей, що передбачає:

- створення формальної структури підлеглості, формування об’єкта та суб’єкта управління, їх підрозділів і зв’язку між ними;
- роботу з персоналом (підбір, навчання, створення системи мотивації, розвиток персоналу);
- організацію інформаційно-комунікаційних зв’язків, забезпечення інформаційною та комунікаційною технікою, формування (організацію) інформаційних систем і мереж;
- організацію бюджетування функцій і завдань.

Організовувати – це розподілити повноваження й відповідальність серед членів організації відповідно до загальної мети і потреб членів організації.

Мета функції організації полягає в тому, щоб сформувати керівні та керовані системи, а також зв’язки і відносини між ними. Особливість функції організації щодо інших самостійних функцій полягає в тому, що це єдина функція, яка забезпечує взаємозв’язок та ефективність усіх інших функцій управління.

Змістом функції організації є:

- формування організаційної структури організації на основі поділу праці й завдань, що треба виконати;

- створення органів управління, побудова структури апарату управління, формування управлінських підрозділів, ланок;
- розроблення положень про органи управління;
- установа взаємозв'язків між управлінськими структурами, підбір та розстановку кадрів та ін.
- класифікація видів діяльності, доведення завдань і надання повноважень для їх виконання;
- надання прав на використання ресурсів організації членами організації;
- реорганізація та ліквідація органів управління, підприємств, установ.

Принципи функції організації:

- 1) *принцип мети* (організація та її окремі ланки працюють в одному зв'язку для досягнення загальної мети);
- 2) *принцип еластичності організації* (при визначенні завдань і відповідальності має бути встановлено оптимум між свободою дій окремих працівників й адміністративних приписів);
- 3) *принцип стійкості* (структуру необхідно будувати так, щоб її елементи не піддавалися корінним змінам під поточними впливами зовнішнього й внутрішнього середовища);
- 4) *принцип удосконалення* (систематична робота з удосконалення структури організації);
- 5) *принцип прямої співвідпорядкованості* (будь-який працівник повинен мати тільки одного керівника);
- 6) *принцип обсягу контролю* (керівник здатен кваліфіковано забезпечити управлінськими послугами обмежену кількість співробітників);
- 7) *принцип домірності відповідальності наданим повноваженням* (обтяження повинні впливати з характеру повноважень, наданих співробітникові);
- 8) *принцип пріоритету функцій* (управлінська функція породжує орган управління, а не навпаки).

Види функції організації: наказ, узгодження, рекомендація, система участі, консультація, порядок ухвалення рішення, регламенти, стандарти, правила, норми, умовляння, прохання, переконання, обговорення, інформування, звітність.

Організація органу державної влади як функція управління передбачає розподіл ресурсів, необхідних органу державної влади для виконання його завдань у просторі та часі. Тобто організація органу державної влади передбачає:

- по-перше, роботу з людьми – державними службовцями (їх підбір, навчання, створення системи мотивації, розвиток персоналу);

- по-друге, організацію інформаційно-комунікаційних зв'язків, забезпечення інформаційною та комунікаційною технікою, формування (організацію) інформаційних систем і мереж;

- по-третє, організацію бюджетування функцій і завдань.

Організація як функція управління передбачає встановлення постійних і тимчасових відносин між усіма підрозділами установи, визначення порядку й умов її функціонування. Функція організації реалізується двома шляхами: через *адміністративно-організаційне управління* та через *оперативне управління*.

Адміністративно-організаційне управління припускає визначення структури організації (установи) через визначення взаємозв'язків і розподіл функцій між усіма підрозділами, надання прав і встановлення відповідальності між працівниками апарату управління.

Оперативне управління забезпечує функціонування організації (установи) відповідно до затвердженого плану. Воно полягає в періодичному або безперервному порівнянні фактично отриманих результатів із результатами, накресленими за планом, і подальшому їх коригуванні. Оперативне управління тісно пов'язане з поточним плануванням.

Отже, організація як функція управління прямо залежить від організаційної структури, яка передбачає розподіл функцій і повноважень на ухвалення рішень між керівниками організації, відповідальними за діяльність структурних підрозділів, що становлять організацію.

Адміністративна реформа, розпочата в Україні наприкінці 2010 р., повинна запровадити системні зміни та модернізувати моделі державного управління, тобто зробити владу доступною, прозорою та ефективною. Стартом адмінреформи став Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади.

Адміністративна реформа – це вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і відносин із місцевим самоврядуванням.

Адміністративна реформа – це комплекс заходів, що мають на меті підвищення ефективності системи публічного управління в державі.

Підвищення ефективності державного управління відбувається шляхом реформування державної служби й виконавчої влади та є одним з напрямів стратегічних перетворень, визначених Президентською Програмою економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави.

На сьогодні структурна реорганізація органів виконавчої влади на центральному рівні вже відбулась. У результаті чого:

- оптимізовано систему органів виконавчої влади (усунено конфлікт функцій та дублювання, запроваджено європейський підхід до типології центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) та чітко визначено зони відповідальності ЦОВВ: міністерство (формування державної політики), державна служба (надання послуг), державна інспекція (контроль та нагляд), державне агентство (управління майном);
- зменшено кількість ЦОВВ зі 111 до 74, затверджено нові положення про ЦОВВ, ліквідовано 46 урядових органів у системі ЦОВВ;
- внесено зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (реформовано систему ухвалення урядових рішень, зменшено кількість членів Кабінету Міністрів України, ліквідовано урядові комітети, скорочено кількість заступників міністрів та керівників ЦОВВ, запроваджено в міністерствах посаду заступника міністра – керівника апарату);
- реформовано систему контролю та нагляду (кількість контрольних органів скорочено із 69 до 11, розпочато реформу системи технічного регулювання, закладено основу для оптимізації системи контролю за безпечністю харчових продуктів).

Другий етап реформи полягає в реформі системи місцевих адміністрацій та територіальних органів ЦОВВ. Основні принципи реформи є:

- *децентралізація* (ліквідація надлишкових функцій місцевих ОВВ, реструктуризація або приватизація державних підприємств, усунення дублювань між місцевими державними адміністраціями та територіальними органами ЦОВВ);
- *узгодженість державного управління з ринковою економікою* (аутсорсинг державних функцій, конкуренція щодо надання державних послуг, скорочення кількості заступників губернаторів, чиновників, об'єднання посад для більш чіткого розмежування повноважень, розподіл функцій органів місцевого самоврядування, які здійснюються на різних територіальних рівнях);
- *інституціоналізація служби в органах місцевого самоврядування* (становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування через ухвалення Закону України «Про службу в органах місцевого

самоврядування», розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання державних послуг.

У зв'язку з тим, що переважна більшість економічних та соціальних реформ проводиться силами державних службовців, започатковано і реформу самої державної служби. Указом Президента України від 18.07.2011 № 769 створено *Національне агентство України з питань державної служби* як єдиний орган, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби.

Варто зазначити, що на сьогодні підготовлено й ухвалено новий Закон «Про державну службу», також ухвалено нормативні документи, спрямовані на підвищення ефективності перепідготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців і реформування Національної академії державного управління тощо. Крім того, заплановано комплекс заходів щодо вдосконалення системи державної служби через ухвалення Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012-2016 рр. (Концепцію Нацдержслужбою України вже розроблено).

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Охарактеризуйте внутрішню організацію органу державної влади.
2. Назвіть форми організації органу державної влади.
3. Охарактеризуйте організацію органу державної влади як процес.
4. Назвіть основні елементи органу державної влади.
5. Яка основна причина виникнення неформальних організацій?
6. Чим характеризуються неформальні організації?

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Вертикальний поділ праці – розподіл і координація зусиль для виконання певної роботи між нижніми і верхніми ланками виробничо-господарської системи.

Відповідальність – це зобов'язання посадової особи виконувати поставлені завдання та відповідати за їх позитивне вирішення.

Владне повноваження – це забезпечена законом вимога уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій, звернена до громадян та юридичних осіб.

Горизонтальний розподіл праці – це якісна і кількісна диференціація та спеціалізація трудової діяльності.

Делегування – передавання завдань і повноважень особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання.

Завдання – це види робіт, які необхідно виконати певним способом та в обумовлений термін.

Компетенція (від лат. «*competere*» – «добиваюсь», «відповідаю», «підходжу») – коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі («відати чимось»); знання і досвід у певній галузі («відають щось»); це певна норма, досягнення якої може свідчити про можливість правильного вирішення якого-небудь завдання, а компетентність – це оцінка досягнення (або недосягнення) цієї норми.

Неформальна організація – це спонтанно утворена група людей, які вступають у взаємодію для досягнення певної мети.

Орган держави – це колективна чи індивідуальна структурна ланка *апарату держави* (юридично оформлена система всіх державних органів), що має нормативно закріплені владні повноваження, ухвалює загальнообов'язкові рішення, забезпечуючи їх виконання, у тому числі й примусовими засобами.

Орган державної влади – це організація (об'єкт), яка складається з групи людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення спільної мети або цілей; це певна державна інституція, яка засновується державою в установленому законодавством порядку і діє за її повноваженням.

Організаційна діяльність – це процес, за допомогою якого керівник усуває невизначеність, безлад, плутанину та конфлікти між людьми щодо роботи або повноважень і створює середовище, придатне для їх спільної діяльності.

Організаційна структура державного органу – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) і взаємозв'язків між цими структурними елементами.

Організація – це група людей (двох або більше осіб), діяльність яких свідомо координується для досягнення загальної мети.

Повноваження – обмежене право використовувати ресурси організації (матеріальні, фінансові, трудові та інші) і спрямовувати зусилля підлеглих працівників на виконання поставлених завдань.

Посада – первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, підприємства, установи чи організації з відповідними службовими повноваженнями.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Охарактеризуйте внутрішню організацію функціонування органу державної влади.

Завдання 2. Наведіть приклади форми організації органу державної влади.

Завдання 3. Проаналізуйте організацію органу державної влади як процес, його основні елементи.

Завдання 4. Основною причиною виникнення неформальних організацій є результат соціальної взаємодії людей. Що це за взаємодія?

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Державна служба – це:

а) професійна діяльність осіб, які обіймають посади в органах державного управління та їхньому апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави й одержують заробітну плату за рахунок державних коштів;

б) професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їхньому апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави й одержують заробітну плату за рахунок державних коштів;

в) публічно-правовий інститут, що визначає правила та норми професійної діяльності осіб, які обіймають посади в державних органах та їхньому апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави й одержують заробітну плату за рахунок державного бюджету;

г) професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їхньому апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави й одержують заробітну плату за рахунок державного бюджету;

д) аналітична та синтетична категорія, яка відображає реалізацію відносин держави, суспільства, закону і громадянина.

2. Моделі організації структури управління бувають:

а) лінійні, штабні, комбіновані;

б) логічні, лінійні, штабні;

в) ієрархічні, лінійні, штабні.

3. Який критерій не стосується формальної організації?

а) наявність щонайменше двох людей, які вважають себе часткою якоїсь групи;

- б) наявність спонтанних, але досить регулярних зв'язків;
- в) наявність членів групи, які працюють разом для досягнення значущої для всіх мети.

4. Горизонтальний поділ праці передбачає:

- а) розподіл усієї роботи на складові компоненти;
- б) відсутність підрозділів;
- в) відсутність ієрархії керівництва.

5. До функцій управління відносять:

- а) планування, організацію, мотивацію, контроль, ухвалення рішень, комунікації;
- б) організацію, контроль, мотивацію, планування;
- в) ухвалення рішень із будь-яких питань.

6. Який із факторів не належить до внутрішніх ресурсів організації?

- а) капітал;
- б) законодавство;
- в) інформація.

7. Децентралізація означає:

- а) підвищення рівня поділу праці в організації;
- б) збільшення кількості правил та норм, що регламентують діяльність співробітників в організації;
- в) передачу права ухвалення рішень із вищих рівнів управління на нижчі.

8. Відокремлення роботи з координації від безпосереднього виконання завдань, що призводить до створення рівнів управління, характерне для:

- а) вертикального розподілу праці;
- б) горизонтального розподілу праці;
- в) спеціалізованого розподілу праці.

9. Кількість осіб, які є безпосередніми підлеглими для даного керівника, – це:

- а) норма керованості;
- б) сфера контролю;
- в) низова ланка керівництва.

10. Ресурси, залежність діяльності організації від впливу зовнішнього середовища, розподіл праці, наявність певної структурної побудови та необхідність управління, здійснення певних видів діяльності відповідно до окресленої мети відносять до:

- а) загальних характеристик організацій;
- б) внутрішніх змінних організацій;
- в) конкретних функцій менеджменту.

11. Передача прав на низові ланки управління називається:

- а) делегуванням повноважень;
- б) розподілом обов'язків;
- в) децентралізацією.

12. Обмежене право використовувати ресурси організації та спрямовувати зусилля деяких її співробітників на виконання визначених завдань – це:

- а) делегування;
- б) відповідальність;
- в) повноваження.

13. Різновиди апаратних повноважень, коли керівник звертається до підлеглого за консультацією, зважаючи на його спеціальне знання, мають назву:

- а) узгоджувальні;
- б) рекомендаційні;
- в) паралельні.

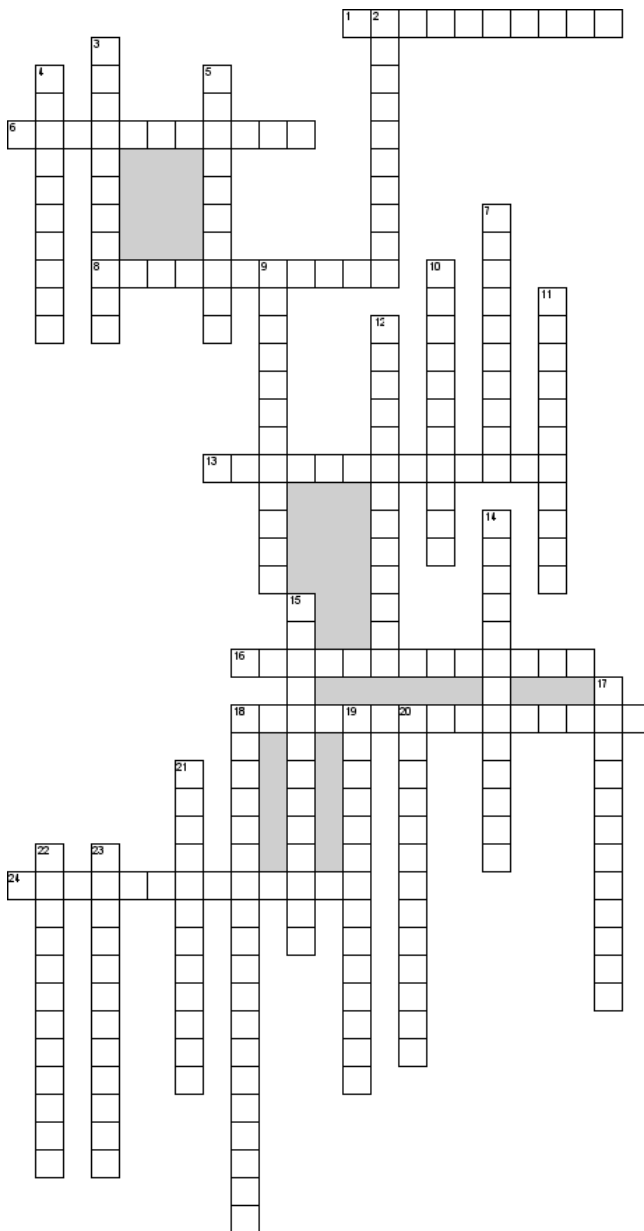
14. Високу структуру організації характеризує:

- а) широка сфера контролю;
- б) вузька сфера контролю;
- в) оптимальна сфера контролю.

15. Синонімом поняття «сфера контролю» є:

- а) діапазон управління;
- б) структура організації;
- в) формальна підлеглість.

КРОСВОРД



По горизонталі: 1. Базова схема департаменталізації за окремими видами продуктів, що виробляються. 6. Процес передачі керівником частини своєї роботи та повноважень підлеглому, який бере на себе відповідальність за її виконання. 8. Процес поділу, групування та координації робіт, видів діяльності й ресурсів для досягнення поставленої мети. 13. Базова схема департаменталізації за основними функціями управління. 16. Місце зосередження права ухвалення рішень. 18. Передача права ухвалення рішень із вищих рівнів управління на нижчі. 24. Координація робіт шляхом установа зв'язків між підрозділами одного організаційного рівня.

По вертикалі: 2. Метод перепроєктування робіт, який полягає в горизонтальному розширенні роботи за рахунок збільшення кількості операцій та скорочення частоти повторення циклу роботи. 3. Теорія організації, коли в центрі уваги знаходиться людина, соціально-психологічні стосунки, індивідуальні та групові взаємозв'язки. 4. Тимчасова група працівників різних підрозділів, створена для вирішення специфічної короткострокової проблеми (виконання спеціального завдання). 5. Метод перепроєктування робіт, який означає процес підвищення змістовності роботи. 7. Кількість виразних ознак організації. 9. Характеристика роботи щодо відносного ступення впливу працівника на роботу або на її середовище. 10. Процес узгодження дій усіх підсистем організації для досягнення її цілей. 11. Координація робіт шляхом підпорядкування. 12. Базова схема департаменталізації за географією фізичного розташування підрозділів. 14. З'ясування сутності та змісту кожної роботи в організації. 15. Повноваження, що дозволяють особі, якій вони передаються, у межах її компетенції пропонувати або забороняти певні дії підлеглим лінійним керівникам. 17. Вимога до підлеглого повідомляти про наслідки своїх дій безпосередньому начальнику. 18. Групування робіт та видів діяльності в певні блоки. 19. Характеристика середовища, яка визначається кількістю інформації про компоненти та зміни в середовищі, а також якістю та визначеністю такої інформації. 20. Перепроєктування робіт. 21. Структура, найефективніша за умов масового виробництва. 22. Ступінь, в якому організація покладається на правила та процедури, спрямовуючи поведінку своїх працівників. 23. Характеристика середовища стосовно кількості змін середовища в одиницю часу та подібності змін.

ТЕМИ РЕФЕРАТИВ

1. Поняття внутрішньої організації функціонування органу державної влади.
2. Онтологічна та гносеологічна структура механізмів державного управління та їх реалізація в організації діяльності органу державної влади.
3. Системний підхід в організації фундаментальних процесів управління суб'єкта управління.
4. Форми організації органу державної влади.
5. Система керівництва як складова форма організації органу державної влади.
6. Організація органу державної влади як процес, його основні елементи.

ТЕМА 3.3

МЕНЕДЖМЕНТ

ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ



*Чим більше в компанії адміністрації,
тим гірші у неї справи.
Джеймс Голдсміт*

План

1. Менеджмент організації: суть та роль у державному управлінні.
2. Ознаки менеджменту як типу управління. Функції та методи менеджменту.

1. Менеджмент організації: суть та роль у державному управлінні

Для того, щоб найбільш повно розкрити **менеджмент організації та його роль у державному управлінні**, спочатку визначимося з такими термінами, як «менеджмент» і «управління».

Термін «менеджмент» (англ. «management») походить від кореня латинського слова «manus» – «рука» і давньоанглійського слова «manage» – «об'їжджати коней», яке спочатку й означало мистецтво управління кіньми. Пізніше поняття було перенесено до сфери людської діяльності і стало позначати галузь науки й практики управління людьми й організаціями.

Згідно з Оксфордським словником, термін «менеджмент» («management») уперше було використано 1670 р. у значенні «управління комерційними справами». Сьогодні він означає спосіб, манеру спілкування з людьми; владу й мистецтво управління; адміністративні навички й уміння організовувати ефективну роботу апарату (служб,

підрозділів працівників); органи управління, адміністративні одиниці, служби та підрозділи.

У Словнику іноземних слів «менеджмент» означає управління виробництвом і сукупність принципів, методів, засобів та форм управління виробництвом із метою підвищення ефективності виробництва та його прибутковості.

Менеджмент – процес планування, організації, приведення в дію та контроль організації з тим, щоб досягнути координації людських і матеріальних ресурсів, необхідних для ефективного досягнення завдань. Частіше термін «менеджмент» використовується як управління, галузь людської діяльності, соціальний прошарок тих, хто виконує роботу з управління.

Сутність менеджменту органу державної влади характеризує його основні складові: **організація** (як відомство, установа тобто структурна побудова і як функція організації людської діяльності), **ресурси** (матеріальні, людські, фінансові, інформаційні), **ухвалення рішень, функції** (планування, прогнозування, організація, координація, контроль, облік, регулювання, мотивування), **трансформація рішень, діяльність** (вироблення та ухвалення державно-управлінських рішень, надання державно-управлінських послуг) [33, с. 272-273].

Отже, організація – це група людей, котрі зайняті певною діяльністю (свідомо) для досягнення спільної мети. *Менеджмент* – це форма практичної діяльності, що пов'язана з процесом ухвалення рішень щодо найкращого використання ресурсів (капіталу, матеріалів та людей) із метою досягнення запланованих завдань, що забезпечують постійний розвиток організації. Як і будь-якій організації, державній організації теж притаманні процеси управління, які є предметом менеджменту.

Органи державної влади відрізняються від інших організацій тим, що вони здійснюють адміністративну, а не виробничу діяльність.

Основним ресурсним компонентом системи менеджменту органу державної влади є державний службовець, який має вирішувати певні завдання, виконувати покладені на нього функції. Державний службовець у цьому розумінні завжди перебуває на конкретній посаді в структурних підрозділах і органах.

Державний службовець – це особа, котра заміщує посаду в установленому порядку; його вводять до штату службовців, він отримує відповідний ранг і статус. Статус державного службовця визначається щонайменше двома умовами: заміщення посади державного службовця, запровадженої державою чи органом державної влади, та отримання рангу.

Специфіка діяльності державного службовця полягає в:

- багатоманітності цілей;
- складності у вимірюванні результатів праці;
- технологіях, за якими важко виявити залежність між внеском та результатом.

Стає очевидною необхідність постійної уваги до системи менеджменту органів державної влади, яка дала б змогу якщо не ліквідувати, то зменшити ці негативні тенденції. Із погляду менеджменту, орган державної влади, як і інша організація, перебуває під постійним тиском окремих ланок *зовнішнього та внутрішнього середовища*. *Середовище організації* – це сукупність певних обставин і факторів як усередині організації, так і навколо неї, що впливають на ухвалення рішень. Основні внутрішні змінні в будь-якій організації, у тому числі й органі державної влади, – це ситуаційні фактори всередині організації, що постійно перебуває в полі зору керівництва: **цілі, завдання, структура, технологія та люди** (рис. 3.3.1).



Рис. 3.3.1. Ситуаційні фактори в середині організації

Цілі – це конкретний кінцевий стан або очікуваний результат, якого намагається досягнути організація. **Цілі органу державної влади (перший змінний фактор)** – це те, заради чого він створюється і функціонує, тобто чітко виражена причина його існування – місія. Місія деталізує статус організації, забезпечує напрям та орієнтири для визначення цілей, стратегій, тактики та політики в досягненні запланованого результату. Місія органу державної влади повинна містити:

- 1) завдання органу державної влади (організації) з погляду основних завдань, послуг та основних технологій;
- 2) опис зовнішнього середовища організації;

3) характеристику культури організації (який робочий клімат існує всередині, якого типу людей залучає цей клімат).

Отже, якщо організації, що займаються бізнесом, зосереджені головним чином на створенні певних видів товарів та послуг у рамках специфічних обмежень – за витратами та отримуваним прибутком, то завданням органу державної влади є не отримання прибутку, а створення правових, організаційних та інших умов для розвитку відповідного сектору економіки чи функціональної сфери управління.

Сукупність цілей органів державної влади становить державну політику. Під *політикою* (від давньогрецького слова «*politike*» – «державні, суспільні справи») розуміється «організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, у межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб» [97, с. 258]. Суб'єктами політики є індивід, мала соціальна група, нація, клас, еліта та інші соціальні спільноти.

В *інституціональному аспекті політика* – це інституційована група інтересів певних політичних суб'єктів (партії, класи, нації, професійні групи, індивідууми, інші соціальні угруповання). У *системно-структурному аспекті політика* – це структура політичних суб'єктів суспільства, а в *системно-функціональному аспекті* – інституалізація та реалізація політичних ідеалів, цілей, завдань, програм тощо.

На думку В. Тертички, *основною ознакою державної політики* є усвідомлене регулювання суспільних справ і колективних ресурсів за допомогою офіційних державних інститутів. Як багатовекторна система, вона відтворює динамічну єдність і взаємодію основних сфер суспільного життя. Тому під час формування державної політики вкрай важливо враховувати вплив на її зміст соціально-економічних та політичних чинників [115, с. 33].

В органах державної влади цілі можуть бути встановлені вищим за організаційно-правовим статусом органом управління або формуватися цим органом. Особливістю встановлення цілей, зокрема органів виконавчої влади, є безперечне використання нормативних документів (Конституції України, законів про органи влади, програм діяльності Кабінету Міністрів України, національних і державних програм тощо). Одним із найбільш придатних методів формування цілей в органах державної влади й органах місцевого самоврядування є метод управління за цілями. *Цілі* (мета) – це те, до чого прагнуть, спрямовують зусилля, намагаються досягти [19]. *Метод* (грец. «*methodos*» – «шлях дослідження») – це спосіб досягнення будь-якої мети, вирішення конкретного завдання [74, с. 224].

Метод в управлінні – це система правил та процедур вирішення завдань управління з метою забезпечення ефективного розвитку організації [72, с. 531].

Що стосується поняття «управління за цілями» («management by objectives» – МВО), то, на думку П. Друкера, – це метод управління, спрямований саме на підвищення ефективності організації шляхом визначення тактичних, спільних цілей, а також визначення мети для кожного працівника. Головним призначенням менеджера має бути організація господарських операцій, – писав П. Друкер, – тому менеджери, з одного боку, завжди мають дбати про економічні результати, а з іншого – думати про довгострокові наслідки рішень, які ухвалюють, оскільки прагнення отримання швидкого прибутку може підірвати позиції організації в майбутньому [37].

Д. Мак-Грегор вважав, що *метод управління за цілями* – це метод управління, використання якого дає можливість оцінювати керівників за результатами, а не за індивідуальними рисами. Він запропонував, щоб кожен керівник нижчої ланки визначав конкретні виробничі цілі та засоби їх досягнення спільно з керівником вищої ланки [80]. Процес управління за цілями, що його запропонував Д. Мак-Грегор, складається з таких залежних одне від одного етапів:

- 1) розроблення чітких, коротких формулювань цілей;
- 2) розроблення реалістичних планів їх досягнення;
- 3) систематичний контроль, вимірювання та оцінювання роботи й результатів;
- 4) коригувальні заходи для досягнення запланованих результатів.

Таким чином, метод управління за цілями – це метод, використання якого:

- по-перше, дозволяє керівнику організації мати чіткі цілі, що забезпечить досягнення цілей керівників вищого рівня;
- по-друге, метод управління за цілями дає змогу об'єднати цілі, дії, планування, оцінювання роботи, контроль і регулювання результатів у складній галузі людських ресурсів, від яких залежить успіх організації;
- по-третє, використання методу управління за цілями допоможе вирішити такі проблеми: 1) відсутність мотивації персоналу; 2) незнання працівниками завдань, які необхідно виконати; 3) інертність до проведення змін; 4) відсутність комунікацій між підрозділами; 5) складність аналізу результатів [2, с. 161-164].

Недоліки методу управління за цілями (management by objectives – МВО):

- 1) керівникам іноді важко встановлювати кількісно визначені цілі діяльності для кожного підлеглого;

2) вищим керівникам не завжди вигідно доводити цілі до кожного підлеглого;

3) МВО вимагає: установлення короткострокових цілей; значної бюрократії; високої кваліфікації персоналу.

Завдання – це види робіт, які необхідно виконати певним способом та в обумовлений термін. Це робота з предметами праці, знаряддями праці, інформацією та людьми. *Другим внутрішнім змінним фактором в організації є постановка завдань*, під яким розуміють запропоновану роботу (групу робіт чи частину роботи), що має бути виконана заздалегідь установленим способом і в установлений термін.

При розробці структури організації (органу державної влади або місцевого самоврядування) кожна посадова інструкція включає ряд завдань, що є частиною загального обсягу роботи для досягнення мети. Вважається, що якщо завдання виконуються за встановленою технологією і режимом роботи, то організація функціонує ефективно.

Завдання традиційно розподіляються на три групи: робота з людьми, предметами (машина, сировина, інструменти), інформацією.

Важливе значення в роботі має частота повторення завдань і час для їх виконання. Особливо це стосується управлінської роботи, яка є більш різноманітною, а час на її виконання збільшується від нижчого до вищого рівня.

Структура – це логічні відносини між рівнями управління та видами робіт, які дозволяють найбільш ефективно досягти цілей організації.

Структура організації – це кількість, склад її підрозділів, ступенів управління в єдиній взаємозалежній системі. Структура встановлює такі відносини між рівнями управління і функціональними підрозділами, що дозволяють найбільш ефективно досягти цілей організації. Цьому також сприяє спеціалізований поділ праці, особливістю якого є те, що відповідна робота закріплюється за фахівцями, тобто тими, хто здатний її виконувати краще за всіх.

Структура органу державної влади (третій змінний фактор) – це логічні відносини між рівнями управління та функціональними сферами, побудовані в такій формі, яка дає змогу найбільш ефективно досягти його цілей. На основі рішення керівництва про структуру кожна посада має ряд завдань, які розглядаються як необхідний внесок у досягнення цілей організації. Завдання, що закріплюються за особою в організації (державним службовцем), набирають форми завдання як приписаної роботи, серії робочих функцій, які мають бути завершені в заданій формі в обмежений термін часу.

Технологія – це засіб перетворення вхідних елементів (матеріалів, обладнання, сировини) у вихідні продукти та послуги. Технологія є *четвертою важливою внутрішньою змінною*, яка має значно ширше значення, ніж дається у визначенні, тому що має вплив на організацію і суспільство. «Технологія, – як писав Л. Дейвіс, – передбачає «поседнання кваліфікованих навичок, обладнання, інфраструктури, інструментів і відповідних знань, які необхідні для здійснення бажаних перетворень у матеріалах, інформації чи людях» [8, с. 78]. Отже, будь-які завдання (управлінські, виробничі тощо) не можуть бути виконані без використання конкретної технології. Саме технологія виступає як засіб перетворення сировини (будь то люди, інформація або фізичні матеріали), що надходить на вході управлінського (виробничого) процесу, у форму, яку отримують на виході (потрібні продукти і послуги).

Отже, *технологізація* – це сукупність процесів самоорганізації й упорядкування елементів системи діяльності у виробничих і гуманітарних сферах, що потребує інтелектуального та інформаційного забезпечення цих процесів. *Технологізація управління* – це стратегія розвитку будь-якої організації. Саме технологізація є механізмом створення систем управління в органах державної влади.

Люди (*п'ятий змінний фактор*) є найважливішим внутрішнім змінним фактором управління для органу державної влади. Сучасний менеджмент ставиться до людей, що працюють в органах, не просто як до трудових ресурсів, робочої сили, кадрів або персоналу, а як до особистостей. Людська змінна розглядається в управлінні в трьох напрямках: поведінка людей (окремих людей, людей у групах, поведінка керівника), керівник у ролі лідера, вплив керівника на поведінку окремих людей і груп.

Усі внутрішні змінні фактори діють у взаємозв'язку, що дозволяє досягти цілей організації (рис. 3.3.2). Оскільки внутрішні змінні складаються із соціального (люди) і технічного компонентів, то їх називають внутрішніми соціотехнічними підсистемами, що вимагає однакової уваги як до соціальних, так і до технічних питань організації, тому що віддача можлива лише в їх взаємодії.

Внутрішнє середовище організації (органу державної влади або місцевого самоврядування) визначається внутрішніми змінними, тобто ситуаційними факторами всередині організації. Внутрішнє середовище містить у собі корпоративну культуру, організаційну структуру, технологію управління, усе те, що належить організації (будинки, споруди, машини, обладнання). Найбільш вагомим фактором внутрішнього середовища є корпоративна культура, яка повинна відповідати вимогам як зовнішнього середовища, так і стратегії організації.

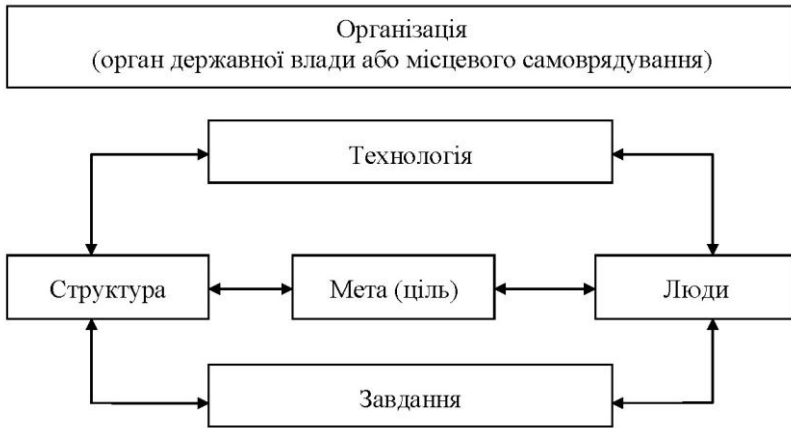


Рис. 3.3.2. Взаємозв'язок елементів внутрішнього середовища організації

Організацію (орган державної влади або орган місцевого самоврядування) оточує зовнішнє середовище, яке своїми змінами робить вплив на неї. Сучасний менеджмент вважає, що керівники найважливіших для суспільства організацій – ділових, освітніх, державних – змушені зосередити увагу на зовнішньому оточенні та його впливах на внутрішню будову організації.

Адміністративний менеджмент (адміністративно-розпорядницькі форми управління) має враховувати зовнішнє оточення в цілому, оскільки державна організація є відкритою системою, залежною від взаємообміну ресурсами, що вводяться, і результатами діяльності з зовнішнім світом.

Зовнішнє середовище організації – це сукупність елементів, які не входять до складу організації, але чинять на неї певний вплив. Зовнішнє середовище є джерелом забезпечення організації ресурсами, необхідними для підтримання її внутрішнього потенціалу на необхідному рівні для досягнення цілей. Для розвитку організації її керівництву потрібно мати уявлення як про внутрішнє, так і про зовнішнє середовище, їх потенціал і тенденції розвитку, а також знати місце своєї організації в середовищі.

Розрізняють *зовнішнє середовище прямого і непрямого (опосередкованого) впливу*. Фактори, що безпосередньо впливають на операції організації, викликаючи їх реакцію, належать до *середовища прямого впливу* (постачальники, трудові ресурси, закони й установи державного регулювання, споживачі й конкуренти). Не так помітно на

організацію впливають фактори непрямого впливу. Інформація про них, як правило, неповна, і керівництво змушене робити припущення про їхні можливі наслідки для організації. До *середовища непрямого впливу* входять стан економіки, науково-технічний прогрес, соціально-культурні та політичні зміни, групові інтереси та події в інших країнах, що стосуються організації. Фактори непрямого впливу можуть безпосередньо не впливати на організацію, але позначаються на її діяльності. Так само як і внутрішні змінні, зовнішні змінні впливають на організацію у взаємозв'язку, тобто зміна одного фактору може вплинути на зміну інших.

Процеси, які відбуваються в зовнішньому середовищі, дуже складні, взаємопов'язані та містять багато суперечностей. Під складністю зовнішнього оточення розуміють кількість і різноманіття зовнішніх факторів, на які організація змушена реагувати. Рухомість середовища характеризується швидкістю, з якою в ньому відбуваються зміни. Щоб забезпечити виживання і досягнення поставлених цілей, органи державної влади мають ефективно реагувати і пристосовуватись до змін зовнішнього оточення.

Практична реалізація принципів і функцій менеджменту здійснюється за допомогою управлінського інструментарію, до якого можна віднести різні методи управління, методи виконання функцій менеджменту та вироблення й ухвалення управлінських рішень.

Методи управління – це способи і прийоми управлінської діяльності, за допомогою яких виконуються завдання органу, спрямовані на досягнення цілей. За змістом і характером переважного впливу на керовані об'єкти методи управління поділяють на три групи: *економічні, організаційно-розпорядчі й соціально-психологічні*. Уміння управляти полягає в оволодінні цими методами, у правильному їх виборі, умінні використовувати на практиці.

Економічні методи управління (непрямого впливу) – це комплекс способів і прийомів управління, які базуються на використанні економічних законів, товарно-грошових відносин та економічних категорій (ціна, собівартість, вартість, прибуток, рентабельність), а також норм і нормативів. За допомогою економічних методів створюються умови, які зацікавлюють трудові колективи та окремих працівників у високопродуктивній праці та забезпеченні ефективності здійснюваної діяльності. Економічні методи мають непрямий характер управлінського впливу: не можна розраховувати на автоматичну дію цих методів, досить важко визначити їхній вплив на кінцевий результат.

Організаційно-розпорядчі (адміністративні, адміністративно-правові) методи управління є сукупністю засобів прямого правового й

адміністративного впливу на відносини людей в організації. Вони зорієнтовані на такі мотиви поведінки, як усвідомлена необхідність дисципліни праці, почуття обов'язку, відповідальності, прагнення людини працювати в певній організації, розуміння можливості адміністративного покарання тощо. Цим методам притаманний прямий характер впливу: будь-який регламентаційний чи адміністративний акт підлягає обов'язковому виконанню. Адміністративні методи повинні відповідати правовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам вищестоящих органів управління [75]. Застосування таких методів гарантується чинною системою законів і нормативних актів, положеннями, інструкціями, наказами та розпорядженнями.

Адміністративно-правові методи включають організаційні й розпорядчі дії в процесі управління організацією. Організаційні дії виявляються в чіткому розподілі функцій управління, в установленні прав і обов'язків працівників органу, регламентуванні основних процедур.

Організаційний вплив на об'єкт управління здійснюється через документи тривалої дії:

- **у формі регламентування** (установлює правила, зміст і порядок управління згідно з правовими нормами та інструктивними матеріалами);
- **нормування** (передбачає розробку нормативів і норм: чисельності управлінського персоналу, витрат праці у сфері управління, тривалості управлінських операцій та процедур тощо);
- **інструктування** (за допомогою методичних вказівок, розробок, інструкцій розробляються правила, які регулюють організаційні та спеціальні сторони діяльності підрозділів і службових осіб);
- **інформування** (використання актів, протоколів, доповідних записок, службових листів, заяв).

На відміну від організаційного впливу, *методи розпорядчого впливу* відображають динаміку процесу управління, здійснюються в процесі функціонування системи і спрямовані на регулювання та усунення збоїв і перешкод, що виникають у роботі, їх здійснюють шляхом ухвалення адміністративно-управлінських актів керівником, проведення спеціальних організаційних заходів. Розпорядчий вплив реалізується у формі наказів, розпоряджень, вказівок, як в усній, так і в письмовій формі. Дисциплінарні дії на підприємстві використовуються згідно з конкретними ситуаціями. Вони виливаються в зауваження, догани, звільнення тощо.

Соціально-психологічні методи управління (соціальні) – це способи та прийоми впливу на процес формування й розвитку колективу, а також на соціальні та психологічні процеси, притаманні групам чи окремим особам [120, с. 94]. Соціально-психологічні методи

управління являють собою єдність двох аспектів управлінського впливу на працівників – *соціального* (соціальні потреби, система взаємовідносин у колективі, неформальні групи тощо) і *психологічного* (інформованість про результати праці, моральні спонукання до творчості, ініціативи, активності якісної праці, врахуванні психологічних особливостей працівників, забезпечення перспективного соціального й професійного росту, справедливості матеріального стимулювання, підборі працівників з урахуванням їх психологічних характеристик).

Соціально-психологічні методи використовують із метою підвищення виробничої активності працівників, створення відповідних соціально-психологічних умов їх діяльності. Такі методи орієнтовані на дотримання принципу психофізіологічного клімату, виховання почуття взаємодопомоги й колективізму.

За допомогою цих методів регулюються ціннісні орієнтації людей через мотивацію, норми поведінки, створення соціально-психологічного клімату, моральне стимулювання, соціальне планування і соціальну політику в організації. Вони реалізуються через різні психологічні форми впливу: переконання, регулювання міжособистих та міжгрупових відносин, особистий приклад, створення і підтримка морального клімату в колективі, гуманізація праці [32, с. 181].

Економічні, організаційно-розпорядчі й соціально-психологічні методи управління справляють вплив на специфіку управлінської праці, організацію системи і процесів управління; організацію праці управлінців, а також на рівень ефективності управління. Отже, методи управління слід систематично вдосконалювати та відбирати найраціональніші. Тільки тоді вони сприятимуть зростанню ефективності.

Важливе місце в системі інструментів менеджменту належить механізму ухвалення управлінських рішень, тобто процесу, який починається з виникненням проблемної ситуації та завершується вибором рішення – дії з усунення проблемної ситуації. *Ухвалення управлінського рішення* являє собою свідомий вибір серед варіантів, що існують, або альтернатив напряду дій, що скорочують розрив між теперішнім часом і майбутнім бажаним станом організації.

Ухвалення *управлінських* рішень є центральним елементом управлінської діяльності, по відношенню до якого всі інші можна розглядати як допоміжні. Під *ухваленням рішень* розумітимемо особливий вид людської діяльності, спрямований на вибір кращої з альтернатив, що є. Це визначення вказує на три необхідні елементи вибору [130]:

- проблема, що вимагає вирішення;
- людина або колективний орган, що ухвалює рішення;

- декілька альтернатив, з яких здійснюється вибір.

У процесі вибору та ухвалення управлінського рішення різні керівники використовують різні методи, сукупність яких становить їх інструментарій. Ці методи залежать від виду рішень, що ухвалюються в організації. Існують різні класифікації управлінських рішень. Наприклад, така:

- *за сферою охоплення* (загальні рішення – стосуються всієї організації; часткові рішення – стосуються конкретних підрозділів, служб, проблем тощо);

- *за тривалістю дії* (перспективні рішення – реалізуються протягом тривалого терміну (понад 1 рік) і поточні рішення – реалізуються в короткотерміновому періоді для забезпечення поточної роботи організації);

- *за рівнем ухвалення* (рішення на вищому (інституційному) рівні управління; рішення на середньому (управлінському) рівні управління; рішення на нижчому (технічному) рівні управління);

- *за характером виконуваних завдань організацією* (організаційні запрограмовані рішення – характеризуються незначною кількістю альтернатив або одноваріантністю; ухвалюються періодично в стандартних ситуаціях; організаційні незапрограмовані рішення – спричинені новими факторами та ситуаціями; такими можуть бути рішення щодо реалізації цілей організації, поліпшення якості продукції, удосконалення структури управління, методів мотивації тощо; компромісні рішення – покликані врівноважувати протиріччя, що виникають);

- *за способом обґрунтування* (інтуїтивні рішення – ґрунтуються на відчуттях менеджера в правильності вибору; їх обґрунтованість, оптимальність залежить від особистих якостей менеджера; рішення, які ґрунтуються на судженнях (думках, міркуваннях, висновках); їх передумовою є знання, досвід, стаж, кваліфікація; формуються швидко, але часто не беруть до уваги нових альтернатив; раціональні рішення – мають у своїй основі науково обґрунтовані аналітичні процеси; здебільшого бувають найоб'єктивнішими);

- *за способом ухвалення* (одноособові рішення; колегіальні рішення – готуються групою фахівців, а ухвалює їх відповідна група менеджерів; колективні рішення – ухвалюються загальними зборами, відповідним колективом);

- *за характером* (економічні рішення; технологічні рішення; соціально-психологічні рішення; адміністративні рішення) [66].

Інша класифікація управлінських рішень базується на явних «зовнішніх» відмінних ознаках:

- **за об’єктом впливу** (зовнішні, що стосуються відносин органу з зовнішнім середовищем; *внутрішні*, що стосуються тільки самої організації; *змішані*, які стосуються і організації, і зовнішнього середовища);
- **за функціями управління** (*загальні*, що стосуються всіх сторін діяльності організації; *часткові*, що скеровані на окремі елементи системи або сторони діяльності організації);
- **за формою відображення** (письмові та усні);
- **за ступенем інформованості керівника** (рішення, що ухвалюються в умовах: визначеності; неповної визначеності (ризiku); повної невизначеності).

Наведена класифікація розглядає управлінське рішення як здійснений, фіксований акт.

Однак **вироблення управлінського рішення** – це складний процес, який починається з аналізу ситуації, проблеми, завдання, що потребує вирішення. Аналіз проблеми та вироблення рішення можуть здійснюватися керівником особисто (*індивідуальне рішення*) або за залученням колег, фахівців зі своєї та інших організацій (*групові рішення, колегіальні, колективні*).

Бінарні рішення – це рішення, в яких подано дві діаметрально протилежні (конкуруючі) альтернативи [22, с. 195], які є взаємовиключними («так – ні», «або – або», «робити – не робити») [28, с. 38]. У зв’язку з тим, що воно передбачає дві взаємовиключні альтернативи, рекомендується спочатку скласти робочий список «за» і «проти», притаманних кожній альтернативі. Однак необхідно уникати того, щоб у робочому списку переваги однієї альтернативи вказувалися як недоліки іншої. Наприклад, некоректно вказувати в ролі «за» однієї альтернативи «невеликі витрати», а «великі витрати» – як «проти» іншої.

В управлінській практиці використовуються різноманітні **методи творчого пошуку альтернативних варіантів**, які умовно поділяють на три групи:

- методи **індивідуального творчого пошуку** (аналогії, інверсії, ідеалізації);
- методи **колективного творчого пошуку** («мозковий штурм», метод Дельфі та ін.);
- методи **активізації творчого пошуку** (метод контрольних запитань, метод фокальних об’єктів, метод морфологічного аналізу).

Метод аналогії – використання схожих рішень з інших сфер діяльності (технічної, економічної, спостережень за природою, художньої літератури тощо).

Метод інверсії – пошук варіантів від протилежного (перевернути звичайне рішення «догори ногами», вивернути навиворіт, поміняти місцями тощо).

Метод ідеалізації – пошук альтернатив шляхом ініціювання уявлення про ідеальне вирішення проблеми.

Порівняно з індивідуальними, методи **колективного творчого пошуку** є більш ефективними. Серед методів експертних оцінок найбільше поширені методи групового опитування, такі як метод «мозкового штурму» і метод Дельфі та ін. Перевага вказаних методів полягає в тому, що вони посилюють елемент колегіальності в процесі ухвалення складних рішень та дозволяють використовувати інтуїцію і колективну генерацію ідей. Це дає можливість знаходити оригінальні вирішення проблем, до яких не можна дійти за допомогою одних логічних міркувань. Метод колективної генерації ідей, або «мозкового штурму» – це лавиноподібний процес, за якого будь-яка висловлена ідея породжує творчу або позитивну критичну реакцію.

Метод Дельфі – це ряд послідовних процедур, спрямованих на формування групової думки експертів із різних сфер за допомогою їх послідовного анкетування. Основними особливостями методу Дельфі є: анонімність; регульований зворотний зв'язок; формування групової оцінки на основі статистичної обробки індивідуальних оцінок експертів; багатокроковий характер оцінювання. Основною метою методу Дельфі є зменшення психологічного тиску, що відчувається деякими людьми під час особистого контакту. Це дозволяє усунути вплив на кінцевий результат тих людей, що володіють хорошими ораторськими здібностями, але далеко не завжди є найкваліфікованішими фахівцями.

Для активізації процесу творчого пошуку альтернативних варіантів використовується третя група методів.

Метод контрольних запитань – стимулювання пошуку ідей за допомогою універсальних запитань. На практиці часто використовується перелік універсальних запитань, складений А. Осборном:

- яке нове застосування об'єкта можна запропонувати?
- які модифікації об'єкта можливі, якщо його обертати, скручувати, змінювати функції, колір, форму тощо?
- що можна на об'єкті збільшити (зменшити): розміри, міцність, кількість елементів тощо?
- що можна на об'єкті замінити і т. д.?

Метод фокальних об'єктів полягає в перенесенні ознак випадково вибраних об'єктів на об'єкт, що вдосконалюється. Унаслідок цього

можливо отримати нові, оригінальні варіанти вирішення проблеми вдосконалення певного об'єкта.

Метод морфологічного аналізу ґрунтується на дослідженні закономірностей побудови (морфології) об'єкта та застосуванні комбінаторики.

Важливу роль у процесі ухвалення управлінських рішень відіграють **евристичні методи**, які застосовують у ситуаціях істотного браку інформації. Вони засновані на передбаченні. В основі евристичних методів лежить процедура пошуку взаємопов'язаних компонентів явища в умовах відсутності певного алгоритму і яких-небудь відомостей про існування рішення або його єдиності.

Таким чином, мистецтво управління полягає в тому, щоб використовувати необхідні та достатні методи для аналізу проблеми, що вирішується.

Найбільш актуальним завданням менеджменту в органах державної влади при розробці систем управління є перехід від окремих функціональних та технічних рішень до *комплексних рішень у галузі управління*. Останнім часом у менеджменті як управлінській діяльності **відокремлюють три взаємопов'язані блоки**, що є трьома широкими галузями процесу праці – **блоки змісту** (*те, що робить керівник*), **процесу** (*те, як це робиться*) та **контролю**.

Менеджмент органу державної влади – це форма практичної діяльності, що пов'язана з процесом ухвалення рішень щодо найкращого використання ресурсів (капіталу, матеріалів та людей) із метою досягнення запланованих завдань, що забезпечують постійний розвиток організації. Тому, розробляючи менеджмент органу державної влади або органу місцевого самоврядування, слід мати на увазі, що державне управління є одним із найбільш важливих владних товарів. Одним із завдань держави (у тому числі її органів) є управління державним законодавством та програмами. Тому при реформуванні системи державного управління, яка має значний ступінь складності, на певному етапі дослідження доцільна побудова її цільових, функціональних і структурних моделей.

2. Ознаки менеджменту як типу управління. Функції та методи менеджменту

Поняття «менеджмент» (англ. «management» – «управління», «завідування», «організація») швидко увійшло в наше повсякденне життя, і поряд із терміном «управління» відоме сьогодні практично кожній освіченій людині. Тому спочатку визначимося з такими термінами, як

«менеджмент» та «управління». Тим паче, що між ними багато спільного. Українське слово «управління» й англійське слово «менеджмент» вважаються синонімами, однак насправді термін «управління» не є тотожним терміну «менеджмент».

У Словнику іноземних слів «менеджмент» означає управління виробництвом і сукупність принципів, методів, засобів та форм управління виробництвом із метою підвищення ефективності виробництва і його прибутковості. Професор М. Максимцов визначає менеджмент як «управління в соціально-економічних системах (фірмах, акціонерних товариствах, установах та ін.)...», а також як «... сукупність сучасних принципів, методів, засобів і форм управління виробництвом із метою підвищення його ефективності (збільшення прибутку й ін.)» [73, с. 329]. Тобто «менеджмент» – це одна з форм управління, а саме: управління соціально-економічними процесами в рамках підприємницької структури в умовах ринкового типу господарювання.

На нашу думку, *менеджмент* – це певна система, метод, підхід визначення та добору специфічних цілей, делегування та контроль певних виробничих і управлінських функцій, оцінка діяльності, згідно з якою можуть відбуватися певні зміни в планах і виробничій діяльності. Однак, характеризуючи менеджмент як діяльність, слід визначити його як способи й процеси впливу, упорядкування, організованості, координації та стимулювання дій його учасників, що, у свою чергу, викликає необхідність існування певної влади в цій групі людей, яка може виступати як в офіційній, так і в неофіційній формах [39, с. 147]. Тобто термін «менеджмент» застосовується лише до управління соціально-економічними процесами на рівні організації (підприємства, фірми), що діє в ринкових умовах.

Поряд із терміном «менеджмент» широко використовується поняття «управління». Дехто їх ототожнює, але більшість дослідників розглядають «управління» як процес «розподілу й руху ресурсів в організації із заздалегідь заданою метою, за заздалегідь розробленим планом і з безперервним контролем результатів діяльності» [16, с. 7]. П. Дракер, теоретик у сфері управління й організації, визначає управління як «особливий вид діяльності, що перетворює неорганізовану юрбу в ефективну цілеспрямовану й продуктивну групу» [36, с. 11].

Таким чином, управління – це процес цілеспрямованої дії на об'єкт із метою змінити його стан або поведінку у зв'язку зі зміною обставин. Тому управляти можна технічними системами, комп'ютерними мережами, автомобілем, конвеєром, літаком, людьми тощо. Тобто термін «управління» застосовується до різних видів і сфер людської діяльності, до органів управління в державних і громадських організаціях, а також на підприємствах та в об'єднаннях. *Менеджмент* є різновидом

управління та означає управління людьми (працівниками, колективами працівників, організаціями та ін.) із метою виконання поставлених завдань та досягнення визначених цілей [39, с. 148].

Саме тому в наших умовах потрібно вживати терміни «організація», «управління» та «адміністрування». Проте можна погодитись із дослідниками, що державні, громадські й інші організації також повинні використовувати принципи та методи менеджменту, якщо хочуть досягнути своїх цілей при мінімумі витрат [33].

Завдання та мета менеджменту. Одним із головних завдань менеджменту є встановлення цілей, для досягнення яких формується, функціонує та розвивається організація як цілісна система.

Завданням менеджменту як науки є розробка, експериментальна перевірка і застосування на практиці наукових підходів, принципів і методів, що забезпечують стійку, надійну, перспективну й ефективну роботу колективу (індивідуума) шляхом випуску конкурентноздатного товару.

Мета менеджменту як практики ефективного управління полягає в забезпеченні прибуткової діяльності підприємства шляхом раціональної організації технологічного процесу, включаючи управління виробництвом і розвитком техніко-технологічної бази, а також ефективним використанням кадрів при одночасному підвищенні їх кваліфікації та творчої активності.

Виходячи з цього, найважливішим завданням менеджменту є організація виробництва товарів і послуг з урахуванням попиту споживачів на основі ресурсів, що є. *При цьому до завдань менеджменту також належать:*

- перехід до використання працівників, що володіють високою кваліфікацією;
- стимулювання співробітників організації шляхом створення для них відповідних умов праці і системи її оплати;
- визначення необхідних ресурсів і джерел їх забезпечення;
- розробка стратегії розвитку організації та її реалізація;
- визначення конкретних цілей розвитку організації;
- постійний пошук та освоєння нових ринків;
- вироблення системи заходів для досягнення окреслених цілей;
- здійснення контролю за ефективністю діяльності організації, за виконанням поставлених завдань.

Завдання менеджменту безперервно ускладнюються в міру зростання масштабів і розвитку виробництва та комерції. Виконані завдання і досягнуті окреслені цілі оцінюються на ринку.

Розвиток теорії управління, розробка економіко-математичних методів дозволили багато які якісні рішення завдань доповнити або замінити точними кількісними оцінками або рішеннями, а розвиток коштів обчислювальної техніки і комунікацій сприяв підвищенню ефективності управління. Багато завдань, які раніше не могли виконуватися в реальному або допустимому масштабі часу у зв'язку із трудомісткістю розрахунків, стали повсякденною реальністю.

Структура управління організацією – це впорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів (окремі робітники, служби та інші ланки апарату управління), які знаходяться між собою в сталих відношеннях, що забезпечують їх функціонування і розвиток як єдиного цілого.

Зв'язки в структурі управління прийнято поділяти на горизонтальні та вертикальні. *Горизонтальні зв'язки* носять характер погодження і є, як правило, однорівневими. *Вертикальні зв'язки* – це зв'язки підпорядкування, і необхідність у них виникає при ієрархічності управління, тобто за наявності декількох рівнів управління.

Також зв'язки у структурі управління можуть носити лінійний і функціональний характер. *Лінійні зв'язки* відображають рух управлінських рішень та інформації між так званими лінійними керівниками, тобто особами, які повністю відповідають за діяльність організації або її структурних підрозділів. *Функціональні зв'язки* мають відповідати лінії руху інформації й управлінським рішенням, тим або іншим функціям управління.

У рамках структури управління протікає управлінський процес (рух інформації й ухвалення управлінських рішень), між учасниками якого розподілені завдання та функції управління, а отже – права і відповідальність за їх виконання.

Отже, структура управління – це форма розподілу та кооперації управлінської діяльності, у рамках якої відбувається процес управління, спрямований на досягнення окресленої мети менеджменту. Її можна розглядати як зворотний бік характеристики механізму функціонування (як процес реалізації структурних зв'язків системи управління).

Структура управління повинна:

- відображати мету і завдання організації (бути підпорядкованою виробництву і змінюватися разом зі змінами, що відбуваються);
- функціональний розподіл праці й обсяг повноважень робітників управління;
- відповідати соціально-культурному середовищу, і при її побудові треба враховувати умови, у яких вона буде функціонувати.

Структура організації є найважливішим фактором, що визначає і форми поведінки (діяльності) усього колективу й окремих його членів.

У цьому плані в організаційну структуру включаються такі управлінські поняття, як співвідношення відповідальності і повноважень, делегування повноважень, централізація і децентралізація, відповідальність і контроль, норми керованості, організаційна політика фірми, моделі управлінських рішень, проектування загальних та індивідуальних завдань і деякі інші. Тобто мова йде про змістовну сторону структури менеджменту, якій меті вона слугує і які управлінські процеси вона забезпечує.

Значущість організаційної структури полягає в такому:

- організаційна структура забезпечує координацію всіх функцій менеджменту;
- структура організації визначає права й обов'язки (повноваження і відповідальність) на управлінських рівнях;
- від організаційної структури залежить ефективна діяльність фірми, її виживання і процвітання;
- структура, прийнята в конкретній фірмі, визначає організаційну поведінку її співробітників, тобто стиль менеджменту і якість праці колективу.

Функції менеджменту – це відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, які дозволяють здійснювати певний вплив на управлінський об'єкт із метою досягнення поставленого завдання. Функції менеджменту організації, витікають зі змісту діяльності, визначаються об'єктом і складом завдань, що вирішуються. Вони визначають специфіку управлінської праці, тісно пов'язані з іншими категоріями науки управління: структурою, методами, технікою, кадрами управління, інформацією та управлінськими рішеннями.

Функції повинні мати чітко визначений зміст, опрацьований механізм здійснення і визначену структуру, у рамках якої завершується її організаційне відокремлення. Під змістом розуміють дії, які повинні здійснюватися в рамках конкретної функції.

Зміст дій і функцій, здійснюваних у процесі управління, залежить від типу організації (адміністративна, суспільна), розмірів і сфери її діяльності (виробництво, освіта, торгівля, побутові послуги), рівня керівництва в управлінській ієрархії (вищий, середній або нижчий), ролі його всередині організації (виробництво, маркетинг, фінанси, кадри) і цілого ряду інших факторів.

Зі змінами розміру й типу виробництва функції управління залишаються тими ж, змінюється лише обсяг робіт щодо їх виконання. Тобто в міру просування вгору від одного управлінського рівня до іншого обсяг робіт із функції збільшується, у зв'язку з чим зростає й чисельність працівників, які її виконують. Таким чином, створюється єдина система органів із виконання кожної функції менеджменту.

При поглибленні розподілу праці менеджмент як єдина функція диференціюється, відбувається виділення та відокремлення специфічних видів управлінської діяльності. Правильне виділення функцій дозволяє близькі та схожі за характером роботи об'єднувати в одну ланку управління. Це спрощує структуру і полегшує координацію діяльності функціональних підрозділів апарату управління організації. На основі складу й обсягу робіт із функцій визначають раціональну структуру апарату управління (відділів, служб, секторів) і чисельність спеціалістів із кожної функції, розробляють документи організаційного регламентування (положення про служби, посадові інструкції та ін.). Функціональний розподіл процесів управління, їх класифікація мають вирішальне значення, оскільки визначають мету, завдання та напрями діяльності всього апарату управління.

До загальних функцій менеджменту належать п'ять взаємопов'язаних функцій:

- **планування** (головна функція менеджменту, яка передбачає прогнозування, визначення цілей, стратегії, політики і завдань того чи іншого формування; означає свідомий вибір рішення: що робити, як, кому і коли);

- **організація** (функція менеджменту, спрямована на формування керівних та керованих систем, а також зв'язків і відносин між ними, забезпечуючи упорядкованість технічної, економічної, соціально-психологічної і правової сторін діяльності кожного суб'єкта господарювання);

- **мотивація** (процес спонукання працівників до високопродуктивної діяльності для задоволення своїх потреб і досягнення мети організації);

- **контроль** (система спостереження та перевірки відповідності функціонування підприємства встановленим стандартам та іншим нормативам, виявлення допущених відхилень від ухвалених рішень і визначення причин їх невиконання);

- **координація** (спрямована на забезпечення пропорційного і гармонійного розвитку різних сторін (виробничої, технічної, фінансової та ін.) об'єкта за оптимальних витрат матеріальних, фінансових і трудових ресурсів).

Таким чином, кожна з цих функцій важлива для організації, але головною функцією управління вважається планування, тому що воно забезпечує основу для інших функцій, які орієнтовані на виконання тактичних і стратегічних планів.

Методи менеджменту є результатом виконання будь-яких конкретних функцій менеджменту, що здійснюються на засадах загальних функцій. **Методи менеджменту** – способи і прийоми впливу

керівної системи на керовану на різних рівнях і ланках управління (підприємство, підрозділ, служба тощо).

На практиці методи менеджменту є сукупністю способів і прийомів впливу на колектив працівників та окремих виконавців із метою виконання місії організації та досягнення її цілей. Вони спрямовані на об'єкт управління (фірма, відділ, підрозділ тощо), тобто на працівників різних видів діяльності. Їх зміст виявляється через особливості прийомів і способів впливу, а головною метою є забезпечення гармонії, органічного поєднання індивідуальних, колективних та суспільних інтересів.

Методи менеджменту діалектично пов'язані з функціями менеджменту, оскільки основним завданням функцій менеджменту як видів управлінської діяльності є формування методів менеджменту, які повинні функціонувати як цілісна система, що складається із взаємопов'язаних елементів, що взаємодіють.

Методи менеджменту класифікують за різними ознаками:

- напрямом впливу на керований об'єкт;
- способом урахування інтересів працівників;
- формою впливу;
- характером впливу.

За напрямом впливу на керований об'єкт:

– *методи прямого впливу* – безпосередньо впливають на керовану систему (накази, розпорядження, вказівки, інструкції, положення, тарифи тощо);

– *методи непрямого впливу* – створюють умови для впливу на керовану систему менеджменту (методи підбору колективу за різними ознаками, методи формування психологічного клімату в колективі тощо).

За способом врахування інтересів працівників:

– *методи матеріального впливу* – враховують майнові та фінансові інтереси працівників; включають різноманітні економічні стимули;

– *методи владного впливу* – спрямовані на впорядкування функцій, обов'язків і прав працівників, регламентацію та нормування їх діяльності (штатні розписи, регламенти діяльності, положення про виконавців, договори, накази, розпорядження, догани тощо);

– *методи морального впливу* – спрямовані на підвищення соціально-господарської активності; включають етичні норми, моральні стимули, методи встановлення хороших взаємин між керівником і підлеглими тощо.

За формою впливу:

– *кількісні методи* (калькуляції, кошториси, ціни, бюджет, матеріальні стимули тощо);

– *якісні методи* (вказівки, інструкції, моральні стимули, методи добору колективу за психофізіологічними факторами тощо).

За характером впливу:

– *економічні методи менеджменту* (передбачають розроблення планово-економічних показників і механізмів їх досягнення. Вони шляхом матеріальної зацікавленості стимулюють ініціативу та відповідальність працівників за результати ухвалених рішень. До економічних методів належать економічні плани, економічні стимули та бюджет);

– *технологічні методи менеджменту* (вплив на працівників через документи, які визначають технологію виробничо-господарських процесів);

– *соціально-психологічні методи менеджменту* (сукупність специфічних способів впливу на міжособистісні стосунки і зв'язки, соціальні процеси, що виникають у трудових колективах. До них належать: соціальні плани, моральні стимули, методи формування колективів та соціально-психологічного клімату в них);

– *адміністративні методи менеджменту* (організаційні, розпорядчі, дисциплінарні).

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Яка роль менеджменту організації в державному управлінні?
2. Сформулюйте основні ознаки менеджменту як типу управління.
3. Назвіть функції та методи менеджменту.
4. Дайте визначення понять «управління», «менеджмент».

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Вироблення управлінського рішення – це складний процес, який починається з аналізу ситуації, проблеми, завдання, що потребує вирішення.

Державний службовець – це особа, котра заміщує посаду в установленому порядку; його вводять до штату службовців, він отримує відповідний ранг і статус.

Зовнішнє середовище організації – це сукупність елементів, які не входять до складу організації, але чинять на неї певний вплив.

Менеджмент – це форма практичної діяльності, що пов'язана з процесом ухвалення рішень щодо найкращого використання ресурсів

(капіталу, матеріалів та людей) із метою досягнення запланованих завдань, що забезпечують постійний розвиток організації; процес планування, організації, приведення в дію та контроль організації з тим, щоб досягнути координації людських і матеріальних ресурсів, необхідних для ефективного виконання завдань.

Метод (грец. «methodos» – «шлях дослідження») – це спосіб досягнення будь-якої мети, вирішення конкретного завдання.

Метод в управлінні – це система правил та процедур вирішення завдань управління з метою забезпечення ефективного розвитку організації.

Метод управління за цілями – це метод управління, використання якого дає можливість оцінювати керівників за результатами, а не за індивідуальними рисами.

Методи менеджменту – способи та прийоми впливу керівної системи на керовану на різних рівнях і ланках управління (підприємство, підрозділ, служба тощо).

Методи управління – це способи та прийоми управлінської діяльності, за допомогою яких здійснюються завдання органу, спрямовані на досягнення цілей.

Організація – це група людей, котрі зайняті певною діяльністю (свідомо) для досягнення спільної мети.

Політика (від давньогрецького слова «politike» – «державні, суспільні справи») – це організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, у межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб.

Середовище організації – це сукупність певних обставин і факторів як усередині організації, так і навколо неї, що впливають на ухвалення рішень.

Структура – це логічні взаємовідносини рівнів управління та видів робіт, які дозволяють найбільш ефективно досягти цілей організації.

Структура організації – це кількість, склад її підрозділів, ступенів управління в єдиній взаємозалежній системі.

Структура органу державної влади (третій змінний фактор) – це логічні відносини між рівнями управління та функціональними сферами, побудовані в такій формі, яка дає змогу найбільш ефективно досягти його цілей.

Структура управління організацією – це впорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів (окремі робітники, служби та інші ланки апарату управління), які знаходяться між собою в сталих відносинах, що забезпечують їх функціонування і розвиток як єдиного цілого.

Технологізація – це сукупність процесів самоорганізації і впорядкування елементів системи діяльності у виробничих і гуманітарних сферах, що потребує інтелектуального та інформаційного забезпечення цих процесів.

Технологізація управління – це стратегія розвитку будь-якої організації.

Технологія – це засіб перетворення вхідних елементів (матеріалів, обладнання, сировини) у вихідні продукти та послуги.

Функції менеджменту – це відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, які дозволяють здійснювати певний вплив на управлінський об'єкт із метою виконання поставленого завдання.

Цілі – це конкретний кінцевий стан або очікуваний результат, якого намагається досягнути організація.

Цілі органу державної влади (перший змінний фактор) – це те, заради чого він створюється і функціонує, тобто чітко виражена причина його існування – місія.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Опрацюйте роботу М. Х. Мескона, М. Альберта, Ф. Хедоурі «Основи менеджменту».

Завдання 2. Складіть таблицю: «Функції та методи менеджменту».

Завдання 3. Охарактеризуйте складові процесу управління в органах публічної влади.

Завдання 4. Поясніть зміст і відмінність між поняттями «цілі», «завдання» та «функції» державного органу.

Завдання 5. Назвіть методи побудови структур управління та охарактеризуйте ці методи.

Завдання 6. У чому полягає сутність делегування в адміністративному менеджменті?

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Управління – це цілеспрямована дія на об'єкт із метою зміни його стану або поведінки:

- а) так;
- б) ні.

2. Менеджмент – це:

- а) спосіб, манера спілкування з підлеглими;

- б) влада та мистецтво керування;
- в) керівництво людьми і співпраця з ними для досягнення мети.

3. Поняття «менеджмент» та «управління» виступають синонімами, якщо існує будь-яка потреба керувати людьми:

- а) так;
- б) ні.

4. Усі функції менеджменту (як процесу управління) утворюють управлінський цикл. Отже, функція, що вказана неправильно, – це:

- а) організація;
- б) контроль;
- в) координація;
- г) орієнтація;
- д) мотивація.

5. За змістом і характером переважного впливу на керовані об'єкти методи управління поділяються на такі групи:

- а) економічні;
- б) організаційно-розпорядчі;
- в) політичні;
- г) соціально-психологічні.

6. Характеристика методів управління: «... є сукупністю засобів правового й адміністративного впливу на відносини людей в організації. Застосування таких методів гарантується чинною системою законів і нормативних актів, положеннями, інструкціями та наказами» – стосується таких методів:

- а) організаційно-розпорядчих;
- б) соціально-психологічних;
- в) економічних.

7. Чому управління носить функціональний характер?

- а) тому що управління – це діяльність, а будь-яка діяльність розглядається як функціонування чогось, наприклад підприємства;
- б) тому що управління вимагає (передбачає) здійснення різного характеру впливу на певний об'єкт;
- в) це пов'язано з розподілом праці в управлінні;
- г) це пов'язано з кооперацією праці.

8. Розстановка членів організації, згідно з повноваженнями та статусом, – це:

- а) функція менеджменту;
- б) управлінське рішення;
- в) ієрархія;
- г) управління персоналом.

9. Методи менеджменту – це:

- а) виготовлення нової продукції;
- б) мотивування;
- в) способи та прийоми впливу на бригаду монтажників;
- г) побудова організаційної структури управління.

10. Відмінність між поняттями «менеджмент» та «управління» полягає в такому:

- а) управління – це складова менеджменту;
- б) менеджмент – це складова управління;
- в) поняття «управління» є значно ширшим ніж «менеджмент»;
- г) поняття «менеджмент» та «управління» є тотожними.

11. До методів менеджменту належать:

- а) інструкції з експлуатації обладнання;
- б) формування варіантів стратегії;
- в) переговори з інвестором;
- г) графік руху транспорту.

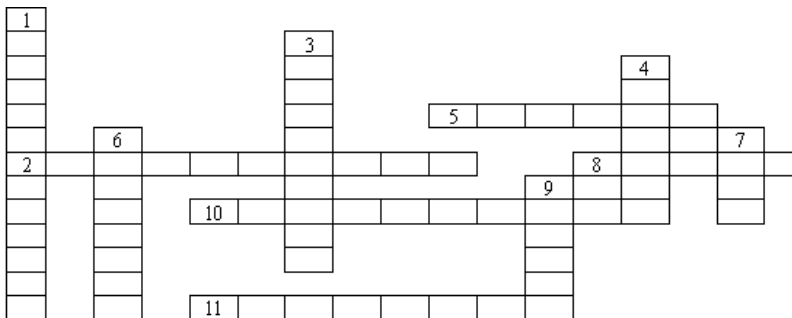
12. За характером впливу методи менеджменту класифікують на:

- а) матеріального й морального впливу;
- б) прямого й непрямого впливу;
- в) економічні, технологічні, соціально психологічні та адміністративні;
- г) лінійні і функціональні.

13. Методи обґрунтування управлінських рішень, що використовуються в умовах, коли фактори, які визначають ухвалення рішення, не можна кількісно охарактеризувати, або вони взагалі не піддаються кількісному вимірюванню:

- а) метод платіжної матриці;
- б) метод «дерева рішень»;
- в) якісні методи;
- г) кількісні методи.

КРОСВОРД



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

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

ТЕМИ РЕФЕРАТІВ

1. Менеджмент організації: суть та роль у державному управлінні.
2. Менеджмент як цілеспрямоване управління в державному органі.
3. Адміністративні системи менеджменту.
4. Ознаки менеджменту як типу управління.

ТЕМА 3.4

СТРАТЕГІЧНЕ ТА СИТУАЦІЙНЕ УПРАВЛІННЯ



*Хто не знає, куди прямує, дуже дивується,
коли потрапляє не туди.
Марк Твен*

План

1. Поняття стратегічного управління та його основні складові.
2. Принципи стратегічного управління.
3. Ситуаційне управління: поняття та особливості.

1. Поняття стратегічного управління та його основні складові

Стратегічне управління являє собою процес, за допомогою якого менеджери здійснюють довгострокове керівництво організацією, визначають специфічні цілі діяльності, розробляють стратегії для досягнення цих цілей, враховуючи всі релевантні зовнішні та внутрішні умови, а також забезпечують виконання розроблених відповідних планів, постійно розвиваючись і змінюючись [127, с. 27].

Як зазначає О. Виханський, «особливість стратегічного управління полягає в тому, що в ньому дуже мало рутинних процедур і дуже багато творчості, тобто дуже велика роль мистецтва. Тому теорія стратегічного управління формується на основі узагальнення практики успішного вирішення стратегічних завдань управління фірмою й на основі виділення окремих управлінських схем і тверджень, які вказують на те, за допомогою чого можна домогтися успішного результату. Іншими

словами, теорія стратегічного керування говорить про те, що управління організацією може допомогти їй домогтися успіху на ринку» [22, с. 5-6].

Стратегічне управління в органах державної влади можна визначити як діяльність, що забезпечує створення та підтримання стратегічної відповідності між цілями органу, його потенціалом і можливостями у зовнішньому середовищі [59, с. 26] і передбачає застосування певних інструментів та методів розвитку організацій (цілей, «дерева цілей», стратегій, «стратегічного набору», стратегічних планів і програм, стратегічного планування тощо) [127]. Воно базується на вивченні відносин, які можна охарактеризувати за допомогою системи «середовище-організація».

Термін «стратегічне управління» було введено наприкінці 60-х – на початку 70-х рр. XX ст. для того, щоб відрізнити управління, здійснюване на вищому рівні, від поточного (оперативного) управління на рівні виробництва. Отже, стратегічне управління в цей час – це довгострокове планування виробництва продукції й освоєння ринків, довгострокові плани при виробленні стратегічної поведінки організації. У 80-ті рр. XX ст. основою стратегічних рішень стає вибір щодо поведінки організації в сучасний момент, але при цьому одночасно розглядається й початок майбутнього. Таким чином, рішення визначається обставинами, що виникають, але в той же час мається на увазі, що його виконання повинне не тільки дати відповідь на виклик із боку оточення, але й забезпечити можливість подальшої успішної реакції на зміни, які відбудуться.

Стратегічне управління – це діяльність, пов’язана з визначенням цілей і задач організації та забезпеченням відносин між організацією і зовнішнім оточенням, що відповідає її внутрішнім можливостям і дозволяє залишатися сприйнятливою до зовнішніх вимог (І. Ансофф).

Стратегічне управління – це управління з метою здійснення місії організації завдяки взаємодії організації з її оточенням (Дж. М. Хігінс).

Стратегічне управління – це інтелектуальний процес, спрямований на виконавців, що виявляють ініціативу не тільки на етапі мислення, але й на етапі дій (Б. Карлоф).

Стратегічне управління – це безперервний процес розвитку організації, визначення цілей, формування стратегії, здійснення стратегічного плану з оцінкою діяльності, реалізації і корекції стратегій (А. А. Томпсон та А. Ж. Стрік).

Серед основних факторів, які зумовлюють застосування стратегічного управління, можна виділити такі:

- мінливість та складність зовнішнього середовища організації;
- усвідомлення недостатньої ефективності оперативного управління;
- нові методи вирішення стратегічних проблем провідними західними організаціями.

Використання стратегічного управління в органах державної влади зумовлено об'єктивними причинами, що виходять із характеру змін, насамперед у зовнішньому середовищі. Його сутність полягає в тому, що в організації, з одного боку, є чітко організоване комплексне стратегічне планування, а з іншого – структура управління нею адекватна «формальному» стратегічному плануванню і побудована так, щоб забезпечити розробку довгострокової стратегії для досягнення цілей органу та створення управлінських механізмів реалізації цієї стратегії через систему планів [18, с. 171].

Сучасний етап розвитку організацій цікавий тим, що зміни навколишнього середовища примушують керівників шукати все нові й нові методи та засоби управління різноманітними питаннями керованих ними систем. Методи управління – це сукупність важелів, функцій, способів і прийомів впливу керівної системи на керовану на різних рівнях і ланках управління (організація, підрозділ, служба тощо) [67].

У розвитку методології стратегічного управління можна виділити декілька етапів:

- *управління на основі контролю за виконанням* – реакція органу на зміни з'являється після здійснення подій, але в умовах нарощування темпів змін це неприйнятно;
- *управління на основі екстраполяції* (темп змін прискорюється, але майбутнє ще можна передбачити шляхом екстраполяції тенденцій, що мали місце (довгострокове планування));
- *управління на основі передбачення змін* – почали виникати несподівані явища і темп змін прискорився, однак не настільки, щоб не можна було вчасно передбачити майбутні тенденції та виявити реакцію на них шляхом розробки відповідної стратегії (стратегічне планування);
- *управління на основі гнучких екстрених рішень* – створюється в наш час, в умовах, коли багато важливих завдань виникає настільки стрімко, що їх неможливо вчасно передбачити (стратегічне управління) [33, с. 283].

У той же час непередбачуваність майбутнього, рівень нестабільності зовнішнього та внутрішнього середовищ визначає складність методів і систем, які використовуються для управління організаціями. Аналіз методів і систем управління показує, що з часом зі збільшенням

складності та непередбачуваності майбутнього ці методи та системи також ускладнюються та розвиваються [45, с. 24]. Можна виділити чотири етапи їхнього розвитку, які ґрунтуються на:

- контролі за виконанням, коли майбутнє є повторенням того, що було;
- екстраполяції, коли майбутнє передбачають шляхом екстраполяції минулого;
- передбачені зміни, коли передбачають майбутні тенденції та визначають реакції на них;
- гнучких екстрених рішеннях у реальному масштабі часу.

Стратегічне управління – це безперервний процес розвитку організації, пов’язаний із постановкою мети і завдань, базується на людському капіталі та потребі врахування зовнішнього і внутрішнього середовищ для забезпечення конкурентних переваг.

Згідно з концепцією стратегічного управління, у межах виконання довготермінових програм можуть створюватися стратегічні ситуації, які викликані множиною змін зовнішнього середовища та сприймаються системою управління організації як стратегічні завдання. Ці завдання – частина стратегії розвитку організації, спрямована на забезпечення досягнення певної мети.

Завдання стратегічного управління:

- 1) визначити сферу діяльності та сформулювати стратегічні установки;
- 2) установити стратегічні цілі і завдання для їх досягнення;
- 3) сформулювати стратегію для досягнення поставлених цілей і результатів діяльності;
- 4) реалізувати стратегічний план;
- 5) оцінювати результати і змінювати стратегічний план і/або методи його реалізації в разі необхідності.

М. Мескон та інші вважають, що процес стратегічного управління має складатися з дев’яти етапів (рис. 3.4.1):

- вибору місії організації;
- формулювання цілей організації;
- аналізу зовнішнього середовища;
- управлінського обстеження внутрішніх сильних і слабких сторін;
- аналізу стратегічних альтернатив;
- вибору стратегії, реалізації стратегії;
- управління і планування, реалізації і контролю реалізації стратегічного плану;
- оцінки стратегії [81].



Рис. 3.4.1. Процес стратегічного планування

О. Віханський пропонує розглядати процес стратегічного управління як динамічну сукупність п'яти взаємозалежних управлінських процесів (рис. 3.4.2), які логічно впливають один з одного.

Аналіз середовища – початковий процес стратегічного управління, тому що він забезпечує базу для визначення місії і цілей організації, розробки стратегій, що дозволяють організації виконати місію і досягнути своїх цілей. Він починається з вивчення трьох її складових:

- *макрооточення* (аналіз включає в себе вивчення впливу таких компонентів середовища, як стан економіки; правове регулювання й управління; політичні процеси; природне середовище та ресурси; соціальна і культурна складова суспільства; науково-технічний і технологічний розвиток суспільства; інфраструктура і т. д.);

- *безпосереднього оточення* (аналізується за такими основними компонентами: покупці; постачальники; конкуренти; ринок робочої сили);

- *внутрішнього середовища організації* (аналіз внутрішнього середовища розкриває ті внутрішні можливості і той потенціал, на який може розраховувати фірма в конкурентній боротьбі в процесі досягнення своїх цілей, а також дозволяє правильніше сформулювати

місію і краще зрозуміти цілі організації. Винятково важливо завжди пам'ятати, що організація не тільки виробляє продукцію для оточення, але й забезпечує можливість існування своїм членам, надаючи їм роботу, можливість участі в прибутках, створюючи для них соціальні умови і т. д.).

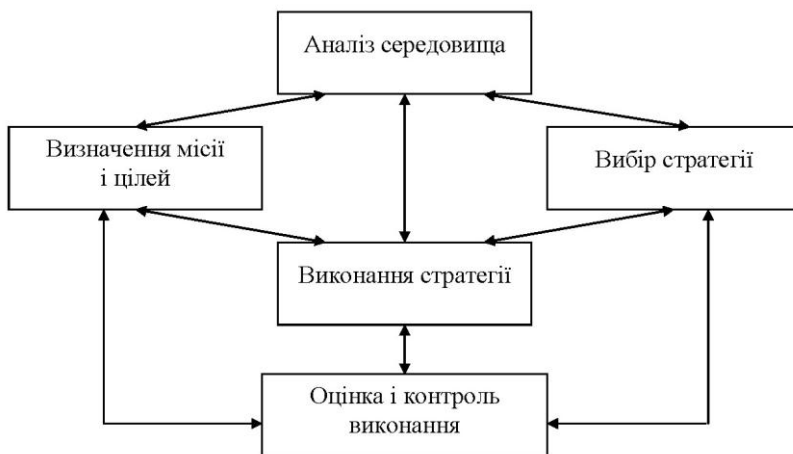


Рис. 3.4.2. Структура стратегічного управління за О. Віханським

Визначення місії і цілей складається з трьох процесів: перший полягає у формуванні місії організації, що в концентрованій формі виражає сенс її існування та призначення. Місія надає організації оригінальності, наповнює роботу людей особливим змістом. Другий процес – визначення довгострокових цілей. Третій – установлення короткострокових цілей. Формування місії й установлення цілей призводять до того, що стає зрозумілим, для чого функціонує організація й до чого вона прагне.

Вибір стратегії. На цьому етапі ухвалюється рішення з приводу того, як, якими засобами організація буде домагатися досягнення цілей. Процес вироблення стратегії по праву вважається серцевиною стратегічного управління. Визначення стратегії – це аж ніяк не складання плану дій. Визначення стратегії – це ухвалення рішення з приводу того, що робити, як й у якому напрямі розвиватися організації.

Виконання стратегії. Основне завдання етапу полягає в тому, щоб створити необхідні передумови для успішної реалізації стратегії. Таким чином, виконання стратегії – це проведення стратегічних змін в організації, що переводять її в такий стан, у якому організація буде готова до проведення стратегії в життя.

Оцінка та контроль виконання – останній процес, який здійснюється в стратегічному управлінні. Процес забезпечує стійкий оборотний зв'язок між тим, як іде процес досягнення цілей, і власне цілями організації. Основні завдання будь-якого контролю є такими: визначення того, що й за якими показниками перевіряти; оцінка стану контролюваного об'єкта відповідно до прийнятих стандартів, нормативів; з'ясування причин відхилень, якщо такі розкриваються в результаті проведеної оцінки; здійснення коригування, якщо воно необхідне й можливе. Стратегічний контроль сфальцьований на з'ясуванні того, чи можливо надалі реалізовувати прийняту стратегію і чи призведе її реалізація до досягнення поставлених цілей [22, с. 35-37].

Стратегічному управлінню властивий такий алгоритм:

- що робити (концептуальний аспект);
- як робити (технологічний аспект);
- із використанням яких ресурсів робити (ресурсний аспект);
- хто буде робити (кадровий аспект);
- якою має бути структура організації та механізм управління, що забезпечить організаційні зміни (організаційно-управлінський аспект) [33, с. 285].

Стратегічне управління пов'язане з постановкою цілей органу та з підтриманням визначених відносин із навколишнім середовищем, які дають змогу йому вирішувати завдання, що поставлені та відповідають його внутрішнім можливостям. Потенціал, який забезпечує досягнення цілей органу в майбутньому, є одним із кінцевих продуктів стратегічного управління. Іншим кінцевим продуктом стратегічного управління є внутрішня структура органу та організаційні зміни, що забезпечують чутливість організації до змін у зовнішньому середовищі.

Система стратегічного управління складається з двох взаємодоповнюючих підсистем:

- аналізу та планування стратегії організації;
- управління стратегічними проблемами в реальному масштабі часу.

Зрозуміло, що до однієї й тієї ж мети можна рухатися різними способами. Отже, вибір способу досягнення мети й буде рішенням із приводу стратегії організації. Однак якщо постановка цілей відповідає на запитання, до чого організація буде прагнути, що треба робити, щоб досягти поставленої мети, то стратегія відповідає на запитання, яким із можливих способів, організація буде йти до досягнення мети. Вибір стратегії означає вибір засобів, за допомогою яких організація буде вирішувати поставлені перед нею завдання.

Саме поняття «стратегія» походить від грецького слова *strategia* («*stratos*» – «військо» і «*ago*» – «веду»), за допомогою якого описували найважливішу частину військового мистецтва. Стратегія (*strategy*) – взаємопов'язаний комплекс заходів, щодо підвищення життєздатності організації. Стратегія – генеральна довгострокова програма (образ дій) та порядок розподілу пріоритетів та ресурсів організації для досягнення її цілей.

Існує багато визначень терміну «стратегія». Тобто кожен автор пропонує своє власне бачення. Так, за визначенням Г. Мінцберга «стратегія – це принцип поведінки або дотримання певної моделі поведінки» [85, с. 16]. На думку І. Ансоффа, стратегія – це набір правил для прийняття рішень, якими організація керується в своїй діяльності [6, с. 83]. Б. Карлоф визначає стратегію як узагальнювальну модель дій, які необхідні для досягнення поставлених цілей шляхом координації і розподілу ресурсів організації [52, с. 147].

Основні підходи до визначення поняття «стратегія»:

1) стратегія – цілеспрямовані рішення, які визначають і розкривають цілі та плани організації, які спрямовані на досягнення цілей; визначають рамки ділової активності організації і тип людської та економічної організації; визначають природу економічного та неекономічного вкладу, який компанія намагається зробити задля своїх власників, працівників, клієнтів і громадськості (К. Андрюс);

2) *SP – plan* (план) – свідомо вибрана послідовність дій; *ploy* (хитрість) – «маневр» із метою обійти конкурента; *position* (позиція) – місце-знаходження в середовищі; *perspective* (світогляд) – особистий спосіб світосприйняття; *preference* (перевага) – створення конкурентної переваги (Мінцберг);

3) стратегія – це спосіб поведінки або план, який інтегрує основні цілі організації, норми та дії в єдине ціле, допомагає спрямовувати та розміщувати ресурси унікальним чином, який заснований на відносних внутрішніх перевагах і недоліках організації, очікуваних змінах в оточенні та пов'язаних із ними діями конкурентів (Дж. Б. Куін);

4) стратегія – план управління фірмою, спрямований на закріплення її позиції, задоволення потреб та досягнення визначених цілей;

5) стратегія – дії та підходи управлінського персоналу щодо досягнення встановлених показників діяльності;

6) стратегія – комбінація запланованих дій і швидких рішень стосовно адаптації до нових досягнень та нової диспозиції на полі конкурентної боротьби;

7) стратегія – установлення основних довгострокових цілей і намірів організації, а також наряду дій і ресурсів, які необхідні для досягнення цілей (А. Чандлер);

8) стратегія – набір правил для прийняття рішень, якими організація керується у своїй діяльності (Г. Ансофф);

9) стратегія – узагальнена модель дій, які необхідні для досягнення встановлених цілей шляхом координації та розподілу ресурсів компанії (Б. Карлоф);

10) стратегія – комплексний план, сформований для здійснення місії організації та досягнення її цілей (А. Мескон).

Таким чином, з погляду стратегічного управління можна визначити стратегію як узагальнюючу модель дій (правил, рішень, довгострокових планів), необхідних для досягнення цілей, що поставлені шляхом координації та розподілу ресурсів органу державної влади, якими він керується у своїй діяльності.

Аналіз різноманітних стратегій дозволяє зробити їх класифікацію. Залежно від класифікаційної ознаки розрізняють стратегії:

- за рівнем управління, на якому розробляється стратегія (виділяють корпоративну, ділову, функціональну, ресурсну та операційну);

- за стадією «життєвого циклу» (загальні) (стратегію зростання, стабілізації, скорочення та реструктуризації);

- за характером поведінки на ринку (стратегії поділяються на: активні (наступальні, експансивні), пасивні, комбінацію активної і пасивної);

- за способом досягнення конкурентних переваг (стратегію лідерства за витратами, диференціації, оптимальних витрат, сфокусовану стратегію низьких витрат та диференціації).

Існують різні пропозиції щодо процесу розробки та реалізації стратегії організації. Так, фахівці з економіки, наприклад М. Армстронг, вважають, що *процес розробки стратегії повинен включати в собі:*

- проведення аналізу внутрішнього та зовнішнього середовища для виявлення внутрішніх сильних та слабких сторін та зовнішніх можливостей та загроз (SWOT-аналіз);

- аналіз поточних стратегій;

- проведення додаткового аналізу ресурсного потенціалу (фінансового, трудового);

- формулювання ключових стратегічних питань на основі попереднього аналізу;

- підготовка стратегічних планів для реалізації стратегії;

- реалізація стратегії;

- моніторинг стратегії [7, с. 44].

А. Томпсон і Д. Стрікланд розглядають п'ять взаємозалежних завдань, що складають основу створення й реалізації стратегії організації:

- визначення сфери діяльності та формування стратегічних установок;
- постановка стратегічних цілей і завдань для їх досягнення;
- формулювання стратегії для досягнення цілей та результатів діяльності виробництва;
- реалізація стратегічного плану;
- оцінка результатів діяльності та зміна стратегічного плану й методів його реалізації [118, с. 58].

На нашу думку, вони більш характерні для фірм і підприємств, ніж для органів державної влади. Тому пропонуємо більш скорочений варіант процесу розробки стратегії.

Процес розробки стратегії в короткому вигляді включає такі етапи:

- 1) визначення місії організації;
- 2) конкретизацію бачення організації та постановку цілей;
- 3) формулювання та реалізацію стратегії, скерованої на їх досягнення.

Місія – головна, загальна мета органу (організації), яка визначає причину його існування. Місія надає уявлення про його призначення, необхідність та корисність для людини, громадянина, зовнішнього середовища, суспільства в цілому. Місія забезпечує напрям та орієнтири для визначення цілей і стратегій на різних організаційних рівнях. Тобто на основі місії формулюються цілі органу. Дасться відповідь на питання: яка головна мета органу?

Цілі повинні мати ряд характеристик. По-перше, бути *конкретними і вимірними*. По-друге, бути *орієнтованими в часі* (у перчу чергу, формулюються довгострокові цілі, потім виробляються середньо- і короткострокові цілі для забезпечення довгострокових цілей). По-третє, цілі повинні бути *досяжними*. Якщо цілі недосяжні, прагнення працівників до успіху буде блоковано, а їх мотивація слабшатиме. По-четверте, цілі повинні *взаємно підтримувати одна одну* – тобто дії і рішення, необхідні для досягнення однієї мети, не повинні заважати досягненню інших цілей. Цілі будуть значущою частиною процесу стратегічного управління тільки в тому випадку, якщо вище керівництво правильно їх сформулює, потім проінформує про них підлеглих і стимулюватиме їх досягнення у всій організації [98, с. 17; 80, с. 293-295].

Бачення – це картина того, про що можна мріяти, стан основної діяльності, якого можна досягти в недалекому майбутньому за найприйнятніших обставин і до якого скеровано бажання керівництва органу. Бачення надає орієнтири для функціонування організації.

Стратегічне планування становить основу стратегічного управління. Стратегічне планування (strategic planning) – це систематичний спосіб

управління змінами і створення якнайкращого майбутнього. Це творчий процес визначення і здійснення найбільш важливих дій, беручи до уваги сильні та слабкі сторони, загрози і можливості.

Для нього характерні такі риси:

- зосередження на вибраних питаннях;
- розгляд наявних ресурсів;
- оцінка сильних та слабких сторін;
- врахування основних подій і змін поза межами організації;
- орієнтація на дії з акцентом на практичні результати.

Таким чином, стратегічне планування забезпечує основу для управління організацією. Воно зорієнтоване на нововведення та зміни в організації.

Процес стратегічного планування включає чотири види управлінської діяльності:

- *розподіл обмежених організаційних ресурсів між підрозділами організації для максимального досягнення поставлених цілей* (наприклад, фонди, дефіцитні управлінські таланти та технологічний досвід);
- *адаптацію до зовнішнього середовища* (усі дії стратегічного характеру, які поліпшують відносини організації з її оточенням та забезпечують ефективне пристосування стратегії до навколишніх умов);
- *внутрішню координацію* (відображення сильних та слабких сторін організації з метою досягнення ефективної інтеграції внутрішніх операцій);
- *організаційне стратегічне передбачення* (систематичний розвиток мислення державних службовців, можливість вчитися на попередніх стратегічних рішеннях, що дає можливість організації правильно скоригувати свій стратегічний напрям і підвищити професійність у галузі стратегічного управління) [65, с. 282-283].

Ефективне функціонування держави, її економічний і соціальний розвиток неможливі без високопрофесійного персоналу нового типу, здатного ухвалювати ефективні державні рішення та забезпечувати успіх радикальних соціально-економічних і політичних перетворень. Кадрове забезпечення органів державної влади і місцевого самоврядування – необхідна умова розбудови ефективного державного управління.

Тобто від ефективної діяльності державних службовців залежить ефективність державного управління в цілому. Саме тому в сучасних умовах важливого значення набуває стратегічне мислення державних службовців. У його основі саме й лежить *концепція стратегічного управління* (система ідей, принципів, уявлень, що зумовлюють мету функціонування організації, його внутрішню структуру, а також

необхідний ступінь урахування впливу зовнішнього середовища), яка знаходить вираз у таких характерних рисах її застосування:

1. Базується на певному поєднанні теорії: системному, ситуаційному та цільовому підходах до діяльності організації, яка трактується як відкрита соціально-економічна система.

2. Орієнтує на вивчення умов, у яких функціонує організація (орган). Це дозволяє створювати адекватні цим умовам системи стратегічного управління, що відрізнятимуться одна від одної залежно від особливостей організації та характеристик зовнішнього середовища.

3. Концентрує увагу на необхідності збору та застосування баз стратегічної інформації.

4. Дозволяє прогнозувати наслідки рішень, що ухвалюються, впливаючи на ситуацію шляхом відповідного розподілу ресурсів, установлення ефективних зв'язків та формування стратегічної поведінки персоналу.

5. Передбачає застосування певних інструментів та методів розвитку організації (цілей, «дерева цілей», стратегій, «стратегічного набору», стратегічних планів і програм, стратегічного планування тощо) [127].

Отже, державні службовці повинні виробляти в себе здатність до стратегічного управління, яке, на думку Б. Карлоффа, включає п'ять елементів:

- уміння моделювати ситуацію;
- здатність виявити необхідність змін;
- здатність розробляти стратегію змін;
- здатність використовувати в процесі змін надійні методи;
- здатність утілювати стратегію в життя.

Реалізація концепції стратегічного управління організацією можлива тоді, коли персонал організації (державні службовці) має стратегічне мислення, застосовується стратегічне планування, що дає можливість розробляти та використовувати інтегровану систему стратегічних планів, а поточна, повсякденна діяльність спрямована на досягнення стратегічних цілей.

Отже, забезпечити нововведення та зміни в організації – це завдання стратегічного планування.

Стратегічне планування – це процес моделювання ефективної діяльності підприємства на певний період функціонування з визначенням його цілей та їх змін в умовах нестабільності ринкового середовища, а також знаходження способу реалізації цих цілей і завдань відповідно до його можливостей. Також можна зазначити, що стратегічному плануванню властиві ступінь невизначеності, тимчасова орієнтація процесу планування і певний горизонт планування [121, с. 159-172].

Воно є способом визначення та оцінки цілей, напряму розвитку організації, основою для ухвалення обґрунтованих управлінських рішень.

Стратегічне планування ставить за мету дати комплексне наукове обґрунтування проблем, з якими може зіткнутися організація в наступному періоді, і на цій основі розробляти показники розвитку організації на плановий період. *Ефективна стратегія повинна:*

1) орієнтуватися на конкретних споживачів, їх потреби, запити, інтереси;

2) відзеркалювати набір сильних сторін організації;

3) містити перелік конкретних завдань, які б дозволяли організації реалізовувати свої конкурентні переваги;

4) містити в собі заходи, які б дозволяли долати слабкості організації та загрози із зовнішнього середовища.

Конкурентні методи вибору функціональної стратегії є предметом вивчення специфікацій українського циклу (операційний менеджмент, фінансовий, управлінський та фінансовий облік). Основними елементами, з яких складається стратегія, є: сфера стратегії; розподіл ресурсів; конкурентні переваги; синергія.

Таким чином, узагальнюючи, визначимо такі особливості стратегічного управління і планування:

1. Стратегічне управління здійснюється в контексті місії організації, його фундаментальне завдання полягає в тому, щоб забезпечити взаємозв'язок місії з основними цілями організації. Тому воно є сукупністю якісних характеристик організації, що стосуються її теперішньої та майбутньої позиції в конкурентному середовищі, потенціалу, необхідного для виживання та розвитку. Тобто стратегічне управління створює орієнтир для розміщення ресурсів та реалізації заходів для досягнення поставлених цілей.

2. Стратегічне планування забезпечує основу для управління організацією, а тому посідає центральне місце в системі стратегічного управління. Тому його використовують для того, щоб змінити себе, вийти з безнадійних ситуацій, які сформувались зовні та всередині організації. Стратегічне планування – це систематизовані та більш-менш формалізовані зусилля організації (державного органу), спрямовані на розробку та організацію виконання стратегічних планів, проектів і програм.

2. Принципи стратегічного управління

Принципи стратегічного управління (СУ) – теоретичний фундамент, на базі якого формуються основні його характеристики (властивості), що втілені в загальні правила та положення, регулювальні процеси застосування варіантів СУ; а також норми поведінки організації в цілому та окремих її членів, якими керуються власники та менеджери в процесі розробки та реалізації стратегічних рішень у конкретних умовах, сформованих у середовищі. *Принцип* – від лат. «*principium*» – «начало», «основа», «першоначало», «похідна точка» [25]. Основні принципи становлять науково-методологічний баланс, на якому формуються, розвиваються і занепадають організації протягом свого життєвого циклу.

До основних принципів СУ належать:

- принцип цілеспрямованості,
- принцип безперервності;
- *принцип перспективності;*
- *принцип пріоритетності;*
- *принцип реалізації;*
- *принцип ітеративності* (послідовності етапів);
- *принцип комплексності;*
- принцип теоретико-методологічної *обґрунтованості форм і методів СУ;*
- принцип *системності* (системний, комплексний підхід до розробки стратегій та системи СУ в цілому для забезпечення повноти, реальності висновків);
- принцип *циклічності;*
- принцип *унікальності систем* стратегічного управління конкретними організаціями;
- принцип *невизначеності майбутнього* як стратегічних можливостей;
- принцип *адекватності систем* стратегічного управління змінам та умовам функціонування організацій;
- принцип *результативності та ефективності.*

Виходячи із сутності та завдань стратегічного управління, необхідно розкрити основні його принципи.

Принцип цілеспрямованості орієнтує будь-яку створену систему стратегічного управління на визначення, обґрунтування мети як вихідного етапу будь-якого управлінського впливу. Мета у стратегічному управлінні зорієнтована на довгострокову перспективу, що визначає певні

методичні прийоми щодо її формування та реалізації за допомогою стратегій різних типів як альтернативних способів досягнення цілей. Спрямованість СУ на досягнення цілей організації – необхідна передумова балансування (досягнення несуперечливості) цілей організації та цілей системи СУ. Цілеспрямованість дозволяє виділити межі об'єкта аналізу, адресність і конкретність висновків. Для успішного впровадження збалансованої системи показників організації повинні усвідомити і пройти такі стадії: усвідомлення необхідності змін. Керівництво має донести до всіх рівнів організації необхідність у негайності й невідворотності змін. Вибір керівника, у якого є повноваження з ухвалення стратегічних рішень.

Принцип безперервності характеризує динаміку взаємодії між суб'єктом та об'єктом управління: об'єкт управління безперервно здійснює свою діяльність, тобто функціонує, розвивається (або занепадає), вимагаючи від суб'єкта управління безперервності у власних діях. Це означає, що система стратегічного управління теж має безперервно розвиватися, адаптуватися до вимог середовища сама та здійснювати такий управлінський вплив на об'єкт, щоб і він відповідно змінювався, забезпечуючи існування організації в довгостроковій перспективі. Таким чином, виникає необхідність розглядати стратегію як безперервний процес, що має стати послідовним та довготерміновим.

Принцип перспективності полягає в тому, що стратегічне управління зорієнтоване на довгострокову перспективу. Наслідки ухвалених стратегічних рішень відіграють визначальну роль у розвитку організації протягом тривалого періоду. Необхідно визнати, що стратегічні помилки дуже складно виправити оперативними методами.

Принцип пріоритетності пояснюється тим, що керівництво організації має послідовно дотримуватися обраної стратегії, підкорюючи свої тактичні дії стратегічним пріоритетам. Разом із тим, виходячи з попереднього принципу, стратегічне управління здійснюється в умовах високої невизначеності, тому керівництво завжди має бути готовим до проведення коригувань, які не будуть виходити за рамки узгодженої концепції розвитку організації. Довгострокова стратегічна лінія визначає всю наступну роботу організації. Обрана стратегія розвитку та шляхи її реалізації слугують основою для побудови оперативних планів діяльності.

При постановці довгострокових цілей та стратегії їх досягнення враховуються реальні можливості організації (підприємства). Цілі повинні бути досяжними, вимірюваними, має бути визначено горизонт планування. При впровадженні системи стратегічного управління цілі можна занизити для того, щоб бути впевненими в можливості їх реалізації.

Принцип реалізації полягає в тому, щоб намагання досягти високих результатів при затвердженні планових показників спиралося на реальні можливості зовнішнього та внутрішнього середовищ.

Принцип ітеративності (поетапності). Стратегічне управління здійснюється за етапами. Отже, для отримання результату від стратегічної діяльності треба дотримуватись загального порядку проходження необхідних етапів: аналіз, діагноз, прогноз, цілевстановлення, розробка та вибір стратегій, формування планів (планування), забезпечення їх виконання, контроль. Проходження окремих етапів може здійснюватися паралельно, однак загальна спрямованість, а також наявність складної системи зворотних зв'язків – загальний принцип, порушення якого призводить до негативних наслідків.

Кожен з етапів стратегічного управління має для здійснення широкий спектр перевірених практикою методичних прийомів (інструментів), варіантів компонування послідовності операцій. Вибір варіантів залежить від специфіки ситуації, у якій перебуває організація. Таким чином, досягнення стратегічної мети – послідовний багатоетапний процес, який необхідно також постійно контролювати. Принцип ітеративності означає ще й необхідність багаторазового повторного аналізу всього циклу стратегічного управління. Так, для того, щоб визначити цілі, потрібні результати аналізу, щоб провести необхідні орієнтири за цілями. Ітераційний підхід використовують до розроблення стратегічного плану.

Принцип комплексності полягає у всеохопному аналізі та обліку інформації, що дає змогу своєчасно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовищ. Для розроблення ефективної стратегії необхідно враховувати велику кількість факторів, причому досліджувати їх слід у комплексі з урахуванням важливості та пріоритетності [35, с. 12-13].

Принцип теоретико-методологічної обґрунтованості форм і методів застосування СУ визначає необхідність використання широкого спектру наукових методичних прийомів формування систем стратегічного управління, які за своєю природою потребують поєднання різноманітних елементів, причому таке поєднання має створювати умови для досягнення не тільки короткострокових, а й, насамперед, довгострокових цілей. Теоретико-методологічна обґрунтованість дозволяє здійснити вибір таких форм і методів управлінського впливу, що застосовуються в стратегічному управлінні, які були б адекватними внутрішньому та зовнішньому середовищу організації у всій його складності та перспективах розвитку.

Принцип системності. Системний, комплексний підхід у розробці стратегій та СУ в цілому відбиває місце системного підходу в стратегіч-

ному управлінні. У будь-якій організації є необхідним досягнення цілей різного змісту та рівня, а це означає, що для кожної з них можуть розроблятися різні заходи з її досягнення. Щоб об'єкт (організація) мав взаємозв'язок цілей (оскільки мова йде про одну й ту ж організацію), постає потреба формувати несуперечливу систему не тільки цілей, а й стратегій, способів їх досягнення. Щоб об'єкт (організація) мав змогу розвиватися стратегічно, усі стратегії, які охоплюватимуть комплекс визначених цілей та альтернативних варіантів їх досягнення, повинні мати системні характеристики з моменту розробки до їх виконання.

Принцип циклічності характеризує постійно відтворювану послідовність етапів процесу стратегічного управління [93, с. 72], що передбачає оптимальний розподіл високопрофесійної управлінської діяльності та забезпечення максимальної ефективності управління. Стратегічне управління передбачає трансформацію організації із наявного стану до бажаного, що означає необхідність постійних змін (коригування) усіх елементів системи як реакцію на зміни в середовищі. Зміна параметрів середовища вимагає повторення проходження етапів стратегічного управління, тобто циклу, результатом якого буде або підтвердження раніше встановлених настанов, або зміна (уточнення) цілей, стратегій, планів, механізмів управління тощо.

Принцип унікальності систем стратегічного управління конкретними організаціями базується на твердженні про неможливість застосування однакових систем стратегічного управління для різних організацій. Отже, мова може йти тільки про загальні характеристики: певний набір принципів, методів, форм, механізмів, тобто такого інструментарію стратегічного управління, який не суперечить сутності цього типу управління. Під час побудови СУ організації здійснюється вибір із цього арсеналу (у чому виявляється мистецтво управління). Специфічні особливості середовища, цілей, розвитку та відповідних стратегій вимагають будувати системи СУ з урахуванням цих особливостей. Відомо, що суб'єкт та об'єкт управління – дві частини одного цілого, тому характеристики об'єкта та суб'єкта управління взаємопов'язані і, зрештою, створюють свою неповторну, не схожу на інші систему СУ.

Принцип невизначеності майбутнього як стратегічних можливостей орієнтує керівників організацій до переходу від управління власним виробництвом (операційною системою) до управління взаємодією організації із зовнішнім середовищем. Він вимагає, з одного боку, дослідницького підходу до ухвалення стратегічних рішень, які не тільки реагуватимуть на зміни в середовищі, а й у запобіжному режимі дозволятимуть «готуватися до того, про що інші організації почнуть думати потім» (створюючи стратегічні конкурентні переваги). Це

означатиме, до деякої міри, змогу впливати (формувати) на середовище відповідно до власних потреб та цілей. З іншого боку, невизначеність як можливість треба розглядати в контексті інноваційного підходу до впровадження нововведень, їхніх елементів та НТП у цілому.

Принцип гнучкої адекватності систем стратегічного управління змінам і умовам функціонування організації вимагає від систем стратегічного управління постійного вдосконалення, оскільки ця система, створюючи умови для розвитку організації, не може не розвиватись сама, набуваючи потрібних характеристик за вимогами середовища. Відсутність реакції на зміни гальмує розвиток організації як об'єкта управління, висвітлюючи застарілість системи управління. В іншому випадку, коли система стратегічного управління своєчасно та адекватно вдосконалюється, вона виступає «потягом» для своєї організації, дозволяє посісти належне місце в середовищі [126, с. 342].

Принцип результативності та ефективності спрямовує систему стратегічного управління на досягнення високих результатів найбільш ефективним способом. Відповідність цьому принципу передбачає також оцінку ступеня досягнення критеріїв, які встановлено для окремих цілей та стратегій. Вони можуть визначатися економічними, соціальними, організаційно-технічними, екологічними показниками.

Наведені принципи є теоретичною базою стратегічного управління і знаходять вираз в окремих його складових, а саме: у принципах стратегічного планування, концептуальних основах побудови та забезпечення раціонального взаємозв'язку організаційного, фінансово-економічного, соціального та іншого забезпечення стратегічного управління СУ.

3. Ситуаційне управління: поняття та особливості

Із точки зору ситуаційного підходу, який базується на тому, що немає єдиного правильного універсального виду управління для будь-якої ситуації, керівники повинні шукати різні підходи, які застосовуються в різних ситуаціях [26, с. 8]. Тобто управлінський процес однаковий, але залежно від випадків, обставин, ситуації керівник для досягнення цілей організації може використовувати й специфічні прийоми, які можуть значно відрізнятися від прийомів інших керівників. Центральним моментом ситуаційного підходу є ситуація – конкретний набір обставин, які сильно впливають на організацію в певний конкретний момент часу. Таким чином, ситуаційне управління – це спосіб мислення про організаційні проблеми та їх вирішення в конкретний проміжок часу. Воно пов'язане з прогнозуванням

варіантів можливих ситуацій і передбачення альтернативних рішень. Отже, ситуаційне управління полягає в необхідності ухвалення управлінських рішень при виникненні проблем щодо ситуації, яка реально склалася або складається.

Ситуаційне управління – (від лат. «situation» – «положення») – оперативне управління, здійснюване на додаток до стратегічного, перспективного. Полягає в ухваленні управлінських рішень у міру виникнення проблем відповідно до складної економічної ситуації.

Згідно зі ситуаційним підходом (contingency approach), головним у забезпеченні ефективного управління організацією є вивчення конкретних умов її діяльності. Прихильники ситуаційного підходу (П. Друкер (нар. 1909), І. Ансофф (нар. 1929), М. Портер (нар. 1947)) вважали, що як не існує єдиного універсального підходу до вирішення проблем організації, так і не всі ситуації унікальні. Отже, можна ідентифікувати загальні принципи, що підходять до всіх ситуацій, для чого при аналізі кожної ситуації виявляються й оцінюються так звані ситуаційні змінні (contingency variables): розмір фірми, її оточення, ресурси, технологія, динаміка груп усередині організації, індивідуальні особливості.

Ситуаційний підхід ґрунтується на тому, що ефективність різних управлінських дій (застосування тих або інших методів управління) залежить від ситуації, тобто визначається ситуацією. Динамічний аспект ситуаційного підходу зумовив конкретні його етапи:

- діагноз ситуації та визначення шляхів досягнення мети;
- виявлення факторів, що впливають на рішення;
- вироблення та оцінка альтернатив;
- розробка тактики реалізації рішення.

Уперше поняття «ситуаційне управління» запропонував американський фахівець з управління Р. Моклер. На його думку, потрібно розробляти ситуаційні принципи, що можуть бути «корисними в певних конкретних ділових ситуаціях» [42]. Оскільки є безліч факторів, що впливають на організацію як усередині неї, так і в навколишньому середовищі, тому не існує єдиного «кращого» способу керувати нею. Найефективнішим методом у конкретній ситуації є той, який найбільше відповідає певній ситуації. Такий підхід починає поступово домінувати в системі підготовки і перепідготовки американських менеджерів, тобто акцент почав переноситися на вивчення дійсних умов, конкретної ситуації, в якій перебуває та або інша організація.

Ситуаційне управління враховує вплив невизначеності на ухвалення рішень, називаючи такі рішення обмежено раціональними і забезпечує стратегічне управління альтернативними рішеннями проблемних ситуацій, у результаті чого відбуваються структурні зміни та адаптація організації.

Сучасний підхід на ситуаційне управління базується на тому, що не існує єдиного правильного універсального виду управління для будь-якої ситуації. Р.Гріфін і В.Яцура зазначають, що універсальні теорії не можна застосовувати до організації, оскільки кожна організація унікальна, а прийнята управлінська поведінка в конкретній ситуації залежить від особливих обставин [29, с. 19].

Ситуаційне управління з точки зору динаміки процесу управління складається з двох стадій:

- перша здійснюється в об'єкті управління і поєднує в собі: надходження інформації про стан об'єкта, отримання регулювальної дії від системи управління та виконання команди;
- друга здійснюється системою управління і передбачає отримання, обробку вихідної інформації про стан об'єкта, підготовку проектів рішення і його ухвалення, оформлення результатів ухвалення рішення і передання регулювальної дії на нижчу ланку системи.

Основою ситуаційного управління є структурно-логічна схема проведення діагностики проблемної ситуації.

Отже, алгоритм ситуаційного управління містить:

- попередній аналіз ситуації та складання плану аналітичної роботи;
- вибір методів аналізу та створення інформаційної бази для дослідження;
- процес діагностики ситуації з використанням різних методів аналізу;
- систематизацію інформації про ситуацію та узагальнення результатів;
- оцінку результативності ситуації та підготовку звіту.

Декомпозиція процесу діагностики ситуацій дозволить виявити слабкі місця в управлінні діяльністю при здійсненні структурних перетворень для створення результативної та адекватної системи управління в організаціях.

Декомпозиція – науковий метод, що використовує структуру завдання й дозволяє замінити вирішення одного великого завдання вирішенням серії дрібніших завдань, нехай і взаємозалежних, але більш простих.

Декомпозиція як процес розчленування дозволяє розглядати будь-яку досліджувану систему як складну, утворену з окремих взаємозалежних підсистем, які, у свою чергу, також можуть бути розчленовані на частини. Як системи можуть виступати не тільки матеріальні об'єкти, а й процеси, явища та поняття.

Діагностика в ситуаційному управлінні – це процес виявлення стану об'єкта, предмета, явища або процесу управління через реалізацію комплексу дослідницьких процедур, виявлення слабких ланок та «вузьких місць», а «діагноз» – це конкретний висновок про стан об'єкта дослідження. Процес діагностики здійснюється в часі та просторі, і відображається через етапи якісної й кількісної ідентифікації. Тобто при визначенні етапів діагностики слід виділити два етапи:

- 1) установлення приналежності об'єкта до певного класу або групи об'єктів;
- 2) виявлення відмінностей діагностованого об'єкта від об'єктів його класу шляхом порівняння фактичних переметрів із базовими.

Ситуаційне управління – це управління, у якому поставлені певним чином передбачення небезпеки, аналіз її симптомів та заходів для зниження негативних наслідків, її усунення та використання отриманого досвіду для подальшого розвитку.

Для ситуаційного управління характерні такі риси:

- адекватне відображення суб'єктом управління основних рис об'єкта управління і його зовнішнього середовища, у тому числі суттєвих ситуацій;
- відповідні перегрупування сил, нову тактику його поведінки, що відповідає зміненню умов; активну та ефективну взаємодію керівників і працівників усіх рівнів у процесі з'ясування проблеми та ухвалення рішень.

Основні методологічні положення системного підходу щодо ситуаційного менеджменту такі:

- кожна конкретна ситуація є складною системою з притаманним їй складом компонентів і зв'язками з іншими системами, які треба пізнати суб'єкту управління;
- для розв'язання кожної конкретної ситуації необхідно знати її основну ланку;
- кожна управлінська ситуація вимагає застосування адаптивних, гнучких структур і методів управління, щоб суб'єкт управління адекватно відображав усі основні риси об'єкта управління і його зовнішнього середовища, у тому числі суттєвої ситуації, і відповідно проводив необхідне перегрупування сил, окреслював нову тактику своєї поведінки, що відповідала б новим умовам [33, с. 299].

У кожному такому випадку необхідно домагатися активної й ефективної взаємодії керівників і працівників усіх рівнів у процесі виявлення проблем й ухвалення рішень.

Ситуаційний підхід реалізує принцип адаптивності, що є одним з основних принципів стратегічного управління. Ситуаційне управління частіше застосовується на нижчому або середньому рівнях ієрархії, а стратегічне – на вищому.

Основними принципами ситуаційного управління, які можуть бути застосовані на всіх рівнях середовища, у якому здійснюється розвиток організації, є принципи: системності, альтернативності, ефективності, відповідності стратегічним програмним документам, забезпечення конкурентних переваг, конкретності, адаптивності, гнучкості, реальності, самоорганізації, саморозвитку, прогнозованості.

Також теорія ситуаційного управління стверджує, що не може бути універсального набору інструментів менеджменту, однаково ефективних завжди і скрізь, тому що в різних умовах кращі результати приносить використання різних важелів впливу на ситуацію. Підсумовуючи, треба зазначити, що значення ситуаційного управління в сучасних умовах для організацій визначено, з одного боку, її можливостями, передумовами розвитку, її станом, а з іншого – здатністю враховувати та протидіяти тим факторам, що його зумовлюють.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Дайте визначення стратегічного управління. Назвіть його основні складові.
2. Визначте принципи стратегічного управління.
3. У чому полягають особливості стратегічного управління?
4. Чим зумовлена необхідність розвитку системи стратегічного управління?
5. Що є предметом стратегічного планування?
6. Для якої організації планування стратегії зводиться до розробки бізнес-стратегії?

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Бачення – це картина того, про що можна мріяти, стан основної діяльності, якого можна досягти в недалекому майбутньому за найприйнятніших обставин і до якого скеровані бажання керівництва органу.

Принцип – від лат. «*principium*» – «начало», «основа», «першоначало», «похідна точка».

Принципи стратегічного управління (СУ) – теоретичний фундамент, на базі якого формуються основні його характеристики (властивості), що втілені в загальні правила та положення, регулювальні процеси застосування варіантів СУ; а також норми поведінки організації в цілому та окремих її членів, якими керуються власники та менеджери в процесі розробки та реалізації стратегічних рішень у конкретних умовах, сформованих у середовищі.

Ситуаційне муніципальне управління – сукупність способів, методів, прийомів управлінського впливу для забезпечення ефективного та результативного функціонування муніципального утворення, що досягається шляхом використання оточення, ситуації, яка склалась, на основі використання спеціального інструментарію муніципального, менеджменту з урахуванням особливостей, умов, чинників зовнішнього та внутрішнього середовища і специфіки розвитку певного муніципального утворення.

Ситуаційне управління – це управління, у якому поставлені певним чином передбачення небезпеки, аналіз її симптомів та заходів для зниження негативних наслідків, її усунення та використання отриманого досвіду для подальшого розвитку.

Стратегічне планування, на відміну від традиційного, – це планування, яке орієнтується на активні дії, будучи довготерміновим, стосується сукупності проблем й активізує увагу на оптимальному задоволенні потреб місцевого співтовариства, сприяючи досягненню громадської злагоди.

Стратегічне управління – це один із системотворчих інструментів муніципального менеджменту, який дає змогу забезпечувати ефективний розвиток муніципального утворення в напрямі досягнення обґрунтованих цілей та завдань в умовах змінюваного зовнішнього і внутрішнього середовища на основі раціонального використання конкурентних переваг та всіх складових його соціально-економічного потенціалу.

Стратегія – генеральна довгострокова програма (образ дій) та порядок розподілу пріоритетів і ресурсів організації для досягнення її цілей.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Зробіть порівняльний аналіз стратегічного та ситуаційного управління.

Завдання 2. Опрацюйте роботу І. Ансоффа «Стратегічне управління».

Завдання 3. Назвіть принципи стратегічного управління.

Завдання 4. Складіть таблицю: «Ситуаційне управління: поняття та особливості».

Завдання 5. Один із відомих учених у галузі стратегічного менеджменту І. Ансофф стверджує, що «стратегія – поняття важковловиме і трохи абстрактне. Її вироблення звичайно не приносить фірмі жодної безпосередньої користі. Крім того, вона дорого коштує як за грошовими витратами, так і за витратами часу керівників». Чому ж багато компаній беруть на озброєння технології стратегічного менеджменту?

Завдання 6. Сформулюйте своє бачення доцільності застосування українськими державними установами стратегічного планування, вказавши його переваги й недоліки. Які основні відмінності цієї системи від довгострокового планування, яке застосовувалося ними раніше?

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Стратегічне управління – це:

а) комплекс процесів і способів розробки й реалізації стратегії розвитку підприємства;

б) концепція виживання в конкретних умовах;

в) формування місії і цілей підприємства;

г) вибір стратегічних альтернатив.

2. До етапів стратегічного управління не належить:

а) аналіз ситуації та виявлення стратегічних проблем;

б) визначення стратегічної мети;

в) стратегічне планування діяльності;

г) поточний контроль та оцінювання результатів діяльності за рік.

3. Стратегічна місія організації – це:

а) визначення теперішнього і майбутнього бізнесу організації;

б) визначення і прогнозування попиту споживачів;

в) прагнення організації бути серед підприємств-лідерів;

г) формування організаційної культури.

4. Передумовами використання терміну «стратегія» в управлінській теорії та практиці є:

а) труднощі реалізації програм модернізації виробництва і відсутність ресурсів;

б) необхідність проведення ділової політики;

в) посилення нестабільності зовнішнього середовища та зростання значущості його факторів для підприємства;

г) необхідність реагування на фактори внутрішнього середовища.

5. Головним завданням розроблення стратегії є:

- а) досягнення конкурентних переваг та рентабельності виробництва;
- б) зростання обсягів виробництва та розвитку продукції;
- в) досягнення перспективних цілей, забезпечення конкурентних переваг та конкурентної позиції підприємства;
- г) задоволення потреб споживачів.

6. Специфіка стратегії полягає в:

- а) комплексному характері стратегії;
- б) виявленні сильних і слабких сторін підприємства;
- в) однозначності трактування цілей і засобів їх досягнення;
- г) передбаченні майбутнього підприємства.

7. Стратегія – це:

- а) засіб координації діяльності керівників стратегічного рівня;
- б) визначення пріоритетів та засобів їх реалізації в системі стратегічного управління;
- в) рішення про розвиток нових видів бізнесу;
- г) засіб розподілу ресурсів між пріоритетними сферами бізнесу.

8. Процес стратегічного планування та реалізації складається з такої кількості формальних і неформальних процедур:

- а) трьох;
- б) десяти;
- в) п'яти;
- г) семи.

9. Предметом стратегічного планування та управління не можуть бути такі з зазначених проблем:

- а) проблеми, пов'язані з місією організації;
- б) проблеми і рішення, пов'язані з яким-небудь елементом організації, якщо цей елемент необхідний для досягнення мети, але нині відсутній або є в недостатньому обсязі;
- в) проблеми, пов'язані з неконтрольованими зовнішніми факторами;
- г) проблеми, пов'язані з цілями діяльності працівників організації.

10. До стратегії розвитку не належить такий із переліку типів стратегії:

- а) адаптація;
- б) обмежене зростання;
- в) зростання;

- г) скорочення (стратегія останнього засобу);
- д) поєднання (із зазначених типів стратегій).

11. До виду стратегій управління за ієрархією не відносять таку стратегію:

- а) загальнокорпоративну;
- б) портфельну;
- в) персональну;
- г) ділову;
- д) функціональну.

12. Остаточне рішення при виборі альтернативної стратегії ухвалює менеджмент організації. У переліку факторів, що впливають на вибір альтернативи, зайвим є:

- а) нестандартність;
- б) рівень ризику;
- в) досвід упровадження попередніх стратегій;
- г) думки громадськості та експертів;
- д) час ухвалення рішення.

13. Мистецтво стратегічного управління полягає в максимальному врахуванні ландшафту – сукупності зовнішніх факторів, які впливають на діяльність організації. У цьому контексті хибною характеристикою ландшафту є:

- а) складність;
- б) визначеність;
- в) рухомість;
- г) динамічність;
- д) багатогранність.

14. Необхідність ситуаційного управління визначається:

- а) цілями розвитку;
- б) людським фактором;
- в) циклічним розвитком соціально-економічних систем;
- г) усі відповіді правильні.

15. Ситуаційне управління – це:

а) управління, в якому поставлено певним чином передбачення небезпеки, аналіз її симптомів та заходів для зниження негативних наслідків, її усунення та використання отриманого досвіду для наступного розвитку;

б) альтернативність досягнення однієї мети під час ухвалення та реалізації управлінського рішення і врахування непередбачених обставин;

в) антикризове управління;

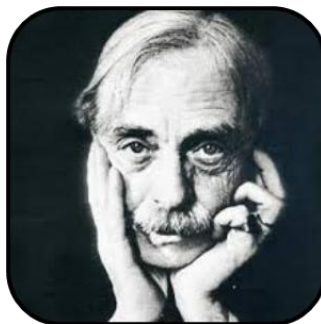
г) усі відповіді правильні.

ТЕМИ РЕФЕРАТИВ

1. Поняття стратегічного управління.
2. Суть та основні складові стратегічного управління.
3. Стратегія та процес її розробки.
4. Стратегічне планування. Принципи стратегічного управління.
5. Ситуаційне управління: поняття та особливості.
6. Основні вимоги до ситуаційного управління.
7. Принципи ситуаційного управління.

ТЕМА 3.5

ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТА КОНТРОЛІНГ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ



*Критикуючи – пропонуй,
пропонуючи – дій.
Поль Валері*

План

1. Сутність функціонального аналізу діяльності органу державної влади.
2. Методика проведення функціонального аналізу.
3. Сутність, завдання та організація проведення контролінгу в діяльності органу державної влади.

1. Сутність функціонального аналізу діяльності органу державної влади

Поняття «функція менеджменту» є зовнішнім проявом управлінських відносин, тобто особливим видом діяльності. У менеджменті під *функціями менеджменту* розуміють види управлінської діяльності або стадії здійснення цілеспрямованого впливу на відносини людей. Також функції менеджменту виявляють внутрішню структуру організації та її органів управління.

Функція (від лат. «funcitio» – «виконання», «здійснення») означає обов'язок, коло або вид діяльності, призначення, роль.

Однозначної класифікації функцій менеджменту не існує. У загальному вигляді «функція менеджменту» розглядається як функціонально спеціалізований вид управлінської діяльності, що відокремився через поділ праці в управлінській діяльності і представлений обсягом робіт певного виду, виконуваних для вирішення різних завдань і досягнення цілей підприємства (організації) [24, с. 85].

Функції менеджменту – це відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, які дозволяють здійснювати певний вплив на управлінський об'єкт із метою досягнення поставленого завдання. Саме тому одні автори пропонують класифікувати функції менеджменту за ознакою їх першочерговості в діяльності організації, інші – за пріоритетністю в застосуванні на певних рівнях управління, треті вважають, що лише комбінування функцій може дати конкретні результати.

Наприклад, функції можна класифікувати за ознакою місця в системі менеджменту, що дає змогу їх класифікувати на дві групи: *загальні* та *конкретні* функції менеджменту, а також виділити об'єднувальну функцію.

До *загальних* належать функції, які утворюють управлінський цикл і поєднані сполучними процесами комунікацій та ухвалення рішень, тобто залучені до всіх управлінських процесів: *планування, організації (організування), координації (координування), мотивації (мотивування), контролю (контролювання) та регулювання*.

До *конкретних* належать функції, за допомогою яких відбуваються конкретні управлінські процеси. Так, конкретні функції можна класифікувати за:

- *ознакою процесів управління* (функції управління виробництвом, матеріально-технічним забезпеченням, зовнішньоекономічною діяльністю тощо);

- *ознакою об'єкта* (функції управління організацією, службою, відділом, сектором тощо);

- *ознакою елементів виробничо-господарської діяльності* (функції управління працею, предметами та знаряддями праці, інформацією тощо).

Що стосується *об'єднувальної функції* менеджменту, то це керівництво, яке пронизує всі управлінські процеси в організації.

Можна погодитись із дослідниками, що дослідження функцій менеджменту має велике практичне значення, тому що вони значною мірою виявляють внутрішню структуру організації та її органів управління. Об'єктивна необхідність виконання цієї роботи вимагає чіткої класифікації функцій [33, с. 300].

Із точки зору понятійного апарату, слід розрізняти поняття «функція управління», «функції організації», «функції структурних підрозділів організації», «функції управлінського апарату», «*функції державного управління*», «функції органів виконавчої влади», «функції державних органів» та ін.

Функції управління – це певний розподіл праці, спеціалізація у сфері управління, тому виділяють такі функції управління: за належністю до сфер діяльності – *спеціальні*, а за етапами управління – *загальні*. Загальні функції управління властиві будь-якому об'єкту управління, а спеціальні – це посадові функціональні обов'язки працівників [94, с. 58-62].

Функція організації – це функція управління, призначенням якої з позиції системного підходу є упорядкування елементів, або процесів – із позиції процесного підходу, та створення умов для діяльності організації (установи, фірми, підприємства). За допомогою функції організації здійснюється розподіл завдань між окремими підрозділами або працівниками і встановлення взаємодії між ними.

Функція організації як функція менеджменту являє собою координацію завдань і відносини між людьми, а також процес створення структури організації (департаментізація). Зміст функції організації становить:

- 1) делегування повноважень;
- 2) організація відносин, упорядкування робіт;
- 3) розподіл організації на підрозділи.

Структурний підрозділ організації – це спеціально створений орган управління з чітко окресленими завданнями, функціями, правами та відповідальністю за конкретну ділянку роботи [129, с. 6]. У складі органів державної влади (місцевих державних адміністрацій) утворюються такі структурні підрозділи (якщо інше не передбачено законодавчими актами): департамент, управління, відділ, сектор [103].

Департамент – структурний підрозділ обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (крім їх апаратів), що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузовість, багатофункціональність), координації роботи, пов'язаної з виконанням таких завдань, за умови, що в його складі буде не менш як два управління.

Управління – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації одногалузевого або однофункціонального спрямування, до складу якого входить не менш як два самостійних відділи.

Відділ – структурний розподіл місцевої державної адміністрації, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності місцевої державної адміністрації з чисельністю працівників не менш ніж три одиниці в районній державній адміністрації.

Сектор – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності місцевої державної адміністрації, функції якої неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, із чисельністю працівників не менш ніж дві одиниці.

Функції структурних підрозділів визначаються положеннями про них. Положення затверджуються в порядку, визначеному статутом або іншими установчими документами.

Функції, права та обов'язки структурних підрозділів підприємства визначаються положеннями про них, які затверджуються в порядку, визначеному статутом підприємства або іншими установчими документами (пункт 2 ст. 64 Господарського кодексу України).

Положення про структурний підрозділ – це організаційно-правовий документ, який установлює порядок створення структурного підрозділу, його завдання, функції, права та обов'язки, організацію роботи, відносини з іншими структурними підрозділами організації.

Як зазначають фахівці з адміністративного права, «функції характеризують основний напрям і зміст діяльності суб'єкта» [116, с. 47]. *Функція державного управління* – «це відокремлена частина державно-управлінської діяльності, якій властива певна єдність змісту і яка здійснюється на основі закону спеціально створеними органами виконавчої влади, специфічними методами для проведення в життя завдань державного управління» [60, с. 26-27].

Отже, «*функція органів виконавчої влади* – виконувати закони і слідкувати за їх виконанням, що відображається в назві цих органів» [92, с. 10].

Державний орган – це відносно самостійна, структурно відособлена ланка державного апарату, яка створена з метою здійснення певного виду державної діяльності, наділена відповідною компетенцією, що спирається в процесі реалізації своїх повноважень на організаційну, матеріальну та примусову силу держави. Як зазначають вчені в галузях теорії державного управління та науки адміністративного права, *істотні риси функцій державних органів* такі:

- типовість та якісна однорідність видів діяльності, що об'єднуються у функцію;
- визначеність сфери впливу або напрямку (вектора) діяльності державного органу;
- складова частина змісту управлінської діяльності державного органу;
- об'єктивна обумовленість цілями та завданнями державного управління;

– зумовленість потребами об'єктів управління – «споживачів» функцій.

Утім, до цього переліку слід, на погляд В. Аверьянова, додати й обумовленість завданнями й цілями існування та діяльності «носія» і «споживача» функції [1, с. 49].

У теорії менеджменту немає спільної думки стосовно кількості та складу конкретних функцій управління державної установи, тому пропонується в управлінське дослідження включати так звані *функціональні зони організації* (фінанси/бухгалтерський облік, операції, людські ресурси, культуру та характер організації) або *функціональні підсистеми організації* (маркетинг, виробництво, НДР, персонал, фінанси, менеджмент), кожна з яких реалізує свої цілі, що логічно випливають із місії як загальної мети організації.

Аналіз проблем управління з погляду його функцій становить основу для встановлення обсягу робіт за кожною з них, визначення кількості управлінців і, зрештою, проектування самої структури та організації апарату управління.

Функціональний аналіз діяльності органу державної влади проводиться з метою вдосконалення діяльності державних органів та підвищення ефективності їх роботи. Його проведення передбачає, зокрема, визначення в документах, що регламентують діяльність органу *державної влади*, таких цільових установок, які випливають із положень законодавства. Пріоритетами для оцінки функціональних повноважень автори рекомендацій О. Ю. Оболенський, В. М. Сороко вважають ступінь досягнення в органах влади прозорості, відповідальності, ефективності, якості послуг, етики поведінки. Одним з обов'язкових показників функціонального обстеження є ефективність надання послуг, а також оцінка доцільності цих процедур для певного органу [91, с. 4].

Як визначають автори наукової розробки «Методика проведення функціонального аналізу діяльності органів державної влади з урахуванням доцільності надання ними послуг», «*основними цілями функціонального аналізу* пропонується вважати ліквідацію надлишкових функцій, зменшення дублювання в діяльності органів, введення функцій, яких не вистачає, раціоналізацію в їх розподілі. Досягнення цих цілей має передбачати скорочення витрат, зокрема на управління персоналом, зменшення кількості владних інституцій, внесення змін у розподіл ресурсів, «приватизацію» послуг і вдосконалення методики роботи, раціоналізацію ролі органів в адміністративній системі. Тобто пріоритети впорядкування адміністративного простору в Європі практично збігаються з наведеними вище, які запропоновані на основі

змісту чинних нормативно-правових та організаційних актів, що прийняті в Україні на розвиток адміністративної реформи і, зокрема, реформи державної служби» [91, с. 5].

Функціональний аналіз органів державної влади здійснюється на основі відповідного наказу Національного агентства України з питань державної служби № 155 від 27 липня 2012 року «Про організацію проведення функціонального обстеження органів державної влади в 2012 році» і затверджених цим наказом «Методичних рекомендацій щодо проведення функціонального обстеження органів державної влади».

Проведення функціонального обстеження має на меті вирішити такі завдання:

- спрямувати діяльність певного органу державної влади на досягнення наперед запланованого, науково обґрунтованого результату, який відповідає пріоритетам державної політики;
- здійснити аналіз конституційно й законодавчо закріплених функцій діяльності органів державної влади;
- провести класифікацію нормативно визначених функцій органів державної влади за типологічними групами;
- підготувати пропозиції щодо уточнення функцій органів державної влади за результатами функціонального обстеження.

Таким чином, можна зазначити, що проведення функціонального обстеження органів державної влади й місцевого самоврядування дозволяє з'ясувати їх відповідності реальним потребам суспільства, вимогам актів законодавства, а також відповідності структури органів влади покладеним на них завданням і функціям.

Проведення функціонального обстеження дозволяє виявити шляхи оптимізації діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування шляхом удосконалення структури, розрахунку функціонального навантаження службовців, усунення дублювання функціональних обов'язків і забезпечення відповідності виконуваних обов'язків чинним нормативно-правовим актам і реальним потребам населення.

Функціональне обстеження дає можливість:

- оптимізувати систему органів виконавчої влади з упорядкуванням завдань і функцій;
- установити відповідність формулювання функцій, визначених у положеннях про органи державної влади нормам, закріпленим у законодавстві України;
- знизити рівень корупційних ризиків у системі органів державної влади шляхом усунення поєднання в одному органі функцій із надання адміністративних послуг і контрольно-наглядових (інспекційних) функцій;

– підвищити ефективність використання трудових та бюджетних ресурсів органів державної влади [107].

Для організації роботи, пов'язаної з проведенням функціонального обстеження та відповідно до його мети створюються робочі групи. У Національному агентстві України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба України) – з метою надання консультативно-методичної допомоги, загальної координації та оперативного вирішення питань, що виникають у ході функціонального обстеження, у кожній обласній адміністрації – з метою обстеження діяльності ОДА, методологічного супроводження процесу функціонального обстеження, узагальнення його результатів.

Із метою безпосереднього проведення обстеження, що включає збір, аналіз та узагальнення інформації щодо функціональної діяльності структурних підрозділів, у кожній районній адміністрації створюються комісії.

Слід враховувати, що чисельний склад робочих груп та комісій визначається відповідно до мети функціонального обстеження [107].

Проведення функціонального обстеження є системним процесом та має відбуватись постійно згідно зі складеним та затвердженим календарним планом. Саме тому Національне агентство України з питань державної служби пропонує організувати щорічне функціональне обстеження. Періодом проведення пропонується обрати другий квартал відповідного року, до затвердження бюджету на наступний рік.

Таким чином, проведення функціонального обстеження сприятиме більш ефективному функціонуванню системи державного управління, а значить – підвищенню якості послуг, які надаються органами державної влади й місцевого самоврядування, а в остаточному підсумку забезпечуватиме підвищення якості життя населення в цілому.

2. Методика проведення функціонального аналізу

Згідно з «Методичними рекомендаціями щодо проведення функціонального обстеження органів державної влади» (далі – Методичні рекомендації), затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби № 155 від 27 липня 2012 року, пошук шляхів удосконалення державної служби як інструменту реалізації державного управління має здійснюватися на підставі всебічного та постійного аналізу діяльності органів державної влади та їх посадових осіб.

Із точки зору методології, функціональний аналіз є дослідженням діяльності органу державної влади під певним кутом зору. Треба

підкреслити, що в умовах проведення адміністративної реформи необхідним є здійснення функціонального обстеження органів державної влади, що забезпечує «виявлення надмірних, дублюючих функцій, уточнення тих, що існують, і формулювання нових, що має створити вичерпний спектр публічних послуг, у яких зацікавлений як громадянин, так і суспільство в цілому» [91, с. 19].

Проведення функціонального обстеження доцільно організувати шляхом аналізу документальної бази та через інтерв'ю, що фіксують інформацію про діяльність органу через роботу з нормативними та іншими матеріалами, які визначають діяльність органу.

Типологія функціональних обстежень (п. 2.2 Методичних рекомендацій)

Розрізняють два основні типи функціонального обстеження – вертикальне та горизонтальне.

Вертикальне функціональне обстеження – це інструмент, призначений для аналізу та оцінювання організації окремих органів або сукупності органів в одній сфері державного управління. Під час такого обстеження співвідносяться визначені функції та залучені ресурси.

Горизонтальне функціональне обстеження – це інструмент аналізу всієї системи органів виконавчої влади на предмет надлишковості та дублювання повноважень і відповідальності. Таке обстеження дає змогу виявити проблеми та виробити пропозиції щодо реформування та впорядкування структури центральних органів виконавчої влади, зокрема шляхом утворення, реорганізації чи ліквідації окремих органів, зміни їх підпорядкування, спрямування та координації.

Методичними рекомендаціями пропонується така методика обстеження. *Структурно методика включає в себе етапи, які визначають процес функціонального аналізу, а саме:*

- 1) збір первинної документальної інформації та матеріалів, необхідних для проведення функціонального обстеження органів державної влади;
- 2) нормативний аналіз повноважень і функцій органів державної влади, які конституційно та законодавчо закріплені за ними;
- 3) організація і проведення опитування працівників органів державної влади;
- 4) пропозиції робочої групи щодо функцій органу державної влади;
- 5) виявлення функцій, які можуть бути передані на виконання аутсорсеру.

Термінологію запропоновано в п. 1. 1. Методичних рекомендацій

Функція органу виконавчої влади – це регулярна діяльність установи, визначена нормативно-правовими документами та спрямована на досягнення конкретного результату.

Функціональне обстеження – це визначений у цих методичних рекомендаціях механізм збору, аналізу та узагальнення інформації щодо реалізації завдань і функцій органів державної влади.

Аутсорсинг – передача окремих державних функцій органу державної влади на виконання організації будь-якої форми власності при збереженні державного контролю за реалізацією переданих функцій.

Аутсорсер – будь-яка організація (державна або недержавна), на виконання якій передається функція органу державної влади.

Керівник державної служби – посадова особа, яка обіймає вищу посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, до посадових обов'язків якої належать повноваження з питань державної служби в цьому органі або його апараті.

Під функціями з контролю і нагляду (інспекційними) розуміється діяльність державного органу, що здійснюється у формі перевірок, ревізій, інспектування та пов'язана зі встановленням відповідності діяльності (поведінки) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадовців, юридичних осіб і громадян вимогам закону, застосуванням санкцій, спрямованих на приведення об'єкта контролю (нагляду) до нормального стану. Основним умістом цієї діяльності є: документальні перевірки, фактичні перевірки діяльності, періодичне отримання інформації (звітів).

Під функціями з надання адміністративних послуг розуміється ухвалення згідно із законом за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання нею визначених законом обов'язків.

Адміністративними послугами є:

видача, переоформлення ліцензій, видача дублікатів ліцензій на зайняття певним видом господарської діяльності, а також анулювання ліцензій за зверненням фізичної або юридичної особи;

видача, переоформлення дозволів та інших документів дозвільного характеру;

видача дублікатів таких документів, а також анулювання дозволів за зверненням фізичної або юридичної особи;

реєстрація фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, легалізація актів (документів);

акредитація, атестація, сертифікація, нострифікація, верифікація, прощення апостилю;

інші види діяльності, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають в їхній власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус. Під органами державної влади в цих методичних рекомендаціях розуміються обласні та районні державні адміністрації, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

У результаті має бути отримано список функцій, які повинні виконуватися безпосередньо органом державної влади, а також функцій, які можуть бути перерозподілені між органами влади, передані громадським організаціям на аутсорсинг або ліквідовані.

Проведення функціонального аналізу може і не бути обмежене виявленням надмірних, дублюючих функцій і уточненням наявних функцій. Як правило, його проведення дає змогу отримувати полісемантичні результати, які виступають основою для цілого класу нових рішень у практиці публічного (державного або муніципального) управління. Таким чином, на основі горизонтальних і вертикальних функціональних аналізів може бути розгорнуто роботу з оптимізації, підвищення ефективності та результативності діяльності органу державної влади, перш за все в частині реалізації контрольно-наглядових функцій і надання державних послуг.

Етап 1. Збір первинної документальної інформації та матеріалів, необхідних для проведення функціонального обстеження органів державної влади. Метою цього етапу є збір первинної документальної інформації про повноваження і функції органу державної влади, закріплені Конституцією України, законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, які безпосередньо регламентують його діяльність.

При організації функціонального обстеження обласної та районних державних адміністрацій аналізуються положення про підрозділи апарату та самостійні структурні підрозділи відповідної адміністрації.

Посадовими особами органів державної влади, визначених як об'єкти для проведення функціонального обстеження, збираються та подаються працівнику управління Головдержслужби України, відповідальному за організацію проведення функціонального обстеження, такі документи:

- перелік нормативно-правових актів, що визначають повноваження органу державної влади (із зазначенням реквізитів);
- закони України;
- акти Президента України;
- акти Кабінету Міністрів України;
- організаційно-розпорядчі акти центральних органів виконавчої влади;
- рішення обласних (районних, районних у містах) рад;
- положення органу державної влади та регламент його роботи (за наявності);
- положення про структурні підрозділи органу державної влади, затверджені розпорядженнями (наказами) відповідного керівника органу¹;

¹ У випадку місцевої державної адміністрації аналізуються положення про підрозділи апарату та самостійних структурних підрозділів відповідної адміністрації.

– структура органу державної влади та його структурних підрозділів.

Інформація подається у паперовій формі – копіях, завірених печаткою органу за підписом відповідального працівника державного органу та електронній формі – на магнітних носіях (паперовий варіант подається із супровідним листом керівника відповідного державного органу).

Етап 2. Нормативний аналіз повноважень і функцій органів державної влади, які конституційно та законодавчо закріплені за ними. На основі зібраної первинної документальної інформації та матеріалів, необхідних для проведення функціонального обстеження, робочою групою здійснюється нормативний аналіз повноважень і функцій органів державної влади з метою виявлення функцій, якими наділений орган державної влади. Результати аналізу заповнюються у відповідні форми, згідно з Методичними рекомендаціями.

Інформація щодо предмета функціонального обстеження описується формулюванням, що передбачено нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність органу.

Під час вказування відомостей про предмет функціонального обстеження обов'язковим є зазначення нормативно-правового акта, дати його ухвалення та номера, а також реквізитів норми (статті, пункту, абзацу), яка вказує на відомості про предмет.

Етап 3. Організація та проведення опитування працівників органів державної влади. Організація функціонального обстеження органів державної влади передбачає отримання відповідей на ряд принципових питань відповідно до завдань, передбачених функціональним обстеженням. Відповіді на поставлені питання дозволяють визначити основні напрями вирішення завдань, поставлених функціональним обстеженням органів державної влади. Кількість питань може бути різною. Ставитись вони повинні в ході опитування керівників та працівників структурних підрозділів органів державної влади (у кількості осіб, виходячи із доцільності).

Із метою забезпечення максимальної довіри респондентів, заохочення їх до відвертого, щирого спілкування та отримання на цій основі об'єктивної інформації, анкетування доцільно проводити анонімно, а саме: анкети заповнювати в електронному вигляді, збір анкет здійснювати за допомогою електронної пошти через осіб, які не були задіяні в опитуванні.

Етап 4. Пропозиції робочої групи щодо функцій органу державної влади. Пропозиції робочої групи на цьому етапі функціонального обстеження повинні дати відповіді залежно від предмета та завдань функціонального обстеження.

Пропозиції робочих груп щодо можливих функціональних та структурних змін має бути оформлено згідно з Методичними рекомендаціями проведення функціонального обстеження (Додаток 4).

Етап 5. Виявлення функцій, які може бути передано на виконання аутсорсеру. У будь-якому структурному підрозділі серед функцій, що виконує той або інший державний орган, передбачені функції, які може бути передано на виконання аутсорсеру.

Під час виявлення функцій, які може бути передано на виконання аутсорсеру, слід враховувати функціональний уміст службових обов'язків за посадою державної служби на основі посадової інструкції.

Дані, отримані в ході проведення функціонального аналізу діяльності за посадою державної служби, може бути враховано під час розробки профілів професійної компетентності.

Функції працівників структурних підрозділів органу державної влади, змістом яких є виконання обов'язків із прийому та реєстрації документів, обліково-довідкової роботи, пов'язаної з документообігом і документальним забезпеченням, бухгалтерією, а також обов'язки щодо забезпечення діяльності приймальні керівника органу державної влади або керівника структурного підрозділу, може бути передано на обслуговування аутсорсеру.

Галузями державного сектору, у яких сьогодні можуть працювати аутсорсери, є бухгалтерія, ІТ-послуги, маркетинг, логістика, створення продуктів для роботи зі статистичними даними, безпека підприємства тощо.

Із метою реалізації цього етапу функціонального обстеження, необхідно враховувати критерії визначення функцій працівників державних органів, які можуть бути передані на виконання аутсорсеру (Додаток 5).

За результатами проведення функціонального обстеження:

1. Комісії при районних державних адміністраціях аналізують отриману в ході дослідження інформацію, готують звіт та передають його робочим групам при обласних державних адміністраціях для узагальнення інформації.

2. Робочі групи при обласних державних адміністраціях аналізують результати функціонального обстеження обласної державної адміністрації, звіти районних адміністрацій та на підставі отриманих даних формують узагальнений звіт по області та передають його робочій групі Нацдержслужби України з організації та проведення функціонального обстеження органів державної влади.

3. Робоча група Нацдержслужби України узагальнює отримані від робочих груп при обласних державних адміністраціях звіти, готує

загальний звіт про проведення функціонального обстеження, вносить пропозиції Кабінету Міністрів України.

Звіт про результати проведення функціонального обстеження органу державної влади має включати такі обов'язкові розділи:

1. Вступ.
2. Методологія та етапи (збір інформації, нормативний аналіз, фактичний аналіз, формування звітності).
3. Основні проблеми, виявлені за результатами функціонального обстеження.
4. Пропозиції робочих груп органів державної влади.
5. Додатки.

3. Сутність, завдання та організація проведення контролінгу в діяльності органу державної влади

Поняття «контролінг» походить від латинських термінів «contra» і «totulus» (франц. – «contrele», англ. – «counter-roullour»), що в перекладі означає «зустрічна роль». «Контролінг» походить від англійського «to control», що означає управління, спостереження, регулювання, контроль. Уперше контролінг як систему підтримки управлінських рішень було запроваджено в США (наприкінці XIX – на початку XX ст.) для поліпшення методів виробничого обліку й удосконалення методів фінансового контролю. Із 70-х рр. XX ст. контролінг почав активно упроваджуватися в Європі. В Україну цей термін прийшов із Німеччини.

Сьогодні в англійських країнах, Великобританії, США, замість терміна «контролінг» використовується термін «управлінський облік» («managerial accounting», «management accounting»). Однак працівників із ведення управлінського обліку називають контролерами («controller»).

Трактування поняття «контролінг» відбувається залежно від сфери діяльності, яку охоплює контролінг. Отже, контролінг може стосуватися різних сфер діяльності. На думку Дейлі Б. Штайгмайер, під контролінгом розуміють предмет діяльності будь-якого менеджера незалежно від його рівня в ієрархічних рівнях управління організацією [4].

Контролінг – це функціональна система планування, контролю, аналізу відхилень, координації, внутрішнього консалтингу та загального інформаційного забезпечення керівництва організації; це спеціальна, саморегулювальна система методів та інструментів, що спрямована на функціональну підтримку менеджменту і включає в себе інформаційне

забезпечення, планування, координацію, контроль та внутрішній консалтинг. Як пише А. Кармінський, *контролінг* – це нова концепція системного управління, що породжена практикою сучасного менеджменту [53], «один із найновіших напрямів теорії і практики обліку, контролю й аналізу господарської діяльності» організації [44, с. 8].

Контролінг, як вважають Р. Манн, Є. Майєр, можна визначити як систему забезпечення діяльності підприємства (організації, установи) у двох аспектах: *короткотерміновому* (оптимізація прибутку) і *довготерміновому* (зберігання та підтримка гармонійних відносин і взаємозв'язків певного підприємства (організації, установи) із зовнішнім середовищем – природною, соціальною, господарською сферами [76].

Отже, це принципово нова концепція інформації й управління, яку можна визначити як обліково-аналітичну систему, що реалізує синтез елементів обліку, контролю, планування, яка забезпечує як оперативне, так і стратегічне управління процесом досягнення цілей і результатів діяльності організації.

Основними причинами розвитку контролінгу в сучасних організаціях є:

- нестабільність як зовнішніх, так і внутрішніх чинників, що висуває додаткові вимоги до системи управління організацією;
- перенесення акценту з контролю минулого на аналіз майбутнього;
- необхідність пошуку новіших та вдосконалення вже існуючих систем управління, що забезпечують гнучкість та надійність функціонування організації;
- істотні зміни в організації та методології системи інформаційного забезпечення, побудова спеціальної системи інформаційного забезпечення управління;
- необхідність продуманої системи дій із забезпечення виживання організації і запобігання кризовим ситуаціям;
- ускладнення систем управління організацією вимагає механізму координації всередині системи управління;
- загальнокультурне прагнення до синтезу, інтеграції різних галузей знання і людської діяльності.

Контролінг як явище – це діяльність, організована в особливий спосіб. Контролінг у широкому сенсі можна визначити як спосіб функціонування організації. *Основна мета контролінгу* – орієнтація управлінського процесу на досягнення цілей, що стоять перед організацією (установою, фірмою, підприємством). Для її досягнення контролінг забезпечує виконання таких функцій:

- координація управлінської діяльності з досягнення цілей організації;

- інформаційна та консультаційна підтримка ухвалення управлінських рішень;
- створення і забезпечення функціонування загальної інформаційної системи керування організацією;
- забезпечення раціональності управлінського процесу.

Можна погодитись із професором М. Пушкар, що «контролінг – це система перевірки того, наскільки успішно підприємство (організація) просувається до своєї мети» [109, с. 305].

Контролінг тісно пов'язаний із функціональним обстеженням, оскільки це управлінська концепція, що виходить за межі функцій і підтримує процеси ухвалення рішень та управління за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності [88, с. 135].

Зрозуміло, що контролінг не можна ототожнювати з контролем, тому що він орієнтований у майбутнє та пов'язаний із процесами, на відміну від контролю, який спрямований у минуле, на виявлення помилок, відхилень, прорахунків і проблем (табл. 3.5.1).

Таблиця 3.5.1

Порівняльна таблиця понять

Контроль	Контролінг
1. У більшості випадків сприймається як негативна діяльність.	1. Позитивна, конструктивна діяльність, оскільки зорієнтована на кінцеву мету.
2. Орієнтований на окремі сторони об'єкта, носить епізодичний характер.	2. Орієнтований на стан об'єкта в цілому, носить регулярний характер.
3. Спрямований у минуле, оцінює завершenu діяльність.	3. Орієнтований на майбутнє, сприяє виконанню планів, має дієвий характер.
4. Не враховує психологічний фактор об'єктів, що перевіряються, їх реакцію.	4. Ураховує психологічний фактор через силу мотивації.
5. Виконується допоміжним персоналом апарату управління.	5. Здійснюється апаратом управління 1-го рівня.
6. Не має регулярних зворотних зв'язків з об'єктом управління.	6. Здійснює зворотний зв'язок з об'єктами управління.
7. Використовує приблизні оцінки та узагальнювальні вимірники.	7. Ґрунтується на точних оцінках та натурально-вартісних вимірюваннях.
8. Контролер одержує інформацію опосередковано (із бухгалтерії), із запізненням і неповну.	8. Контролер одержує інформацію безпосередньо з об'єкта (центру відповідальності), оперативно й повно.
9. Не відповідає вимогам інтенсивного господарювання.	9. Орієнтований на інтенсивне здійснення діяльності.
10. Має безліч недоліків (епізодичність, вибірковість, неоперативність, ретроспективність).	10. Щодо конструктивності системи, є адекватним кращим технічним системам.

Також слід пам'ятати, що минуле цікавить контролінг тільки тією мірою, якою воно впливає на майбутнє, сприяє кращій реалізації цілей

майбутнього. У традиційному розумінні зворотний зв'язок та аналіз відхилень означають звичайне зіставлення того, що є, із тим, що передбачалося, тобто з прогнозними оцінками. Необхідністю цього є можливість вчитися на попередніх помилках, шукати реальні причини відхилень, які існували в той час.

Контролінг у діяльності (організації, установи) *органу державної влади* – це сукупність методів та процедур, які покликані забезпечити методичну й організаційну основу для підтримки основних функцій управлінської діяльності органу державної влади (організації, установи) – аналізу, планування, прогнозування, організування, мотивування, регулювання, обліку та контролю.

Метою контролінгу є отримання даних, обробка і трансформація в інформацію для управління та ухвалення рішень, яка є нестандартною і призначається для виявлення тенденцій та закономірностей явищ і процесів у діяльності організації (органів державної влади і місцевого самоврядування), допомагає розробити заходи, які забезпечують її життєдіяльність.

Саме за допомогою контролінгу керівництво отримує інформацію про те, якими новими якісними методами можна досягти поставлених цілей. Тому що до завдань контролінгу входять збір, систематизація, опрацювання і представлення даних про діяльність (процеси) установи і зовнішнє оточення для вироблення відповідних рішень.

У державному управлінні визначають такі основні сфери завдань контролінгу:

- планування (визначення цілей установи);
- контроль (порівняння «план – факт» та аналіз відхилень);
- керування (здійснення зустрічних заходів) [33, с. 304; 88, с. 135].

До основних сфер у будь-якій організації, якими необхідно керувати, належать функціональні сфери, які у своїй сукупності і взаємозв'язку утворюють систему управління. В органах державної влади можна виділити такі *функціональні сфери*: управління кадрами, фінансами (управління ресурсами), сферу дій, пов'язаних із наданням послуг громадянам і виробленням державних рішень (операційний процес і операційна система).

Фахівці з державного управління вважають, що основним об'єктом контролінгу є процеси, що відбуваються в організації; його мета полягає в наданні адміністративному менеджменту сервісної послуги щодо економіки, організації та управління основною діяльністю.

Для цього використовують різні форми та методи адміністративного контролінгу, які залежать від конкретних завдань контролінгу в системі державної адміністрації:

- визначити інформаційну потребу адміністративного керівництва;
- з'ясувати та вдосконалювати інформаційні засади;

- координувати планування, контроль та інформаційне забезпечення;
- надавати підтримку адміністрації при визначенні інформативних (змістовних) планових параметрів;
- коментувати порівняння планових і фактичних показників; визначати потребу щодо ухвалення рішень;
- вказувати керівникам на альтернативні можливості рішення.

Контролінг є допоміжним засобом для стратегічного та оперативного управління організацією. Адміністративний менеджмент (напрямок менеджменту, що вивчає адміністративно-розпорядницькі форми управління) та адміністративний контролінг доповнюють одне одного при виконанні управлінських завдань: контролер відповідає за інформацію, а адміністративний менеджмент – за ухвалення рішень.

Адміністративний контролінг повинен удосконалювати стратегічні та оперативні рішення адміністративного керівництва для досягнення цілей організації. Ефективний адміністративний контролінг має ґрунтуватись на розрахунку планових витрат. Планування та контроль витрат слід здійснювати окремо за кожним адміністративним підрозділом, відповідальним за витрати [95]. Можна сформулювати таке визначення *форми контролінгу в державному управлінні*: спосіб організації та порядок функціонування контролінгу в управлінні суб'єктами державного управління.

Адміністративний контролінг організовується стосовно різних сфер управління організацією. Але там, де він необхідний і відіграє активну роль, є ресурсний контролінг (фінанси та кадри), інвестиційний контролінг, проектний контролінг, контролінг управління портфелем акцій і контролінг.

Таблиця 3.5.2

Форми контролінгу [33, с. 305]

Форми контролінгу	Характеристика
Центральний	Надає підтримку адміністративному керівництву у здійсненні загального управління та координації робіт фахових підрозділів; його слід розташовувати на верхньому управлінському рівні
Децентралізований	Надає підтримку децентралізованим фаховим підрозділам; відповідає за оперативне планування та управління робіт фахових підрозділів; залежно від розміру фахових підрозділів може здійснюватись при керівництві або на рівень нижче

У сучасному менеджменті цілі організації поділяються на: *оперативні* (короткострокові) і *стратегічні* (довгострокові, перспективні).

Контролінг дозволяє здійснювати постійний контроль за досягненнями як стратегічних, так і оперативних цілей діяльності організації. Особливо в умовах швидких змін соціально-економічного оточення й ризиків у далекому майбутньому. Виходячи з цілей організації (місія; стратегічні цілі; тактичні цілі; конкретні завдання), система контролінгу вирішує стратегічні та тактичні завдання. А тому й контролінг як цілісна система (певний механізм) складається з двох важливих частин: оперативного та стратегічного контролінгу.

Оперативний контролінг допомагає адміністративному керівництву при короткостроковому управлінні. Він стосується вже визначених сфер завдань, цілей і програмних заходів та забезпечує інформацією й методами, які дозволяють здійснювати поточну перевірку економічності та працездатності адміністрації. Оперативне планування, як правило, охоплює один господарський (звітний) рік. На його основі визначаються оперативні цілі й заходи для забезпечення його ефективності [122].

Стратегічний контролінг дозволяє керівництву формулювати та перевіряти цілі на довгостроковий період для адміністративних підрозділів. Він прискорює стратегічне планування, яке орієнтоване на тривалий період. За допомогою стратегічного контролінгу вище керівництво визначає цілі, яких воно збирається досягти в далекому майбутньому й адаптувати до них свої програми та плани.

У системі державної адміністрації контролінгова система може бути впроваджена за наявності таких передумов:

- завдання та цілі мають плануватися стратегічно;
- цілі щодо результатів визначаються як цілі щодо видатків, часу та якості;
- продуктивність планується з орієнтацією на результат;
- для створення результату задається певний бюджет;
- керівники безперервно забезпечуються інформацією стосовно ступеня досягнення цілей [33, с. 306].

Упровадження контролінгу в сфері управління необхідно проводити такими шляхами:

- визначення цілей щодо продуктивності управління;
- надання послуг у системі управління в умовах ринкової економіки (за принципом конкуренції у виробництві, створення ринку управлінської праці, вивчення попиту клієнтів);
- вибір ефективних шляхів досягнення цілей;
- визначення кінцевого продукту управлінської діяльності;
- упровадження пов'язаної з розрахунком витрат на ці продукти калькуляції видатків та надходжень або калькуляції витрат і результатів;

- упорядкування бюджету;
- сучасний кадровий менеджмент (мотивація працівників);
- створення команд зі співробітників, які пройшли підвищення кваліфікації;
- деталізація завдань;
- делегування відповідальності (розподіл зобов'язань та повноважень).

У зв'язку з тим, що контролінг означає управління через інформацію, необхідно розпочинати контролінг із побудови та розбудови інформаційної системи менеджменту організації [33, с. 307-308].

Таким чином, контролінг можна розглядати:

- як нову ефективну концепцію управління в рамках сучасного менеджменту;
- як управлінську філософію, яка базується на такій організації управління, за якої факт не констатується, а роз'яснюється, і проводяться консультації з метою досягнення поставлених цілей та запобігання помилок;
- як принципово нову концепцію інформації й управління для забезпечення ухвалення оптимальних управлінських рішень, яку можна визначити як обліково-аналітичну систему, що реалізує синтез елементів обліку, контролю, планування, яка забезпечує як оперативне, так і стратегічне управління процесом досягнення цілей і результатів діяльності організації;
- як систему управління майбутнім для забезпечення тривалого функціонування організації та її структурних одиниць, що забезпечує прогностичний результат діяльності й ефективний зворотний зв'язок, переводить управління організацією на якісно новий рівень, інтегруючи та спрямовуючи діяльність різних служб та підрозділів на досягнення найважливіших цілей;
- як систему управління (використання внутрішніх можливостей організації), яка допомагає своєчасно виявляти, координувати, контролювати, аналізувати відхилення, коригувати, планувати, здійснювати внутрішній консалтинг, інформувати вище керівництво про діяльність організації, установи;
- як систему комплексної оцінки всіх аспектів діяльності організації, її підрозділів, керівників і робітників із погляду своєчасного та якісного виконання запланованих стратегічних показників із метою виявлення відхилень і вживання невідкладних та енергійних дій для досягнення цілей за будь-яких змін управлінської ситуації.

Отже, застосування контролінгу в системі державного управління передбачає застосування та дотримання певних принципів, які наведено на рис. 3.5.1.



Рис. 3.5.1. Принципи контролінгу в системі управління

Крім того, для повноцінного впровадження системи контролінгу в організації слід вводити автоматизацію процесів управління. Таке нововведення дасть можливість інформаційній системі в державній установі автоматизовано обробляти економічну та фінансову інформацію (управлінську, економічну, фінансову тощо), що призведе до оптимізації інформаційних потоків.

У державних установах на сьогодні виникла гостра необхідність організації системи контролінгу, що зумовлена проблемами, які пов'язані з реформуванням органів державної влади а, також недоліками у сфері управління. Тому впровадження системи контролінгу в умовах адміністративної реформи вкрай необхідне для подальшого успішного функціонування органів державної влади.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. У чому полягає сутність функціонального аналізу діяльності органу державної влади?
2. Охарактеризуйте методику проведення функціонального аналізу.
3. Яке завдання контролінгу в діяльності органу державної влади?
4. У чому сутність контролінгу та його зв'язок з управлінням?
5. Які передумови впровадження контролінгу в органах державного управління?
6. У зв'язку з чим недоцільно створювати службу контролінгу в органах державного управління нижчого рівня?

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Державний орган – це відносно самостійна, структурно відособлена ланка державного апарату, створювана з метою здійснення певного виду державної діяльності, наділена відповідною компетенцією, що спирається в процесі реалізації своїх повноважень на організаційну, матеріальну і примусову силу держави.

Контролінг – це функціональна система планування, контролю, аналізу відхилень, координації, внутрішнього консалтингу та загального інформаційного забезпечення керівництва організації; це спеціальна, саморегулювальна система методів та інструментів, яка спрямована на функціональну підтримку менеджменту і включає в себе інформаційне забезпечення, планування, координацію, контроль та внутрішній консалтинг.

Контролінг у діяльності (організації, установи) органу державної влади – це сукупність методів та процедур, які покликані забезпечити методичну й організаційну основу для підтримки основних функцій управлінської діяльності органу державної влади (організації, установи) – аналізу, планування, прогнозування, організування, мотивування, регулювання, обліку та контролю.

Основна мета контролінгу – орієнтація управлінського процесу на досягнення цілей, що стоять перед організацією (установою, фірмою, підприємством).

Структурний підрозділ організації – це спеціально створений орган управління з чітко окресленими завданнями, функціями, правами та відповідальністю за конкретну ділянку роботи.

Функції управління – це певний розподіл праці, спеціалізація у сфері управління, тому виділяють такі функції управління: за належністю до сфер діяльності – *спеціальні*, а за етапами управління – *загальні*. Загальні функції управління властиві будь-якому об'єкту управління, а спеціальні – це посадові функціональні обов'язки працівників.

Функція державного управління – це відокремлена частина державно-управлінської діяльності, якій властива певна єдність змісту і яка здійснюється на основі закону спеціально створеними органами виконавчої влади, специфічними методами для проведення в життя завдань державного управління.

Функція менеджменту – це види управлінської діяльності або стадії здійснення цілеспрямованого впливу на відносини людей; це відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, які дозволяють здійснювати певний вплив на управлінський об'єкт із метою вирішення поставленого завдання.

Функція органів виконавчої влади – виконувати закони і слідкувати за їх виконанням, що відображається в назві цих органів.

Функція організації – це функція управління, призначенням якої з позиції системного підходу є впорядкування елементів, або процесів – із позиції процесного підходу, та створення умов для діяльності організації (установи, фірми, підприємства).

Функція організації як функція менеджменту являє собою координацію завдань і взаємини людей, а також процес створення структури організації (департамінімізація).

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Складіть розширений план методики проведення функціонального аналізу.

Завдання 2. Визначте сутність, завдання та організацію проведення контролінгу в діяльності органу державної влади.

Завдання 3. Визначити перелік продуктів управління для структурного підрозділу органу державної влади чи місцевого самоврядування, представником якого ви є. Наведіть перелік основних показників, які повинен врахувати контролер при оцінці ефективності роботи вашого структурного підрозділу. Визначте основні функціональні обов'язки контролера, який працюватиме у вашій установі.

Завдання 4. Визначте основні функціональні обов'язки контролера, який працюватиме у вашій установі.

Завдання 5. Наведіть перелік основних показників, які повинен врахувати контролер при оцінці ефективності роботи вашого структурного підрозділу.

Завдання 6. Проведіть функціональний аналіз одного зі структурних підрозділів державного органу, результати якого зафіксуйте в таблиці з трьох стовпчиків: «Перелік завдань, визначених законодавством», «Перелік завдань, визначених положенням про підрозділ», «Перелік завдань, що реалізуються в підрозділі».

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Контролінг виник у:

- а) Англії;
- б) Франції;
- в) Німеччині;
- г) США.

2. Контролінг – це система:

- а) управління підприємством;
- б) управління майбутнім;
- в) управління прибутком;
- г) ефективного управління підприємством, його майбутнім для забезпечення тривалого існування.

3. Першим свідченням існування контролінгу вважається:

- а) складання кошторису витрат;
- б) складання фактичних калькуляцій;
- в) складання записів щодо використання грошей і товарів;
- г) поява спеціальної посади та співпраця секретаря і скарбника.

4. Контролінг орієнтується на:

- а) майбутнє;
- б) сучасне;
- в) минуле і сучасне;
- г) сучасне і майбутнє.

5. Концепція контролінгу зародилась:

- а) у 1931 р.;
- б) у середині XIX ст.;
- в) у 60-х рр. XX ст.;
- г) у другій половині XIX ст.

6. Мета стратегічного контролінгу:

- а) прогноз змін зовнішніх умов;
- б) прогноз змін внутрішніх умов;
- в) забезпечення виживання підприємства;
- г) усі відповіді правильні.

7. Мета оперативного контролінгу:

- а) розробка альтернативних стратегій;
- б) забезпечення прибутковості та ліквідності підприємства;
- в) визначення вузьких і пошук слабких місць;
- г) усі відповіді правильні.

8. Найважливішим завданням стратегічного контролінгу є:

- а) аналіз, обґрунтування й виконання планів бюджетів;
- б) діагностика ефективності стратегії підприємства;
- в) аналіз зовнішнього і внутрішнього середовищ підприємства;
- г) усі відповіді правильні.

9. Основні функції контролінгу – це:

- а) залучення капіталу;
- б) інформаційне забезпечення та планування;
- в) контроль та координація;
- г) управління кредиторською та дебіторською заборгованістю;
- д) управління грошовими потоками.

10. На які види поділяється контролінг?

- а) оперативний і стратегічний;
- б) попередній, поточний та наступний;
- в) відомчий та позавідомчий;
- г) фінансовий, екологічний, страховий, бухгалтерський.

11. Аналіз зовнішнього середовища включає в себе:

- а) аналіз та прогнозування соціально-політичного, економічного стану в державі;
- б) аналіз наявної на підприємстві організаційної структури управління;
- в) аналіз фінансових, сировинних, трудових ресурсів підприємства;
- г) вивчення якості площ та обладнання складського приміщення;
- д) аналіз існуючої технології виробництва.

12. Інформаційна функція контролінгу виявляється:

- а) у виробленні інформації для управління шляхом трансформації даних, що надходять у відділ контролінгу;
- б) в інформуванні суб'єктів господарських відносин про обліково-економічні явища діяльності в певних галузях країни та у світі;
- в) пізнанні обліково-економічних явищ, їх окремих інститутів, установ такими, як вони є;
- г) у застосуванні суб'єктами контролю набутих наукових знань;
- д) у відкритті нових закономірностей, що виникають у процесі розвитку предмета дослідження.

13. Тип організаційної структури управління, який передбачає створення в структурі підприємства самостійних господарських підрозділів, орієнтованих на виробництво і збут конкретних видів продуктів однієї групи або одного продукту, називається:

- а) лінійний;
- б) функціональний;
- в) продуктовий;
- г) регіональний.

14. Що включає в себе перевірка стратегічних планів?

- а) перевірку на повноту планів;
- б) взаємозв'язок планів;
- в) відсутність внутрішніх протиріч;
- г) усі відповіді правильні
- д) немає жодної правильної відповіді.

ТЕМИ РЕФЕРАТІВ

1. Сутність функціонального аналізу діяльності органу державної влади.
2. Методика проведення функціонального аналізу.
3. Сутність, завдання та організація проведення контролінгу в діяльності органу державної влади.
4. Мета та основні завдання функціонального обстеження.
5. Функціональне обстеження апарату центрального органу виконавчої влади.
6. Функціональне обстеження апарату місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів.
7. Організація проведення контролінгу. Методи контролінгу.

ТЕМА 3.6

ІНФОРМАЦІЙНЕ ТА КОМУНІКАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



*Щоб управляти державою,
потрібно якнайменше говорити і
якнайбільше слухати.
Арман Жан дю Плессі де Рішельє*

План

1. Поняття і загальна характеристика комунікацій.
2. Інформаційно-комунікаційні потоки у структурі державного управління.
3. Комунікація та комунікаційний процес.

1. Поняття і загальна характеристика комунікацій

Комунікація є зв'язним процесом обміну інформацією (фактами, ідеями, поглядами, емоціями тощо) між двома або більше особами, але сам факт обміну інформацією ще не свідчить про комунікацію, оскільки інформація, що передається, може бути незрозуміла для того, хто її отримує.

Термін «*комунікація*» (від латинського слова «*communico*», «*communication*» – «зв'язок», «повідомлення», «спілкування») – передавання інформації від однієї особи до іншої (інших).

Комунікація – це одна з форм взаємодії людей у процесі спілкування, скоріше, це інформаційний аспект спілкування. Комунікації в діяльності організації відіграють дуже важливу роль, тому що пов'язані з наданням необхідної інформації з відповідного питання, щоб давати можливість кожному виконувати свою роботу ефективно і сприяти досягненню мети організації. Дослідники зазначають, що 70 % свого часу людина витрачає на комунікацію [58, с. 10]. Що стосується керівників, то більшість свого часу вони витрачають на роботу з інформацією (тобто міжособистісні комунікації). Це опрацювання документів, заплановані та незаплановані зустрічі, телефонні розмови, участь у нарадах та засіданнях тощо. Усі ці дії пов'язані з комунікаціями. Отже, діяльність керівника спрямована на досягнення цілей організації, вимагає ефективного обміну інформацією.

Дослідження показують, що керівник 50-90 % усього часу витрачає на комунікації. Це, здається, дуже багато, але стає зрозумілим, якщо врахувати, що керівник займається цим постійно, щоб реалізувати свої ролі в міжособистісних відносинах, інформаційному обміні в процесах ухвалення рішень, планування, організації, мотивації та контролю.

Оскільки обмін інформацією входить у всі види управлінської діяльності, комунікацію називають зв'язним процесом, який пов'язує частини організації в єдине ціле. Тому якщо усунути комунікацію, то організація перестає бути керованою, її діяльність набуває хаотичного, нескоординованого характеру.

Дослідники нараховують велику кількість визначень комунікації. Так, комунікації, по-перше, це шляхи сполучення (наприклад, повітряні або водні комунікації); по-друге, це форма зв'язку (радіо, телеграф); по-третє, це процес передачі інформації (радіо, телебачення, преса, кінематограф); по-четверте, комунікація виступає як акт спілкування, зв'язок між двома або більше індивідами, повідомлення інформації однією особою іншій.

Ю. Косенко в навчальному посібнику «Основи теорії мовної комунікації» пише, що «ще в 70-х рр. XX ст. F. Dance у статті про поняття комунікації зафіксував 95 дефініцій і згрупував їх у 15 категорій. Польська дослідниця Н. Walińska de Hackbeil у 1975 р. у своїй докторській дисертації «Поняття «комунікація» в американській теорії

масової комунікації» зафіксувала понад 200 дефініцій, що знайшла в американській літературі, і виділила в них 18 семантичних (значеннєвих) категорій. Польський комуніколог Т. Goban-Klas у своєму підручнику «Засоби масової комунікації і масова комунікація» наводить 7 типових визначень комунікації:

- *комунікація як трансмісія* (трансляція, передача) інформації, ідей, емоцій, умінь;
- *комунікація як розуміння інших*, коли ми й самі прагнемо, щоб нас зрозуміли (комунікація як порозуміння);
- *комунікація як вплив* за допомогою знаків і символів на людей;
- *комунікація як об'єднання (творення спільноти)* за допомогою мови чи знаків;
- *комунікація як взаємодія* за допомогою символів;
- *комунікація як обмін значеннями* між людьми, які мають спільне у сприйманні, прагненнях і позиціях;
- *комунікація як складник суспільного процесу*, який виражає групові норми, здійснює громадський контроль, розподіляє ролі, досягає координації зусиль тощо [63, с. 21-22].

У процесі комунікації інформація передається від одного суб'єкта іншому. Суб'єктами можуть виступати окремі особи, групи або навіть цілі організації. За кількістю учасників комунікацію поділяють на *внутрішню* (людина розмовляє сама з собою), *міжособистісну* (розмова між двома людьми), *комунікацію в малих групах* (трое-п'ятеро людей), *публічну комунікацію* (аудиторія з 20-30 і більше осіб), *організаційну* (100 і більше осіб) та *масову* (1 000 і більше осіб).

Комунікація буває *усною, письмовою або друкованою*. Усна комунікація дає можливість швидкого реагування обох сторін та передає всі нюанси особистого спілкування. *Усна комунікація* – найпоширеніший метод обміну інформацією між людьми. До усного спілкування належить і *публічна комунікація*, для якої характерна передача інформації, що зачіпає суспільний інтерес, з одночасним доданням їй публічного статусу. До форм усної комунікації належать: промови; групові дискусії; розмови по телефону; розповсюдження чуток тощо. Перевагами усної комунікації є:

- 1) швидкість обміну інформацією;
- 2) гарний зворотний зв'язок завдяки безпосередньому контакту (можливість поставити запитання, уточнити повідомлення, виявити згоду чи незгоду тощо);
- 3) простота здійснення комунікації.

До недоліків усної комунікації слід віднести:

- 1) використання для повідомлення недостатньо точних, неадекватних, невідповідних слів;

- 2) можливість пропустити в повідомленні суттєві деталі;
- 3) велика ймовірність забування почутої слухачем інформації;
- 4) викривлення повідомлення при його передаванні другій, третій і т. д. особі.

Письмова комунікація також широко використовується на практиці. Формами письмової комунікації виступають: накази; розпорядження, листи, звіти і багато інших засобів комунікації, які використовують письмові символи. *Переваги письмової комунікації:*

- 1) письмова інформація є незмінною впродовж тривалого часу, є такою, що може зберігатися;
- 2) письмова інформація є відчутною (на дотик), помітною;
- 3) письмова інформація піддається перевірці;
- 4) письмова інформація, як правило, ретельно сформульована, глибоко обміркована, є логічною і точною.

Письмові комунікації використовують перш за все у випадках, коли потрібно щонайточніше передати зміст складної та об'ємної інформації.

Особливу роль у цьому відіграють сучасні комунікаційні системи, такі як Інтернет – загальносвітова система пов'язаних комп'ютерних мереж. Кожен, хто долучається до мережі Інтернет, може надавати, переробляти й отримувати в будь-який момент потрібну інформацію. Сьогодні «електронна» комунікація досягла майже необмежених можливостей. Вона полегшує процес споживання, ідентифікації потреб, пошук рішень, закупівлі товарів, відповіді на питання і вирішення проблем. В Україні Інтернет-аудиторія, як свідчить дослідження компанії «Джі-Еф-Кей» щороку зростає (2008 р. – 5,8 млн (15 %); 2009 р. – 7,7 млн (20 %); 2010 р. – 9,7 млн (25 %); 2011 р. – 12,4 млн (32 %); 2012 р. – 16,2 млн (42 %). Кількість користувачів світової мережі сягнула в Україні 16,2 млн осіб. Це 42 % дорослого населення країни [48].

Комунікація поділяється на *вербальну* (словесну – використання рідної чи іноземної мови) та *невербальну*, тобто обмін інформацією, який здійснюється без використання слів (міміка, жести, пози, одяг, зачіска, інтонація, тембр голосу тощо). Функціями невербальної комунікації є: доповнення і заміна мови; відображення емоційного стану партнерів по комунікаційному процесу. Вербальні й невербальні форми комунікацій не завжди і не обов'язково виключають один одного. Інтерпретація одержувачем послання будується на словах, на жестах і виразах обличчя.

Комунікації в управлінні – це взаємозв'язки між працівниками, підрозділами, організаціями тощо. Існує два види комунікацій, які супроводжують процеси, що відбуваються в організації.

1. *Між організацією (установою) і зовнішнім середовищем* (обмін інформацією з державою – через звіти, із політичною системою – шляхом створення лобі в парламенті). Під дією зовнішнього оточення проводяться наради, обговорення, телефонні переговори, готуються службові записки, звіти тощо.

2. *Між рівнями, підрозділами та працівниками організації*. Комунікації можуть здійснюватись: від вищих рівнів управління до нижчих, тобто «зверху донизу»; між різними підрозділами (відділами); від нижчих рівнів до вищих; між окремими працівниками; між менеджером (керівником) і його робочою групою (апаратом).

Залежно від статусу комунікації (санкціоновані чи несанкціоновані вищим керівництвом) розрізняють формальні (офіційні), які створені керівництвом організації, та неформальні (сформовані на засадах міжособистісних відносин в організації) комунікації. Формальні комунікації є наслідком ієрархії влади в організації, відповідають прямому ланцюгу команд і є частиною комунікацій, необхідних для виконання певної роботи в організації. Неформальні комунікації – це комунікації несанкціоновані керівництвом.

На практиці офіційні структури та офіційні комунікації – це лише частина айсберга, що видніється над водою. Чимало питань розглядаються і вирішуються неформально групами, що не наділені офіційними повноваженнями і створені на базі дружніх відносин, старих шкільних зв'язків, приналежності до однієї партії, національного походження, релігії та інших загальних інтересів. Зарубіжна преса іноді пише про «кухонні кабінети» багатьох президентів США, вплив яких поширюється далі, ніж вплив офіційно створених кабінетів і «виконавчих комітетів». Зайцева О. А. Основы менеджмента : [учебное пособие] / О. А. Зайцева, А. А. Радугин, Н. И. Рогачёва ; науч. редактор А. А. Радугин. – М. : Центр, 1998. – С. 122.

Керівники усіх рівнів часто підтримують ділові зв'язки з однією або декількома неофіційними групами всередині або за межами організації, іноді ділять свою владу з неофіційним «кухонним кабінетом».

Природним джерелом неофіційних відносин є поліархія, що характеризує відносини між різними партіями або групами, а також різні чутки про скорочення штатів, переміщення кадрів, виводження на пенсію, чвари між керівником і заступниками та ін.

Для розвитку неформальних комунікацій можуть з успіхом використовуватися неофіційні правила та ритуали, система скриньок для пропозицій, яка сприяє вільному потоку новаторських ідей різних рівнів. У цьому руслі можуть діяти спеціальні комісії для розгляду скарг, «дні відкритих дверей», різні збори і наради.

Вони виникають спонтанно, але підтримують формальні комунікації, заповнюють розриви, що існують у формальних комунікаціях і переслідують такі цілі:

- надають можливість робітникам організації задовольнити потреби в соціальній взаємодії;
- здатні покращити результати діяльності організації, створюючи альтернативні, часто більш швидкі та ефективні проти формальних, канали обміну інформацією.

За характером спрямованості розрізняють такі типи організаційних комунікацій:

- міжрівневі комунікації;
- горизонтальні або бокові комунікації;
- діагональні комунікації.

У рамках міжрівневих комунікацій виділяють *низхідні та висхідні*.

Низхідні комунікації – це передавання інформації з вищих рівнів управління на нижчі (підлеглим передається інформація про поточні завдання, порекомендовані процедури ухвалення рішень тощо).

Висхідні комунікації – це передавання інформації з нижчих рівнів управління на вищі (керівники отримують інформацію про стан справ на нижчих рівнях управління). Обмін інформацією по висхідній здійснюється у формі звітів, пропозицій, пояснювальних записок тощо. Висхідні комунікації мають тенденцію до більшого викривлення інформації проти низхідних.

Горизонтальні комунікації мають місце між членами однієї групи або співробітниками рівного рангу, а тому необхідні для того, щоб прискорити і полегшити обмін інформацією в організації, координувати та інтегрувати різні функції в організації. Горизонтальні комунікації можуть бути як формальними, так і неформальними.

Діагональні комунікації – це комунікації, які перехреснують функції та рівні управління організації, проходять крізь них. Вони важливі в ситуаціях, коли члени організації не можуть здійснювати ефективний обмін інформацією іншими каналами.

Вертикальні, горизонтальні та діагональні комунікації можуть мати різну конфігурацію. Способи поєднання окремих елементів, з яких вони складаються, конфігурацію цих елементів прийнято називати комунікаційними мережами.

Комунікаційна мережа – це сукупність індивідів, які постійно взаємодіють між собою на основі створених та функціонуючих інформаційних каналів.

У теорії управління виділено п'ять базових (первинних) типів комунікаційних мереж: ланцюгова мережа; Y-мережа; розкладена мережа; кільцева мережа; мережа повного взаємозв'язку (багатоканальна) (рис. 3.6.1).

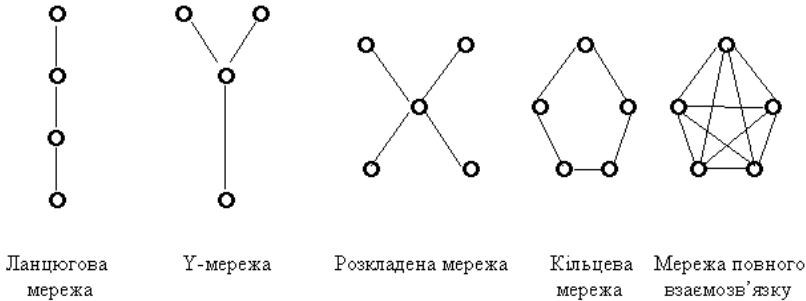


Рис. 3.6.1. Типи комунікаційних мереж

Однак який тип комунікаційної мережі використовувати, залежить від цілей, які ставить перед собою керівник.

Комунікація та інформація відмінні, але пов'язані між собою поняття.

Поняття «*інформація*» походить від латинського слова «*informatio*», що означає викладення, повідомлення, пояснення факту, явища, події. Інформація буває дуже різноманітна та поділяється за видами діяльності: наукова, технічна, виробнича, управлінська, економічна, соціальна, правова тощо.

Інформація – сукупність повідомлень, які відображають конкретний аспект явища, події, виробничо-господарської діяльності.

Під *інформацією* Закон України «Про інформацію» розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі [105].

Інформацію класифікують за різними ознаками: за *повнотою охоплення явища* (повна, часткова, надлишкова); за *періодом дії* (разова, періодична, довгострокова); за *змістом* (планово-економічна, фінансова, облікова, бухгалтерська, технологічна, довідкова, адміністративна); за *рівнем достовірності* (достовірна, недостовірна).

Комунікація – це процес двостороннього обміну ідеями та інформацією, який веде до взаємного розуміння. Тому якщо не досягається взаєморозуміння, то комунікація не відбулася. *Комунікація* – це форма зв'язку, один із проявів інформаційного обміну або обміну інформацією між живими істотами у процесі їх безпосереднього спілкування за допомогою технічних засобів [79, с. 25].

На основі обміну інформацією керівник отримує дані, необхідні для ухвалення рішень, і доводить їх до працівників організації. Комунікація

включає в себе й те, що передається, і те, як воно передається. Комунікація – це «двобічний потік інформації з використанням мовних і пара-лінгвальних (жести, міміка, рухи тіла, організація простору між учасниками тощо) засобів і зворотного зв'язку, коли один бік одержує інформацію та одночасно реагує на неї» [86, с. 218].

Комунікації – це механізм, завдяки якому люди та організації можуть існувати й розвиватися. Кожний з учасників взаємодії в організації повинен уміти: бачити, чути, відчувати, сприймати запах і смак. У цій моделі також оцінюється місце передачі інформації, її повнота, зміст, форма. Це дозволяє не тільки швидко й правильно скласти картину про предмет, який цікавить учасників, але й вибрати ділову стратегію та тактику, визначити тимчасові параметри реалізації цілей. Обмін інформацією стає не просто двобічним потоком, а багатобічним процесом. Вступаючи в багатоканальний комунікативний зв'язок, будь-який суб'єкт комунікації знаходиться в режимі одержувача інформації від багатьох партнерів і передачі її їм.

У сучасному світі інформація є стратегічним національним ресурсом, одним з основних багатств держави, який відіграє дедалі більшу роль у системі державного управління. «Мати важливу інформацію означає мати владу; уміти відрізнити важливу інформацію від неважливої означає володіти ще більшою владою; можливість розповсюджувати важливу інформацію у власній режисурі або замовчувати її означає мати подвійну владу» [113, с. 377]. Інформація пронизує всі управлінські функції. Вона потрібна керівнику в процесі ухвалення управлінських рішень, а також для виконання функцій планування, організації, мотивації та контролю.

Комунікація є зв'язним процесом, який пов'язує частини організації в єдине ціле. Якщо усунути комунікацію або якщо комунікації налагоджені погано, рішення можуть бути помилковими, персонал може неправильно розуміти керівні команди, тобто організація перестає бути керованою, її діяльність набуває хаотичного характеру.

Належно організовані комунікації сприяють ефективному функціонуванню організації. Завдання керівника – створення ефективної, надійної системи обміну інформацією, яка б відповідала вимогам повноти, достатності, оперативності, гнучкості, але це одна з найскладніших проблем в організаціях. Найчастіше причиною низької ефективності комунікації є ігнорування факту, що комунікація це обмін, у якому кожному належить активна роль [20, с. 159]. Стверджується, що ефективні керівники – це ті, хто досяг успіхів у налагодженні комунікацій, і саме є комунікативними [79, с. 25].

Комунікативні здібності та вміння керівника спілкуватись залежать від рівня сформованості його комунікативної культури, природною основою якої є комунікабельність. Тобто психічна готовність людини до організаторсько-комунікативної діяльності.

Комунікабельність (комунікативність) – це схильність, здатність до комунікації, установлення контактів і зв'язків, досягнення взаєморозуміння.

Комунікативна культура – це сукупність умінь і навичок у царині засобів спілкування та законів міжособистісної взаємодії, які сприяють взаєморозумінню й ефективному вирішенню завдань спілкування. *Комунікативна культура* – це активне використання мовних і позамовних засобів спілкування.

Комунікативна культура особистості – це комплекс сформованих знань і вмінь у царині міжособистісного спілкування, які проявляються у ставленні до людей, в умінні контролювати й регулювати свою мовленнєву поведінку, грамотно аргументувати свою позицію, продуктивно співпрацювати за допомогою вербальних і невербальних засобів та способів спілкування.

Кравченко Е. В. Развитие коммуникативной культуры учащихся в условиях гуманизации образования : дисс. ... к.п.н. : 13.00.01 / Елена Вячеславовна Кравченко. – Саратов, 2004. – 183 с.

Засоби комунікації є поширювачами знань та інформації, тому що суспільство не може розвиватися без постійного обміну інформацією. Наприклад, засоби політичної комунікації – це певні організації та інститути, що функціонують у межах соціальної або політичної системи, за допомогою яких здійснюється процес обміну інформацією. До засобів також відносять комунікативні дії або ситуації, групи або окремих індивідів, які сприяють обмінові інформацією (прямому або непрямому, опосередкованому або неопосередкованому, негайному або протягом певного часу) між керівниками і керованими та всередині цих груп [99, с. 14].

Крім засобів політичної комунікації виокремлюють й три основні способи передачі інформації: через засоби масової інформації; організації; неформальні контакти. У першому випадку йдеться про друковані засоби (преса, книги, плакати і т. д.), електронні засоби (радіо, телебачення і т. д.); у другому випадку мають на увазі комунікативні можливості урядових організацій, політичних партій, суспільних організацій, рухів, груп інтересів та ін. У третьому випадку під час неформальних

контактів використовують особистісні зв'язки. Засоби комунікації радикально перетворюють середовище, у якому живе та спілкується сучасна людина.

Можемо стверджувати, що найважливішою тенденцією сучасного світу є глобалізація, а її основою – інформаційна глобалізація, тобто формування єдиного інформаційного простору, інтеграція інформаційних систем в єдину світову систему для формування єдиного світового ринку, який потрібно регулювати економічними, політичними й маніпулятивними методами. В умовах глобалізації сучасні засоби комунікації (телебачення, Інтернет) є важливим фактором в освітньому і політичному просторі суспільного (громадського) життя. Під їх впливом формуються суспільні орієнтири та принципи поведінки, ціннісні орієнтації і моральні риси в українському суспільстві. Сьогодні на людину, на формування суспільної думки миттєво і безперестанно впливає потік інформації (новин).

Уперше термін «глобалізація» запровадив Т. Левіт у 1983 р. для характеристики феномену злиття ринків окремих продуктів, що виробляються великими ТНК.

Глобалізація: взгляд с периферии / [отв. ред. С. Хомченко]. – К.: Агентство гуманит. Технологий, 2002. – С. 7.

Термін «глобалізація» походить від французького слова «global» – «загальний». Цим терміном визначається об'єктивний процес формування, функціонування та розвитку принципово нової всесвітньої системи відносин між країнами і народами на підставі взаємозв'язку та взаємозалежності, що поглиблюються у всіх сферах життєдіяльності світового співтовариства.

Капто А. С. Энциклопедия мира / А. С. Капто. – М.: Книга і бізнес, 2002. – С. 106.

Глобалізація – це багатофакторний синергетичний процес зі створення глобальних економічних, фінансових, комунікаційних та інформаційних мереж, які пронизують весь простір Землі й інтегрують цивілізацію в єдину цілісну систему.

Ганчев П. Глобализация цивилизации и необходимость новой формы философии / П. Ганчев // Вопросы философии. – 2007. – № 8. – С. 161.

У сучасних умовах від менеджменту вимагають використання більш складних та тонких методів управління. На думку теоретиків комунікації, необхідно керувати першопричинами поведінки, тобто тим, що люди думають та відчувають, формувати громадську думку та потрібні масові настрої. Відтак особливого значення набуває знання основ теорії

комунікацій, яка дає рекомендації, що треба зробити, аби просунути індивідуума зі стадії формування латентного (неявного) ставлення до активного стану.

Український фахівець із комунікацій Г. Почепцов пропонує використувати такі наукові підходи до цього об'єкта.

1. Традиційний підхід, що користується поняттями:

- *герменевтики* – науки, яка вивчає принципи розуміння тексту, способи його правильної інтерпретації;
- *гомилетики* – науки, що поєднує теологію і комунікацію, тобто всі питання релігійної комунікації;
- *риторики* – мистецтва правильного мовлення, науки про те, як впливати на людей своїм мовленням;
- *філософії та логіки* – наук, які тільки й дали змогу створити моделі реального спілкування людей;
- *теорії аргументації* – науки, що є, власне, відгалуженням логіки, і вчить, як треба переконувати людей, шукати незаперечної аргументації для доказу власної думки або для спростування думки співрозмовника.

2. Загальнотеоретичний підхід, що базується на:

- *теорії комунікації* – науці про теоретичні концепції стосовно загальних питань людського спілкування;
- *теорії масової комунікації* – науці про особливості спілкування з масовою аудиторією;
- *семіотиці* – науці про знаковий аспект комунікації, яка розглядає знак як вільне поєднання значення (змісту) і форми;
- *теорії міжнародних комунікацій* – науці, що розглядає такі різновиди діяльності, як урядові переговори, переклад як засіб міжнародного спілкування, менеджмент конфліктних міжнародних ситуацій.

3. Прикладний підхід, що виходить із:

- *психоаналізу* – науки, котра розглядає комунікативні процеси як такі, що дають можливість зазирнути в підсвідоме, у ту частину нашої психіки, яку звичайно закрито для інших індивідуальною цензурою;
- *ділової комунікації* – науки, яка вивчає найраціональніші способи розв'язання ділових проблем;
- *теорії перформансу* – науки, яка вивчає особливості поведінки індивідуума чи групи в присутності іншого індивідуума чи групи;
- *теорії інформації* – суто прикладної математичної науки;
- *теорії комунікативних обмінів* – науки про стратегію і тактику людської поведінки під час обміну інформацією. Так, сильний не дає інформацію слабкому, оскільки не розглядає його як вартого уваги співрозмовника (ділового партнера). Під час обміну інформацією сильний

весь час вимагає зворотного зв'язку, оскільки він не впевнений, чи розуміє його партнер; слабкий, навпаки, легко віддає свою інформацію, сподіваючись отримати від сильного хоча б мінімум корисної для себе інформації.

4. Фізіологічний підхід із використанням:

- *лінгвістики* – науки про мову, яка пояснює мовні форми, за допомогою яких саме й відбувається комунікація;

- *семантики* – науки, що вивчає значення мовних одиниць, бо без формалізації семантики неможливе будь-яке комп'ютерне моделювання людського мислення та спілкування. На ній базується комп'ютерна лінгвістика, штучний інтелект;

- *соціолінгвістики* – науки, яка досліджує зв'язок соціальних і мовних структур;

- *психолінгвістики* – науки про еквіваленти нових процесів у психіці;

- *паралінгвістики* – науки про процеси, які супроводжують мовну комунікацію, тобто про невербальні комунікації.

5. Психологічний і соціологічний підхід, що використовує:

- *психологію* – науку про поведінку окремого індивідуума, групи людей або народу в цілому згідно з менталітетом;

- *соціологію* – науку, що вивчає відносини соціальних структур [102, с. 19-20].

Сьогодні існує багато теоретичних моделей комунікації, які зробили внесок у практичний розвиток комунікацій. Так, лінійний підхід розглядає комунікацію як дію, у межах якої відправник кодує ідеї та почуття в певний вид повідомлення, а потім відправляє його одержувачу, використовуючи різні канали (усне мовлення, письмо тощо). Цей підхід представлено в роботах Г. Лассвелла, К. Шеннона, Р. Якобсона.

Лінійну модель комунікації в 1942 р. запропонував американський учений Г. Лассвел, а 1949 р. її вдосконалили американський дослідник із проблем комунікації та штучного інтелекту К. Шеннон та американський дослідник В. Вівер. Вони розглядали комунікацію як лінійний, односторонній процес, тобто від відправника (адресанта) до одержувача (адресата) [10].

Модель Г. Лассвела. Модель лінійного розгортання мовлення від мотиву, який спонукає адресанта розпочати спілкування, до ефекту, отриманого адресантом у спілкуванні з адресатом або аудиторією. Модель має такий вигляд (рис. 3.6.2).

**Комунікатор > звернення > носій звернення >
одержувач > зворотний зв'язок**

Рис. 3.6.2. Модель Г. Лассвела

Комунікатор – людина, відправник документного повідомлення, що починає акт комунікації (автор повідомлення). Головним для комунікатора є переконаність, ясність намірів, симпатичність та стиль комунікації. Отже, люди, які є симпатичними, відзначаються товарищескістю, сердечністю в поведінці з іншими людьми, мають привабливу зовнішність, здатні сильніше впливати на інших людей і мати від цього певний зиск.

Звернення (повідомлення) – це послання у вигляді тексту, воно може набирати будь-якої форми.

Засоби комунікації – це засоби масової інформації, які давно відомі (радіо, телебачення, газети, журнали), так і порівняно нові (факс, Інтернет тощо).

Одержувач (реципієнт) – це людина (приймач, читач, слухач, глядач), до якої спрямовано звернення [69, с. 131-132].

Між *комунікатором* і *одержувачем (реципієнтом)* устанавлюється канал комунікації, без якого зв'язок не може відбутися.

Зворотний зв'язок – реакція одержувача (реципієнта) на отримане повідомлення.

Недоліком моделі Г. Лассвела є неврахування інтерактивності² учасників комунікації (кожен із них у процесі комунікативного акту міняється місцями). Однак запропонована модель процесу масової комунікації у вигляді комунікативного ланцюга і сьогодні є корисною для аналізу комунікативного процесу.

Циркулярна комунікація. У цій моделі, на відміну від лінійної, людина одночасно й постійно виступає і як джерело, і як одержувач інформації. Лінійна модель трансформується в безперервний процес комунікації. Першим циркулярну модель комунікації (ускладнив модель Г. Лассвела) представив німецький комунікативіст Г. Малєцькі в 1963 р. Він увів поняття іміджу комунікатора та іміджу одержувача і розглядав їхній взаємовплив, а також вплив одержувача на канали комунікації та на саме звернення. Він виділив у галузі зворотних зв'язків поняття «тиск та примус», розглядаючи тиск на комунікатора з боку змісту повідомлення та засобів інформації, а останніх, у свою чергу, – також і на одержувача повідомлення. Він відокремлював три рівні аналізу тиску та примусу для одержувача (соціальне оточення, належність до цільової аудиторії та імідж), а для комунікатора запровадив додатково ще два рівні (характер впливу засобів інформації та суть команд комунікатора).

² Термін «інтерактивний» створене злиттям двох англійських слів «inter» – «між», «active» – «діяльність, активність», означає активну взаємодію між користувачем і джерелом інформації.

Другу циркуляційну модель, що являє собою дворівневу систему кіл, було запропоновано Е. Андерсом, Л. Стаатсом і Р. Бостромом. На першому рівні (колі) створюються стимули для обміну в режимі «повідомлення-відповідь» між відправником й одержувачем у другому рівні системи.

Модель К. Шеннона передбачає вплив різних перешкод, так званих джерел шуму. Ця модель має такий вигляд:

- *джерело інформації* (source) – думки або емоції, що кодують повідомлення так, щоб одержувач зміг це зрозуміти й декодувати;
- *повідомлення* (message), що являє собою письмовий, усний або невимовлений текст, який ми наділяємо змістом, призначений для цілеспрямованої або нецілеспрямованої, вербальної чи невербальної презентації;
- *канал передачі* (channel) – шлях, яким «фрухається» повідомлення;
- *приймач* (receiver), що декодує сигнал і намагається наділити його змістом;
- *шум* (noise) – перешкоди, які ускладнюють розуміння змісту.

К. Е. Шеннон виокремив три рівні комунікації: технічний, семантичний та рівень ефективності. Технічні проблеми пов'язані з точністю передачі інформації від відправника до одержувача, семантичні проблеми – з інтепретацією повідомлення одержувача порівняно з тим значенням, яке було відправлено відправником. Проблема ефективності відбиває успішність, з якою вдається змінити поведінку у зв'язку з повідомленням, що було передане [101].

Модель Н. Вінера. Основоположник кібернетики Н. Вінер доповнив модель К. Шеннона зворотним зв'язком (feedback) – відповідною реакцією на повідомлення. Без «зворотного зв'язку» шанси на успіх комунікації зменшуються. Ще одним уведеним Н. Вінером компонентом є контекст – фізичне, психологічне й історичне середовище спілкування.

Новим у **моделі Шеннона-Вінера** є складова «джерело шуму». Автори вважали, що в нормальній обстановці люди бувають неуважні, або їм можуть завадити якісь звуки, вони можуть просто недочути, що було сказано і т. д. Наприклад, різні мови мають різний ступінь передбачуваності, англійська – 50 %, тобто за наявності сторонніх ефектів, що заважають, половини слів достатньо для розуміння змісту повідомлення.

Трансактивна модель В. Шрамма базується на лінійній моделі К. Шеннона та Н. Вінера. Автор вводить поняття «перекладач» (interpreter) та «зворотний зв'язок» (feedback). Включення зворотного зв'язку на правах повноправного елемента в моделі таких, здавалося б, односторонніх процесів, як телебачення, радіомовлення, преса, на перший погляд видається проблематичним. Але слід розрізнити

зворотний зв'язок першого порядку, коли комунікатор може отримувати повідомлення в ході впливу, й опосередкований зв'язок другого порядку, що отримується на основі оцінки результатів впливу. Крім того, комунікатор починає отримувати зворотний зв'язок не тільки від реципієнта, але вже від самого повідомлення (наприклад, від звуку чи зображення на моніторі). За таких умов комунікація перетворюється на процес складної та багатовекторної взаємодії адресанта та адресата, які виконують зазначені комунікативні функції одночасно [50, с. 87-91].

На відміну від інших моделей, що зображують комунікацію як низку дискретних актів та мають початок і кінець, у яких відправник детермінує дії одержувача, трансакційна модель зображує комунікацію як процес одночасного відправлення й одержання повідомлень комунікаторами. У кожен конкретний момент ми можемо отримувати й декодувати повідомлення іншої людини, і в той же час інша людина одержує наші повідомлення і відповідає на них. Таким чином, комунікація являє собою процес, у якому люди, взаємодіючи, формують певні відносини між собою [128].

Модель Р. Якобсона. Російський філолог Р. Я. Якобсон, розглядаючи процеси комунікації, орієнтувався на учасників спілкування та засоби мови, які використовуються ними в інтеракції³. Процес спілкування є односкерованим, тому модель можна інтерпретувати так: адресант, використовуючи засоби мовного коду, формує повідомлення і за його допомогою встановлює контакт з адресатом у межах конкретного контексту [1]. Учений виділив такі 6 чинників комунікації (рис. 6.6.3).

Адресант	Контекст	Адресат
	Повідомлення	
	Контакт	
	Код	

Рис. 6.6.3. Модель Р. Якобсона

Однак треба зазначити, що лише в ідеальній ситуації можуть спрацювати всі чинники цієї моделі. Реальна ж комунікація може актуалізувати один із чинників, і, залежно від цього, існує 6 функцій комунікації.

1. *Емотивна, експресивна* – полягає в опорі на адресанта; особистість мовця виявляється найповніше.

2. *Референтна (позначувальна)* – на передній план виступає об'єкт мовлення).

³ Інтеракція (від англ. «interaction» < лат. «inter» + «activus» – діючий) – безпосередня міжособистісна взаємодія («обмін символами»), найважливішою особливістю котрої визнається здатність людини «брати на себе роль іншої».

3. *Конативна (впливова)* – передбачає опору на адресата; допомагає адресанту впливати на ментальну та емоційну сферу адресата, використовуючи кличну форму засобів мовного коду.

4. *Поетична* – передбачає опору на повідомлення, коли на перший план виходить форма, а вже потім – зміст.

5. *Металінгвістична* – полягає в опорі на код, наприклад вихід за межі бесіди.

6. *Фатична (контактовстановлювальна)* – при опорі на контакт, коли важливо не те, про що саме говориться, а те, щоб контакт не перервався; наприклад, це відбувається при проведенні будь-яких переговорів.

Модель Р. Якобсона в різноманітних її варіантах застосовується в лінгвістиці. Вона є телеологічною (від грецького слова, що означає «ціль»), тобто демонструє призначення, функції мови, тому що модель може враховувати не тільки саму мову, але й користувача мови, залученого спостерігача [57]. Вона є занадто абстрактною, тому що в дійсності в адресанта та адресата не може бути абсолютно однакових кодів, як не може бути й однакового об'єму пам'яті [101].

Трансактивна модель К. Барнлунда (1970). Модель відтворює комунікацію на рівні особи. Її складовими є особа (комунікант), повідомлення, процеси кодування-декодування та чотири типи сигналів: сигнали суспільного рівня (вплив на особу різних чинників навколишнього середовища й техногенної цивілізації), особистого рівня (міжособистісна взаємодія між людьми, які входять у комунікативний простір) і два типи поведінкових сигналів (вербальні та невербальні). Сигнали поведінкового рівня – це реакція особи, зумовлена впливом на неї сигналів суспільного та особистого рівнів. Усі групи сигналів перебувають у постійній взаємодії [101].

Теорія комунікацій ускладнила колишні моделі та створила нові, переходячи від лінійних моделей до нелінійних, а від них – до об'ємних (спіральних, мозаїчних та ін.). До об'ємних моделей відносять моделі, що були запропоновані американськими психологами Т. Ньюкомбом (1953) та С. Бейкером (1968).

Модель Т. Ньюкомба має вигляд рівностороннього трикутника, вершини якого складають комунікант (А), адресат (В) та об'єкт (Х), про якого йдеться (*соціальна ситуація*) (рис. 3.6.4). Взаємодія комунікатора з адресатом здійснюється як з урахуванням соціальної ситуації (об'єкта), так і без обліку такої. Якщо комуніканти зорієнтовані один до одного позитивно, то вони будуть прагнути до збігу своїх відносин до розглянутої ситуації. Це збалансований трикутник. За негативного ставлення один до одного відношення комунікантів до розглянутої

ситуації не буде збігатися. При загальному негативному ставленні до об'єкта формується незбалансований варіант, тому потрібно знайти засоби для зміни такого ставлення.

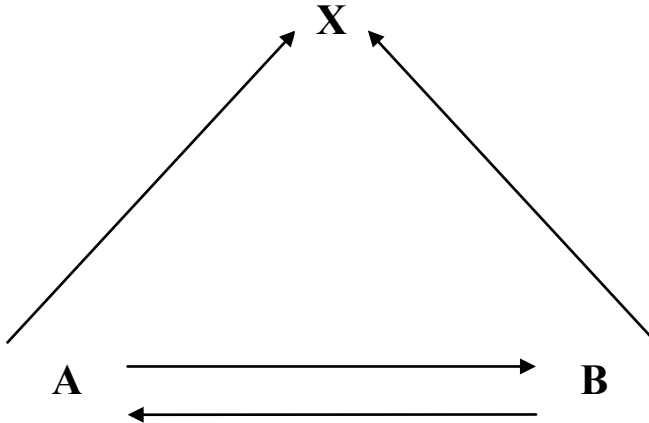


Рис. 3.6.4. Модель Т. Ньюкомба

Модель комунікації Л. Бейкера. Серед об'ємних моделей певне поширення одержала **мозаїчна модель Л. Бейкера**, що складається з маленьких кубиків, чотири грані яких відповідають джерелу, одержувачу, посланню (самому зверненню) і каналу комунікації. Усі кубики об'ємної системи стикаються чотирма гранями.

Спіральна модель комунікації запропонована Ф. Денісом у 1963 р. У ній комунікаційний цикл не замикається, комунікація просувається вперед, повторюючи пройдені етапи розвитку на новому рівні. Ф. Деніс вважав, що лінійні та циркулярні моделі комунікації мають загальний недолік – вони використовують комунікативний цикл, тоді як спіральна модель розвитку дає геометричні докази того, що комунікації просуваються вперед, повторюючи пройдені шляхи розвитку на новому рівні [101].

Дифузійна модель Е. Роджерса – один із різновидів об'ємної моделі. На думку автора моделі, у системі масової комунікації немає необхідності впливати відразу на всіх. Важливо насамперед переконати критичні п'ять відсотків. Коли ідея опановує розумом однієї п'ятої частини населення, далі вона «розтікається» сама по всіх рівнях об'ємної соціальної структури, і її вже неможливо зупинити. Будь-яка нова ідея проходить через шість етапів: *увага, інтерес, оцінка, сприйняття, підтвердження*.

Е. Роджерс поділяє реципієнтів⁴ за ступенем сприйняття інновацій на п'ять типів: інноватори (здатні опановувати нові ідеї, становлять 2,5 %); ранні приймаючі (лідери думок, 13,5 % населення); рання більшість (включає в себе 34 % населення, сприймає нові ідеї трохи раніше, ніж їх сприйме середньостатистичний громадянин); пізніша більшість (після того, як середньостатистичний громадянин визнає нову ідею, 34 % скептиків сприймуть її); пізні приймаючі (16 % населення підозріло ставиться до нових ідей).

Модель «інформаційних воратарів». Теорія про особливий різновид людей, які стають отримувачами та інтерпретаторами новин (інформації) для своєї малої групи. На думку авторів, повідомлення проходить крізь численні ворота, одні з яких стоять нарозтвір, інші майже зачинені. Інформаційні «воротарі» сприймають потік повідомлень, на підставі власних критеріїв оцінюють (від 1 до 10) ступінь важливості новин (або їхніх комбінацій), а потім доводять до своєї малої групи вже не самі новини (інформацію в первинному вигляді), а скоріше власну думку про них (рис. 3.6.5).

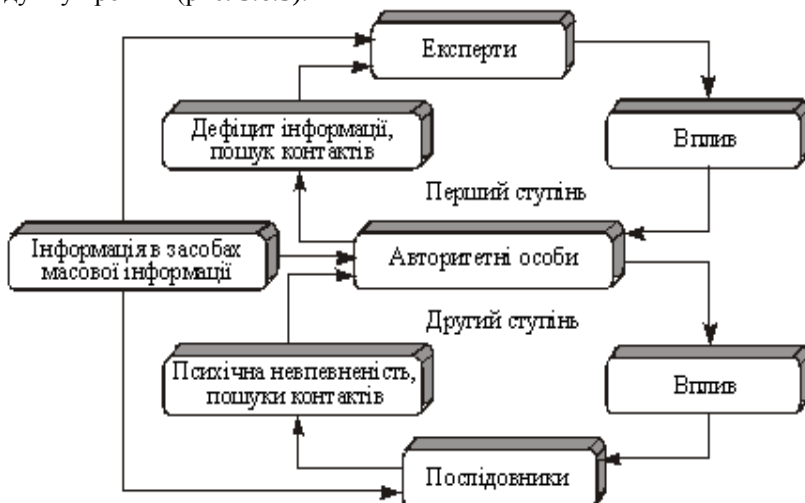


Рис. 3.6.5. Модель «інформаційних воратарів»

Відбір залежить від багатьох факторів: освіти цих «воратарів», їхніх життєвих цінностей, постанов, норм і традицій організації, в яких «воротарі» працюють. Основною проблемою цієї моделі є визначення авторитарних осіб («воратарів»).

⁴ Реципієнт – це отримувач повідомлення (читач, слухач).

Двоступінчата модель комунікації. Напередодні президентських виборів у США в 1940 р. у серії паралельних опитувань виборців П. Лазарсфельд, Б. Берельсон і Х. Годе запропонували класичну двоступінчатую модель комунікації. Модель стала однією з перших загально-визнаних теоретичних конструкцій у політичній комунікативістиці. Згідно з цією моделлю, вплив масової комунікації на індивіда переважно є не прямим, а опосередкованим мікрогрупами, де посередниками при передачі інформаційного впливу виступають так звані «лідери громадської думки» – особи, що мають авторитет у своїй мікрогрупі, які цікавляться визначеною проблемою, активно читають газети і слухають радіо, а потім обговорюють прочитане або почуте у своєму оточенні, даючи при цьому фактам або подіям власне тлумачення.

Таким чином, аналіз особливостей процесу спілкування показує, що цей процес є досить багатограним, а тому жодна із запропонованих моделей не дає повного та об'ємного опису його особливостей. Із появою нових форм передачі інформації з'являються нові засоби спілкування, а це, у свою чергу, призведе до появи інших моделей з урахуванням характерних властивостей та особливостей спілкування.

2. Інформаційно-комунікаційні потоки в структурі державного управління

Роль і значення інформації в управлінні важко переоцінити. По суті, інформація – основний ресурс управління. Як казали у давнину, хто володіє інформацією, той володіє світом. Можна погодитись із думкою, яку висловив у книзі «Стан постмодерну» у 1979 р. Ф. Ліотар: «Так само, як національні держави боролися за освоєння територій, а потім за володіння сировинними ресурсами і дешевою робочою силою та їх експлуатацію, ... вони будуть боротися у майбутньому за освоєння інформації» [71, с. 20]. Нові технології, пов'язані з виробництвом інформації як нематеріального блага, формують принципово нове, інформаційне суспільство, яке є не лише глобальним, але й мережевим (network society) [55, с. 13]. Тому М. Кастельс вважає інформацію сировиною, яка характеризує нову «інформаційно-технологічну парадигму» [55, с. 77]. М. Желени визначає інформацію як «стратегічний ресурс, від якого залежить конкурентноздатність всіх підприємств» [46, с. 16].

Без сумніву, «предметом управлінської праці є різноманітна інформація про навколишній світ, ... суспільні процеси тощо» [132, с. 363] (на відміну від сировини та матеріалів, які є предметом праці робітника). Інформація є предметом праці менеджера та керівника й основою для ухвалення управлінських рішень. Від своєчасного збирання, точної,

достовірної інформації, що всебічно характеризує діяльність організації її структурних ланок, а також від оперативної обробки й постачання її користувачам повністю залежить (за належної компетентності керівника) якість і своєчасність керівництва виробничими процесами та господарською діяльністю організації.

Інформація – це:

- 1) відомості про навколишній світ та процеси, що в ньому протікають, які сприймаються людиною або спеціальним улаштуванням;
- 2) повідомлення про стан справ, стан чого-небудь [33].

В управлінській діяльності інформація часто ототожнюється з поняттями «дані», «знання» [46, с. 233], «повідомлення», «відомості». Однак розуміння цих понять не є ідентичним. *Інформація* – це дані, повідомлення про сукупність явищ і подій, що становлять інтерес для зацікавлених осіб та організацій, підлягають реєстрації та обробці. Отже, *дані* – це ознаки або зафіксовані повідомлення, тобто фактично необроблений вхідний матеріал інформаційної системи, послідовне перетворення яких (у системі) дає інформацію користувачу для ухвалення рішення. Дані (повідомлення), що не отримали оцінки їх важливості, є потенційною інформацією, а дані, що використовуються при ухваленні рішення, – це реальна інформація.

Таким чином, інформація – це цілеспрямовано оброблена сукупність даних. А *знання* – сукупність фактів, закономірностей, відносин, евристичних правил. *Знання* – це «цілеспрямована координація дій» на основі отриманих даних та інформації (рис. 3.6.6).

За європейськими стандартами, *знання* – це комбінація даних (інформації у формі, придатній для автоматизованої обробки її засобами обчислювальної техніки) та інформації, до яких додається точка зору, навички та досвід експерта, що дає вагомий результат, який може бути використано для ухвалення рішень. Знання може бути вичерпним та/або вузьким, індивідуальним та/або колективним [30, с. 31].

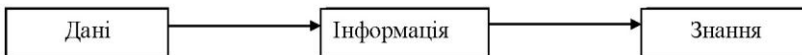


Рис. 3.6.6. Взаємозв'язок понять «дані», «інформація», «знання»

Повідомлення – це форма подання інформації. Вони (повідомлення) можуть бути у вигляді промови, тексту, графіків, таблиць і т. ін.

Відомості: 1. Повідомлення, вісті про кого-, що-небудь. 2. Певні факти, дані про кого-, що-небудь. 3. Знання в певній галузі [111, с. 615].

Основні вимоги, які висувають до інформації, є такими:

- *значущість* – впливає на ухвалення рішень, корисна для користувачів у потрібний час при складанні планів;
- *достовірність* – правдиво поставлена, легко перевіряється та має нейтральний характер;
- *повнота* – містить максимум того, що необхідно знати зацікавленим особам, включає всі необхідні коментарі;
- *релевантність* (корисність для споживача) – пов’язана з діями, що передбачають отримання бажаних результатів. Для цього необхідно знати сферу застосування інформації та її джерело. Релевантність передбачає, що інформація повинна мати пряме відношення або вигідне використання в діях, для яких вона призначалася, щоб забезпечити одержання бажаного результату, тобто вона має бути доречною. Виділяють такі складові релевантності: передбачливість, своєчасність, зворотний зв’язок;
- *відсутність систематичних помилок* – передбачає незацікавлене визначення та передачу інформації, а також використання технічних прийомів та методів, що виключають внесення систематичних помилок.

При вирішенні проблем дослідження інформації найчастіше користуються трьома підходами: *синтаксичним (статистичним або кількісним); семантичним (змістовим); прагматичним (практичним, корисним).*

Синтаксичний підхід – це найбільш абстрактний рівень вивчення інформації. Цей напрям з’явився з виникненням кібернетики. Згідно з цим напрямом розвинулося статистичне розуміння інформації. Таке розуміння інформації може широко використовуватися при вирішенні питань передачі інформації. Однак для вирішення проблем обробки інформації воно некорисне.

Семантичний підхід базується на змістовності, тобто розуміння користувачем інформації (відомостей), отриманих від передавача, а також способів знакового вираження інформації. Він відрізняється тим, що тут домінує зміст інформації, мета її використання. Кількість змістових одиниць створює тезаурус фахівця, що вирішує завдання. Вивчення інформації в семантичному аспекті особливо важливе для використання в процесах ухвалення рішень. Будь-які дані, що виступають як ресурси для процесу ухвалення рішення, стають інформацією.

Інформацію можна поділяти за галузями, видами, джерелами тощо.

Галузі інформації – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про відносно самостійні сфери життя і діяльності суспільства та держави.

Так, Закон України «Про інформацію» зі змінами й доповненнями, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» 2011 р. (далі Закон України «Про інформацію») розподіляє інформацію за такими галузями: політична, економічна, духовна, науково-технічна, соціальна, екологічна, міжнародна.

Отже, інформацію можна класифікувати: залежно від сфери виникнення, способу передавання й сприйняття, а також за соціальним призначенням.

Відповідно до сфери її виникнення, розрізняють інформацію:

- 1) про простий неорганічний світ – елементарна інформація;
- 2) про живу природу – біологічна інформація;
- 3) про людське суспільство – інтелектуальна інформація.

Система державного управління спирається на інтелектуальну інформацію, до якої можна віднести соціальну, демографічну, політичну, економічну та інші види інформації. Законодавчі акти, що визначають правові основи інформаційних процесів в Україні, такі: Конституція України, Закони України «Про інформацію», «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Про електронний цифровий підпис», «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації», «Про захист персональних даних» та цілий ряд інших нормативних документів, наприклад постанови Кабінету Міністрів і т. д.

Основними принципами інформаційних відносин, згідно зі статтею 2 Закону України «Про інформацію», є: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Державна інформаційна політика – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави з одержання, використання, поширення та забезпечення інформації (Закон України «Про інформацію»).

Національна інформаційна політика – це стратегія, напрями і завдання держави у сфері збирання, зберігання, використання та поширення інформації й інформаційних ресурсів у суспільстві («Концепція національної інформаційної політики України»).

Згідно зі статтею 3 Закону України «Про інформацію», *основними напрямками державної інформаційної політики є:* забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо

створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

Також, як випливає із Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», до напрямів *державної інформаційної політики* можна віднести: сприяння збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг; розвиток науково-технічного, інноваційного потенціалу у сфері інформаційно-комунікаційних технологій; використання цих технологій для розв'язання проблем у сферах охорони здоров'я, науки, культури, охорони навколишнього природного середовища тощо [108].

Державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції.

До особливостей інформації системи державного управління можна віднести наявність суб'єктів та об'єктів інформаційних відносин. Суб'єктами інформаційних відносин, згідно зі статтею 4 Закону України «Про інформацію», є: фізичні особи; юридичні особи; об'єднання громадян; суб'єкти владних повноважень. Об'єктом інформаційних відносин є інформація (стаття 1 Закону «Про інформацію»: інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді).

За статтею 5 Закону України «Про інформацію», кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

За статтею 6 «Гарантії права на інформацію», право на інформацію (ст. 6 п. 1) забезпечується: створенням механізму реалізації права на інформацію; створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів; обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність й ухваленні рішення; обов'язком

суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації; здійсненням державного і громадського контролю за дотриманням законодавства про інформацію; установленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Право на інформацію може бути обмежене законом (ст. 6 п. 2) в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, із метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету та неупередженості правосуддя.

Право на інформацію охороняється законом. Держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права й можливості доступу до інформації (ст. 7 п. 1). Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом. Суб'єкт інформаційних відносин може вимагати усунення будь-яких порушень його права на інформацію (ст. 7 п. 2). Забороняється вилучення і знищення друкованих видань, експонатів, інформаційних банків, документів з архівних, бібліотечних, музейних фондів, крім установлених законом випадків або на підставі рішення суду (ст. 7 п. 3). Право на інформацію, створену в процесі діяльності фізичної чи юридичної особи, суб'єкта владних повноважень або за рахунок фізичної чи юридичної особи, Державного бюджету України, місцевого бюджету, охороняється в порядку, визначеному законом (ст. 7 п. 4).

Мова інформації визначається Законом «Про мови в Україні», іншими законодавчими актами України в цій сфері, міжнародними договорами та угодами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 8).

У сфері органів державної влади та органів місцевого самоврядування користуються класифікацією інформації, наведеною в Законі України «Про інформацію» (розділ II «Види інформації»).

За змістом, згідно зі статтею 10 Закону України «Про інформацію», інформація поділяється на такі види:

- *інформація про фізичну особу (персональні дані)* – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (ст. 11);
- *інформація довідково-енциклопедичного характеру* – систематизовані, документовані, публічно оголошені або іншим чином поширені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище (ст. 12);

– *інформація про стан довкілля (екологічна інформація)* – відомості та/або дані про: стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми та взаємодію між цими складовими (ст. 13);

– *інформація про товар (роботу, послугу)* – відомості та/або дані, які розкривають кількісні, якісні та інші характеристики товару, роботи, послуги (ст. 14);

– *науково-технічна інформація* – будь-які відомості та/або дані про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді (ст. 15);

– *податкова інформація* – сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, установленому Податковим кодексом України (ст. 16);

– *правова інформація* – будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо (ст. 17);

– *статистична інформація* (документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства (ст. 18);

– *соціологічна інформація* (будь-які документовані відомості про ставлення до окремих осіб, подій, явищ, процесів, фактів тощо (ст. 19);

– *інші види інформації* [104].

Ефективне інформаційне забезпечення залежить від відповідної інформаційної системи органу державної влади й органу місцевого самоврядування. Поняття «система» в інформатиці використовують стосовно набору технічних засобів і програм, або системою називають апаратну частину комп'ютера. Доповнення поняття «система» словом «інформаційна» відображає мету її створення і функціонування.

Отже, *інформаційна система* (ІС) – це взаємопов'язана сукупність засобів, методів і персоналу, використовувана для зберігання, обробки та видачі інформації з метою вирішення конкретного завдання. Сучасне розуміння інформаційної системи передбачає використання комп'ютера як основного технічного засобу обробки інформації. Комп'ютери,

оснащені спеціалізованими програмними засобами, є технічною базою та інструментом інформаційної системи.

Слово **«комп'ютер»** походить від латинського дієслова «computo», що означає «обчислювати, рахувати». З англійської мови «computer» перекладається як *«обчислювач»*, тобто пристрій, який виконує обчислення. Спершу комп'ютери дійсно призначалися для автоматичного розв'язання математичних задач, тому й назвали їх «електронно-обчислювальними машинами» (скорочено ЕОМ). Але сучасний комп'ютер здатний опрацювати інформацію будь-якого типу – числову, текстову, графічну, звукову.

Тому замість терміна «комп'ютер» чи «обчислювальна машина» стали використовувати термін «інформаційна система», тобто сукупність взаємопов'язаних засобів, які здійснюють збирання, накопичення, збереження та опрацювання інформації.

Визначають дві складові інформаційної системи – апаратну (сукупність пристроїв (апаратних компонентів) комп'ютера) і програмну (сукупність програмних засобів, які забезпечують функціонування апаратної частини в різних режимах і взаємодію пристроїв комп'ютера).

Інформаційна система (далі ІС) – система, що призначена для збору, передачі, обробки, зберігання й видачі інформації споживачам і складається з таких основних компонентів: *програмне забезпечення, інформаційне забезпечення, технічні засоби, обслуговуючий персонал*. Комп'ютерні інформаційні системи призначені зберігати більші обсяги даних, здійснювати в них швидкий пошук, вносити зміни, виконувати всілякі маніпуляції з даними (групувати, сортувати та ін.).

Початок створення інформаційних систем (ІС) в Україні датують 1963 р., коли на великих підприємствах почали використовувати ЕОМ для розв'язування задач економіко-організаційного управління. Так, *інформаційна система «Електронний уряд»* – це система збору, введення, пошуку, обробки, збереження та надання на вимогу користувача згідно з визначеними критеріями інформаційних ресурсів, покликана забезпечити надання органами влади послуг фізичним та юридичним особам, а також їх інформування про діяльність органів влади.

Постанова КМУ «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» № 208 від 24.02.2003 р.).

Загальними характеристиками інформаційних систем і організацій є такі:

1. Будь-яка інформаційна система й організація є системою, яку може бути піддано аналізу, побудовано й керовано на підставі загальних принципів побудови систем.

2. Подібні системи більш динамічні, ніж статичні, у зв'язку з чим треба враховувати їх динамічну природу.

3. Елементи кожної системи з'єднані функціонально. Будь-яка організація або інформаційна система видає вихідну продукцію, яка є метою системи. Вихідною продукцією інформаційної системи є інформація, на підставі якої ухвалюється певне рішення. Основну частину зусиль, що скеровані на побудову інформаційної системи, присвячено програмуванню цих рішень.

Таким чином, під інформаційною системою розуміють сукупність взаємопов'язаних засобів, які здійснюють збирання, нагромадження, збереження та опрацювання інформації на запит управління. Мета побудови інформаційних систем полягає в наданні підтримки в процесі ухвалення рішень. Завданням інформаційної системи є забезпечення достатньої кількості правильних та докладних даних у потрібний час для підготовки рішення.

Будь-яка ІС характеризується наявністю технології перетворення вихідних даних у результативну інформацію. Такі технології називають *інформаційними*. В інформаційній технології можна виділити дві складові:

- здатність генерувати за запитом інформаційний продукт;
- засоби доставки цього інформаційного продукту в зручний час і в зручній для користувача формі.

Кожна інформаційна технологія орієнтована на обробку інформації певних видів: даних, текстової інформації, статистичної графіки, знань, анімації, звуку і т. ін. Сучасний рівень розвитку інформаційної технології називається *новою інформаційною технологією*, ознаками якої є розвинута комп'ютерна техніка, сучасне програмне забезпечення, надійні комунікації, діалоговий режим спілкування користувача з комп'ютером, можливість колективного формування та заповнення документів.

Загальноприйнятої класифікації ІС не існує, але найбільш поширеними є такі класифікаційні угруповання систем:

- *за рівнем або сферою діяльності*: державні, територіальні (регіональні), галузеві, об'єднань, підприємств або установ, технологічних процесів;
- *залежно від засобів вирішення інформаційної проблеми*: ручні, механізовані, автоматизовані, автоматичні;
- *за виконуваними функціями*: інформаційно-пошукові (довідкові) системи, системи управління, системи моделювання (системи штучного інтелекту), навчальні та екзаменаційні системи, експертні системи;

- *залежно від галузі застосування*: медичні, економічні, соціальні, лінгвістичні;
- *за характером перетворення інформації*: обчислювальні, імітаційні, підтримки ухвалення рішень;
- *за математичною суттю*: прямого розрахунку, інформаційно-пошукові, оптимізаційні;
- *за можливістю формалізованого опису*: формалізовані та неформалізовані. Розв'язування перших можна описати у вигляді математичних формул та залежностей, а щодо других цього зробити не можна;
- *за регулярністю розв'язування задачі*: систематичні, епізодичні та випадкові.

Державне управління базується на інформації, тому що інформація необхідна для ухвалення управлінських рішень. Цей процес потребує створення інформаційних систем (ІС), які в державному управлінні можна розглядати як людино-машинні системи з автоматизованою технологією збирання, нагромадження, зберігання, обробки й видавання інформації у вигляді даних і знань, необхідних у державному управлінні.

У державному управлінні можна вирізнити такі типи ІС:

- *за рівнем або сферою діяльності* (державні, територіальні (регіональні), галузеві);
- *за рівнем автоматизації процесів управління* (інформаційно-керівні);
- *за ступенем централізації обробки інформації* (децентралізовані);
- *за ступенем інтеграції функцій* (багаторівневі з інтеграцією за рівнями державного управління).

Управлінські інформаційні системи в державному управлінні належать до класу управлінських інформаційних систем (Management Information System – MIS).

Технологічною основою управлінської інформаційної системи є інформаційний процес. Він складається з таких процедур:

- *збір даних, реєстрація* (одержання точного, своєчасного, достовірного і повного відображення всієї інформації про діяльність необхідних об'єктів);
- *передача даних* (доставка необхідної інформації з різних носіїв інформації);
- *збереження інформації* (накопичення інформації у зв'язку з розривом у часі її збору й обробки);
- *обробка інформації* (послідовність арифметичних і логічних операцій з одержання результативної інформації, тобто на підставі

раніше накопичених даних формуються нові види даних: узагальнювальні, аналітичні, рекомендаційні, прогнозні);

- *передача результатної інформації* (передача інформації у формі, придатній для сприйняття людиною, наприклад у вигляді файлів);

- *споживання результатної інформації* (використання результатів обробки інформації для діяльності безпосередньо органів державного управління).

При побудові управлінської інформаційної системи важливим є питання про джерела інформації. Законом передбачено або встановлено носії інформації: документи та інші носії, які є матеріальними об'єктами, що зберігають інформацію, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи.

Документ – це встановлена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носіїві.

Документ – матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання в часі та просторі.

Первинний документ – це документ, що містить у собі вихідну інформацію. *Вторинний документ* – це документ, що є результатом аналітико-синтетичної та іншої переробки одного чи кількох документів. Основними джерелами інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування є: законодавчі акти України, інші акти, що ухвалюються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, нормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування.

Інформація державних органів та органів місцевого самоврядування доводиться до відома зацікавлених осіб шляхом:

- опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів та організацій;

- опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації;

- безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами);

- надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами, оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

Джерела і порядок одержання, використання, поширення та зберігання офіційної інформації державних органів та органів місцевого самоврядування визначаються законодавчими актами про ці органи.

Джерелами правової інформації є Конституція України, інші законодавчі та підзаконні нормативні правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань.

Джерелами документованої інформації про особу є видані на її ім'я документи, а також відомості про особу, зібрані державними органами влади та органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень.

Основними джерелами інформації довідниково-енциклопедичного характеру є енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівки, картографічні матеріали тощо, а також довідки, що даються уповноваженими на те державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями, їх службовими особами та автоматизованими інформаційними системами.

Основними джерелами соціологічної інформації є документовані або публічно оголошені відомості, у яких відображено результати соціологічних опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень.

Збір інформації залежить від управлінських завдань та потреб. Від цього визначаються й відповідні методи збору інформації.

Метод – це сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності, підпорядкованих вирішенню конкретного завдання.

Передусім визначається мета збору інформації, тобто треба усвідомити, яка інформація (за змістом), кому (якій категорії користувачів), коли (до якого терміну або на якому етапі роботи) та в якій формі (на якому рівні згортання) потрібна.

Державним службовцям (адміністративно-управлінському персоналу) потрібна різна за змістом і формою інформація, якій притаманні такі складові: поточна та ретроспективна інформація; вузькотематична та широкотематична інформація; галузева (спеціалізована) та міжгалузева (неспеціалізована, суміжна) інформація; фактографічна та концептуальна інформація.

Чим вищий статус державного службовця, тим сильніше виявляються специфічні особливості його інформаційних потреб. Можна виділити 3 категорії державних службовців:

- відповідальні за стратегічні рішення (керівники органів державної влади);
- відповідальні за ухвалення тактичних рішень (керівники управлінь, відділів);

– відповідальні за ухвалення оперативних рішень (керівники низових ланок);

Залежно від методів вивчення інформаційних потреб спеціалістів (державних службовців) можна вести мову про дві групи методів виявлення інформації: засновані на аналізі проблемних ситуацій; засновані на аналізі функціонально-посадових обов'язків державних службовців.

Існує два підходи до обробки інформації:

- кількісна обробка;
- якісний аналіз.

Кількісна обробка поділяється на *первинну* та *вторинну обробку*. Первинна обробка інформації базується на обробці первинної інформації, що отримується безпосередньо від різних джерел інформації (наприклад, населення, підприємств тощо). Роботу з отримання первинної інформації називають польовими дослідженнями. Вторинна обробка базується на даних, отриманих у результаті первинної обробки, і має назву кабінетних досліджень.

Якісний аналіз базується на результатах кількісної обробки інформації та виконується спеціалістами – державними службовцями (адміністративними менеджерами, економістами, юристами та ін.). Але є деякі загальні прийоми, які можна порекомендувати, наприклад, логічний аналіз, ділові ігри, розгляд конкретних ситуацій, проведення семінарів, нарад, конференцій, мозковий штурм та ін.

Таким чином, безперервні інформаційно-комунікаційні потоки в структурі державного управління потрібні для її нормального функціонування. Кожен державний службовець зі свого боку постійно знаходиться в інформаційному потоці. Адже лише за умови безперервного інформаційного спілкування із зовнішнім середовищем органи державної влади й місцевого самоврядування здатні продуктивно мислити й активно діяти.

3. Комунікація та комунікаційний процес

Процес управління вимагає ефективного обміну інформацією між працівниками і менеджерами для досягнення мети організації. Обмін інформацією між людьми в процесі управління має назву комунікації. *Комунікація* (лат. «communication» – «зв'язок», «повідомлення») – спільне, що ґрунтується на взаєморозумінні; передавання інформації від однієї людини до іншої або кількох інших.

Цілі комунікацій:

– забезпечення ефективного обміну інформацією між суб'єктами й об'єктами управління;

- удосконалення міжособистісних відносин у процесі обміну інформацією;
- створення інформаційних каналів для обміну інформацією між окремими працівниками і групами та координація їх завдань і дій;
- регулювання та раціоналізація інформаційних потоків.

Отже, якісний обмін інформацією – невід’ємна частина всіх основних видів управлінської діяльності. У ході обміну інформацією сторони відіграють активну роль: одна – пропонує інформацію, інша – її сприймає. В органах державної влади та місцевого самоврядування сполучні процеси особливо важливі, тому що для здійснення основних функцій та формування цілей державного органу, а також для забезпечення процесу їх досягнення необхідні ефективні комунікації. Комунікації – це процес обміну інформацією, де обидві сторони відіграють активну роль. Під час обміну інформацією відправник та отримувач проходять кілька взаємопов’язаних етапів, що утворюють процес обміну інформацією, або комунікаційний процес.

Комунікаційний процес – процес, у ході якого дві чи більше особи обмінюються й осмислюють отриману інформацію, мета якої полягає в мотивуванні певної поведінки чи впливу на неї. Мета комунікаційного процесу – забезпечення розуміння інформації, що є предметом обміну.

Елементами комунікаційного процесу є:

- *відправник* (особа, яка збирає і передає інформацію, генерує ідеї або збирає їх);
- *повідомлення* – *інформація* (осмислена ідея, закодована для адресата за допомогою символів);
- *канал* (засіб переказу інформації);
- *отримувач* (особа, група осіб, яким призначена інформація і яка інтерпретує її);
- *зворотний зв’язок* (інформація відправнику про те, наскільки правильно інтерпретовано його вихідне послання).

Спочатку в теорії управління побутувало уявлення про комунікаційний процес як просте «конвеєрне» передавання інформації. Комунікацію розглядали як односторонню дію (рис. 3.6.7).

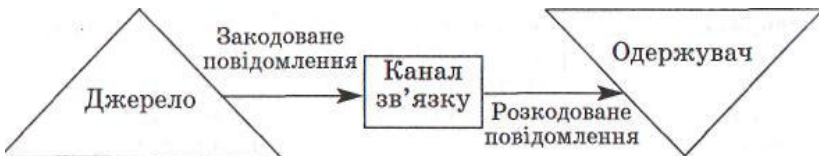


Рис. 3.6.7. Модель комунікації як дії

Під час обміну інформацією відправник та отримувач проходять кілька взаємопов'язаних етапів, що утворюють процес обміну інформацією.

Перший етап обміну інформацією починається з формулювання ідеї або відбору інформації з урахуванням конкретної ситуації і мети. Потім ідея трансформується в слова або в іншу форму, придатну для обміну інформацією. Ефективний обмін інформацією передбачає врахування низки чинників, які безпосередньо її стосуються.

Другий етап комунікаційного процесу – це кодування і вибір каналу (або застосування двох чи більше засобів комунікації) для передачі інформації. Наприклад, одночасне використання засобів обміну усною та письмовою інформацією ефективніше, ніж самий тільки письмовий обмін.

Третій етап передачі інформації передбачає доведення ідеї у вигляді необхідної інформації і за певним каналом до її споживача.

Кінцевий етап комунікаційного процесу – розшифрування інформації (розкодування). Полягає у трансформації вольового рішення в повідомлення, яке має отримати одержувач. Необхідною умовою ефективного обміну інформацією є його двосторонній характер (зворотний зв'язок).

Зворотний зв'язок – це реакція одержувача, яка показує, чи зрозумів він отриману інформацію. Така реакція допомагає запобігти можливим перекодуванням змісту інформації. Незадовільний зворотний зв'язок перешкоджає ефективному інформаційному обміну. Зворотний зв'язок мінімізує спотворення інформації «шумом» (неуважність співрозмовника, наявність інших джерел інформації, поганий технічний стан каналів зв'язку, специфіка відносин «керівник-підлеглий» тощо).

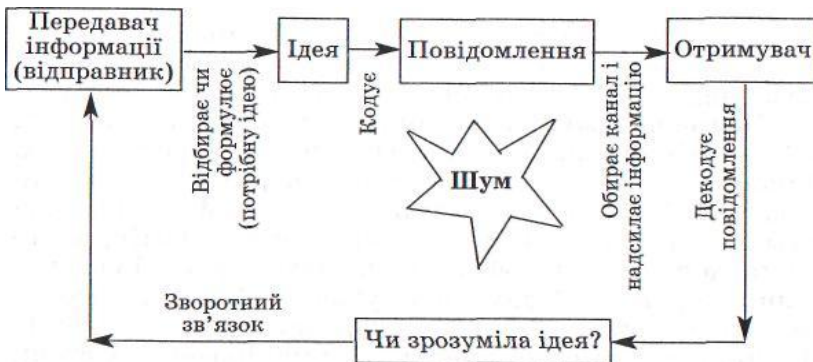


Рис. 3.6.8. Модель комунікації як процесу

До найпоширеніших перешкод в обміні інформацією в державній установі належать такі:

- недостатня фільтрація державним службовцем інформації, що до нього надходить;
- перевантаження інформаційної мережі;
- нераціональна структура установи.

Соціологічні дослідження показали, що 73 % американських, 63 % англійських, 85 % японських керівників вважають комунікації перешкодою на шляху досягнення ефективності їх організацій. Стверджується, що ефективні керівники – це ті, хто досяг успіхів у налагодженні комунікації і саме є комунікативними.

Менеджмент человеческих ресурсов: обзорная информация / [сост. В. И. Яровой ; под ред. Г. В. Щекина]. – К. : МАУУП, 1995. – С. 25.

Для підвищення якості управління необхідно постійно вдосконалювати міжособисті комунікації, підвищувати рівень спілкування та управління установою.

Для вдосконалення комунікацій рекомендується:

- забезпечити управління інформаційними потоками в організації (чітко представляти потреби в інформації всіх рівнів управління й організувати потоки інформації відповідно до цих потреб);
- використовувати при передачі повідомлень паралельно декілька каналів зв'язку (наприклад, письмову й усну мову);
- проявляти постійну увагу до процесів обміну інформацією (зустрічі з підлеглими, обговорення майбутніх змін, звіти за наслідками контролю);
- організувати системи зворотних зв'язків (досвід працівників, система збору пропозицій від працівників, ротація кадрів);
- практикувати випуск інформаційних бюлетенів;
- забезпечити підвищення кваліфікації працівників управління;
- використовувати сучасні інформаційні технології (відеоконференції тощо).

**ПРАВИЛА,
якими повинні керуватися менеджери
для здійснення комунікацій:**

1) перед комунікацією чітко визначити ідеї, що вкладаються в повідомлення. Необхідно враховувати цілі й установки тих, до кого спрямовано послання, і тих, кого воно стосується;

2) проаналізувати дійсну мету кожної комунікації. Визначити найважливішу мету, а потім адаптувати мову, інтонацію і підхід у цілому з тим, щоб усі вони сприяли досягненню поставленої мети. Не слід добиватися дуже багато однією комунікацією;

3) проаналізувати все фізичне і людське оточення за будь-якої комунікації. Велике значення мають: вибір часу комунікації, особиста або інша форма комунікації, соціальний клімат в організації, у підрозділі і т. д. Комунікація повинна постійно пристосовуватися до умов середовища, що змінюються;

4) при плануванні комунікації необхідно консультуватися з іншими співробітниками; часто важливо добиватися участі інших співробітників. Це може створити додаткову переконливість та об'єктивність повідомленню. Часто ті, хто надав допомогу в плануванні комунікацій, забезпечують їй активну підтримку;

5) звернути найбільшу увагу на інтонацію й основний зміст повідомлення. Це позначається на позиції людей, до яких спрямовано повідомлення;

6) скористатися можливостями, якщо вони наявні, включити в повідомлення щось корисне і цінне для його одержувача. Підлеглі з більшою готовністю відгукнуться на такі повідомлення;

7) необхідно встановлювати комунікацію не тільки на сьогодні але й на майбутнє. Хоча комунікація спрямована на вирішення в першу чергу безпосередніх завдань, вона повинна бути організована з урахуванням попереднього досвіду та відповідати довготривалим інтересам і цілям організації.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Що таке комунікації?
2. Визначте інформаційно-комунікаційні потоки у структурі державного управління.
3. Зробіть порівняльний аналіз комунікацій та комунікаційного процесу?
4. Дайте визначення понять «інформація» та «державна інформаційна політика».
5. Охарактеризуйте основні галузі та види інформації.

6. Дайте визначення управлінської інформації та сформулюйте основні вимоги до неї.
7. Сформулюйте основні шляхи раціоналізації та упорядкування управлінської інформації.
8. Визначте поняття інформаційної системи та її головні завдання.
9. Які основні джерела інформації Ви можете назвати?
10. Охарактеризуйте складові управлінської інформації, необхідної посадовим особам.
11. Визначте основні проблеми створення сучасної інформаційної системи державного управління.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Вторинний документ – це документ, що є результатом аналітико-синтетичної та іншої переробки одного чи кількох документів.

Галузі інформації – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про відносно самостійні сфери життя і діяльності суспільства та держави.

Галузі інформації – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про відносно самостійні сфери життя і діяльності суспільства та держави.

Дані – це ознаки або зафіксовані повідомлення, тобто фактично необроблений вхідний матеріал інформаційної системи, послідовне перетворення яких (у системі) дає інформацію користувачу для ухвалення рішення.

Документ – це встановлена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання та поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носіїві.

Знання – це комбінація даних (інформації у формі, придатній для автоматизованої обробки її засобами обчислювальної техніки) та інформації, до яких додається точка зору, навички та досвід експерта, що дає вагомий результат, який може бути використано для ухвалення рішень.

Інформаційна система (ІС) – це взаємопов'язана сукупність засобів, методів і персоналу, використовувана для зберігання, обробки та видачі інформації з метою вирішення конкретного завдання.

Інформація – сукупність повідомлень, які відображають конкретний аспект явища, події, виробничо-господарської діяльності; це дані, повідомлення про сукупність явищ і подій, що становлять інтерес для зацікавлених осіб та організацій, підлягають реєстрації та обробці.

Комунікації в управлінні – це взаємозв'язки між працівниками, підрозділами, організаціями тощо.

Комунікаційна мережа – це сукупність індивідів, які постійно взаємодіють між собою на основі створених та функціонуючих інформаційних каналів.

Комунікаційний процес – процес, у ході якого дві чи більше особи обмінюються й осмислюють отриману інформацію, мета якої полягає в мотивуванні певної поведінки чи впливу на неї.

Комунікація – це одна з форм взаємодії людей у процесі спілкування, скоріше, це інформаційний аспект спілкування; спільне, що ґрунтується на взаєморозумінні; передавання інформації від однієї людини до іншої або кількох інших.

Первинний документ – це документ, що містить у собі вихідну інформацію.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Складіть схему інформаційно-комунікаційних потоків у структурі державного управління.

Завдання 2. Зробіть порівняльний аналіз комунікацій та комунікаційного процесу.

Завдання 3. На прикладі одного з органів публічної влади покажіть особливості використання відомих вам аспектів дослідження інформації.

Завдання 4. На прикладі одного з органів публічної влади зробіть класифікацію інформації.

Завдання 5. Охарактеризуйте інформаційну систему одного з органів місцевої виконавчої влади, розробіть класифікацію його джерел інформації та виявіть потреби державних службовців – користувачів інформаційної системи, використовуючи відомі вам методи.

Завдання 6. Сформулюйте вимоги до інформаційної системи.

Завдання 7. Проаналізуйте інформаційну систему виконавчого органу місцевого самоврядування найближчого міста чи району як систему підтримки ухвалення рішень та на предмет її відповідності бажаним характеристикам таких систем.

Завдання 8. Дайте власну оцінку стану інформаційного забезпечення у вашому структурному підрозділі. Які шляхи його поліпшення можна запропонувати?

Завдання 9. Чи згодні ви з тезою про необхідність забезпечення максимальної доступності до інформації з метою її оперативного використання? Наскільки це сприятиме підвищенню ефективності державного управління?

Завдання 10. Як ви розумієте вимогу достатності управлінської інформації? Спробуйте дати своє бачення цієї проблеми.

Завдання 11. Дайте власну оцінку необхідності управлінської інформації як важливого чинника її впорядкування.

Завдання 12. Викладіть власне бачення важливості такого джерела інформації, як звернення громадян.

Завдання 13. Якою, на ваш погляд, має бути єдина і всеосяжна інформаційна система державного управління?

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. При вивченні явищ, пов'язаних з інформацією, користуються певними підходами. Визначення: «Це найбільш абстрактний рівень вивчення інформації. Згідно з цим напрямом розвинулось статистичне розуміння інформації» стосується такого з нижчезазначених підходів:

- а) синтаксичного (кількісного);
- б) семантичного (змістового);
- в) прагматичного (корисного).

2. Закон України «Про інформацію» не відносить до основних галузей інформації таку:

- а) політичну;
- б) економічну;
- в) науково-технічну;
- г) статистичну;
- д) міжнародну.

3. Суб'єктами інформаційних відносин, згідно зі статтею 7 Закону України «Про інформацію», не можуть бути:

- а) громадяни України;
- б) персональні комп'ютери;
- в) юридичні особи;
- г) особи без громадянства;
- д) міжнародні організації.

4. Статтею 18 Закону України «Про інформацію» визначено основні види інформації. Визначення «... систематизовані, документовані або публічно оголошені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище. Система цієї інформації,

доступ до неї регулюються бібліотечним, архівним та іншим галузевим законодавством» стосується такого виду інформації:

- а) статистична інформація;
- б) масова інформація;
- в) інформація довідниково-енциклопедичного характеру;
- г) соціологічна інформація;
- д) інформація про особу.

5. Положення: «Дані про досліджуваний процес, про діяльність індивідів, груп, колективу тощо максимально «очищені» від раціональних, емоційних та інших властивостей респондентів. Важлива перевага методу полягає в тому, що він здійснюється водночас із розвитком подій і процесів, які вивчаються» стосується такого з нижчезазначених методів збирання інформації, що найбільше використовуються в системі державного управління:

- а) поштове опитування;
- б) метод спостереження;
- в) метод опитування;
- г) метод аналізу документів;
- д) інтерв'ювання.

6. До класифікації видів документів за функціональними особливостями не входять документи:

- а) інформаційні;
- б) регулятивні;
- в) комунікативні;
- г) офіційні;
- д) культурно-естетичні.

7. У процесі обміну інформацією виділяють таку кількість основних складових:

- а) дві;
- б) сім;
- в) чотири.

8. До найпоширеніших із зазначених перешкод в обміні інформацією в державній установі належить:

- а) індивідуальна інтерпретація інформації;
- б) недостатній відбір службовцем інформації;
- в) перевантаження інформаційної мережі;
- г) нерациональна структура установи.

9. Укажіть правильне визначення поняття «інформаційне забезпечення управління»:

а) інформаційне забезпечення управління – це комплекс апаратно-програмних засобів, призначених для автоматизації управлінської діяльності;

б) інформаційне забезпечення управління – це сукупність усіх ресурсів, наявних на підприємстві: персонал, матеріально-технічне забезпечення, апаратно-програмні засоби.

в) інформаційне забезпечення управління – це організація цілеспрямованих масивів інформації та інформаційних потоків, яка включає збирання, зберігання, опрацювання і передавання інформації (у тому числі і з використанням комп'ютерних інформаційних систем) із метою аналізу одержаних результатів для підготовки, обґрунтування й ухвалення управлінських рішень органами управління.

10. Знання – це:

а) відображення властивостей предметів і явищ, що виникає в разі їх безпосередньої дії на органи чуття;

б) інформація, яка зберігається в базах знань експертної системи і відображає знання експертів у певній предметній галузі;

в) перевірений практикою результат пізнання дійсності, правильне її відображення в мисленні людини у вигляді уявлень, понять, суджень, теорій;

г) властивість, що полягає у відтворенні особливостей відображуваного об'єкта чи процесу.

11. Якого з названих методів експертних оцінок не існує:

а) методу Монте-Крісто;

б) методу Дельфі;

в) методу парних порівнянь.

12. Інформаційні технології – це:

а) процеси, що застосовуються в системах управління базами даних;

б) технології та засоби, що забезпечують та підтримують інформаційні процеси;

в) процеси збирання інформації.

13. Інформаційні ресурси – це:

а) окремі документи, масиви документів, які входять до складу інформаційних систем;

б) відомості незалежно від форми їх представлення, що засвоюються у формі знань;

в) організаційно упорядкована сукупність документів (інформаційних продуктів) та інформаційної інфраструктури.

14. Оберіть адекватне визначення поняття «інформатизація органів державної влади»:

а) інтегрований в інформаційну систему підприємства комплекс апаратно-програмних засобів і технологій, призначений для створення систематизованих каталогів корпоративних документів;

б) це організаційний соціально-економічний і науково-технічний процес створення оптимальних умов для функціонування й реалізації прав і повноважень органів державної влади і забезпечення інформаційних потреб суб'єктів, які з ними взаємодіють, на основі формування та використання державних інформаційних ресурсів;

в) діяльність спеціальних працівників або підрозділів щодо створення документаційної інформаційної бази на різних носіях для використання управлінським апаратом у процесі реалізації його функцій.

15. Інформатизація органів державної влади здійснюється з метою:

а) забезпечення ефективного виконання функцій засобами сучасних інформаційних технологій;

б) насичення комп'ютерно-телекомунікаційними технологіями;

в) доступу співробітників до мережі Інтернет.

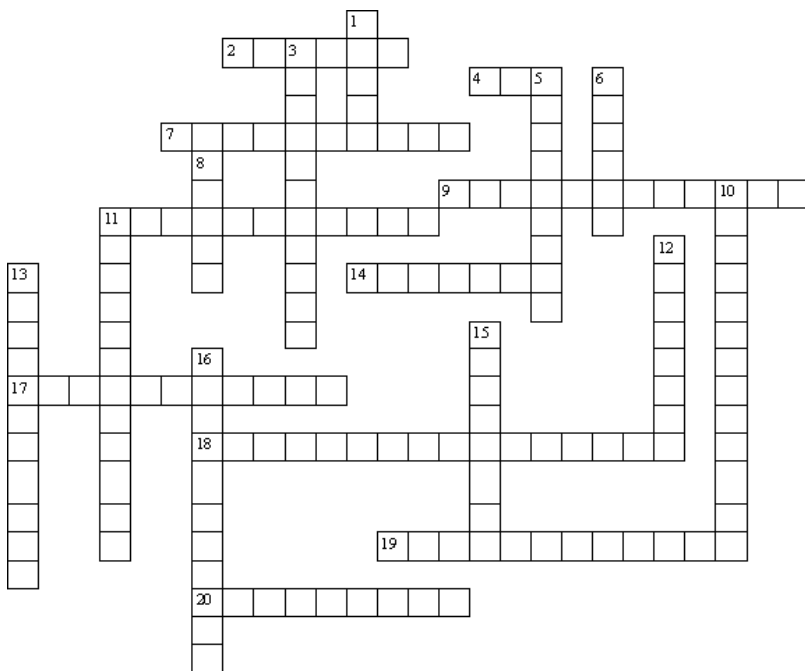
16. Основні завдання інформатизації органів державної влади та управління (обрати пункти, які разом утворюють правильну відповідь):

а) покращення міжнародного іміджу;

б) створення системи ведення інформаційних ресурсів із метою забезпечення органів державної влади повною, достовірною й актуальною інформацією;

в) створення системи забезпечення громадян актуальною інформацією про діяльність органів державної влади.

КРОСВОРД



По горизонталі: 2. Реакція на інформацію. 4. Усе, що спотворює зміст при обміні інформацією. 7. Основа висхідних комунікацій. 9. Перешкода в процесі передачі інформації. 11. Перешкода в процесі комунікації. 17. Обмін інформацією між двома і більше людьми. 18. Інформація, що передається мімікою, рухами. 19. Сукупність символів. 20. Група комунікацій, що сприймається органами зору.

По вертикалі: 1. Інформація, що передається неформальними каналами. 3. Перетворення символів на інформацію. 5. Інформація, що несе в собі заохочення. 6. Засоби передачі інформації. 8. За допомогою чого відбувається усний обмін інформацією? 10. Перешкода внаслідок незгоди двох сторін. 11. Усні вказівки, що проводяться за допомогою різних засобів. 12. Форма комунікацій. 13. Прийом ефективного доведення поглядів однієї людини іншій. 15. Комунікації за допомогою жестів. 16. Інформація, що передається силою проявів почуттів.

ТЕМИ РЕФЕРАТИВ

1. Поняття та загальна характеристика комунікацій.
2. Види комунікацій, їх класифікація за основними зв'язками.
3. Організаційний та правовий аспект комунікацій в організації державного управління.
4. Комунікаційний процес: його основні етапи.
5. Інформатори та приймачі в комунікаційному процесі організації державного управління.
6. Громадянин у системі державного управління.

ТЕМА 3.7

ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ



*PR – це мистецтво й наука досягнення
гармонії за допомогою взаєморозуміння,
заснованого на правді та повній інформованості.
С. Блек «Паблік рілейшнз. Що це таке?».*

План

1. Public relations як управлінська діяльність та вид зовнішніх комунікативних зв'язків державного органу.
2. Методи та форми організації public relations у державній установі.
3. Функції відділів зв'язків із громадськістю при органах державної влади та місцевого самоврядування.

1. Public relations як управлінська діяльність та вид зовнішніх комунікативних зв'язків державного органу

Public relations (PR) від англ. – «відносини з публікою», «зв'язки з громадськістю». Public relations сьогодні – це невід'ємна складова всіх сфер життєдіяльності суспільства – політики, економіки, культури, яка

сприяє встановленню та підтриманню спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння й співробітництва між організацією і громадськістю. За допомогою PR громадяни отримують інформацію про те, як влада працює, які рішення ухвалює.

На сьогодні існує близько тисячі визначень паблік рілейшнз (далі – PR). Наприклад, Інститут суспільних відносин (IPR), створений у Великобританії ще в лютому 1948 р., прийняв таке визначення: *паблік рілейшнз – це плановані, тривалі зусилля, спрямовані на створення і підтримку доброзичливих відносин і взаєморозуміння між організацією та її громадськістю (працівники, партнери і споживачі).*

Поширене також тлумачення паблік рілейшнз як синтезу мистецтва і науки для аналізу тенденцій, передбачення їх наслідків, надання рекомендацій керівництву організацій, здійснення певних заходів у їхніх та громадських інтересах, впливу на громадську думку та ухвалення рішень у процесі соціального управління.

Професор С. Блек, автор книги «Паблік рілейшнз», стверджував, що «Діяльність у галузі паблік рілейшнз – це мистецтво й наука досягнення гармонії із зовнішнім оточенням на основі взаєморозуміння та достовірної і повної інформації» [15, с. 16].

В. Білоус вважає, що паблік рілейшнз – це відносини між певною організацією (державною, громадською, приватною) та громадськістю [12, с. 10].

В. Королько пише: «Паблік рілейшнз – це функція управління, покликана оцінювати ставлення публіки, ідентифікувати політику і дії приватної особи або організації стосовно громадських інтересів і виконану програму діяльності, спрямовану на досягнення розуміння і сприйняття її масами» [62, с. 120].

На думку Р. Жарлінської та О. Свіргуна, «паблік рілейшнз – це передусім постійний комунікаційно-психологічний прямий і зворотний контакт органів управління будь-якої системи з громадськістю з метою створення, формування та функціонування сприятливого іміджу організації, інституту, лідера, що впливає на створення сприятливого середовища взаємодії обох сторін» [40].

Український фахівець із паблік рілейшнз Г. Почепцов трактує PR як науку про управління громадською думкою задля користі самого громадянина в демократичному суспільстві: «Коли роль суспільства зростає, PR займає важливу позицію. У нашому минулому і частково теперішньому дві гілки облаштування сучасного світу – держава і суспільство – були нерівномірно розвинуті. Якщо в межах Заходу держава моделюється як апарат, створений для управління грошима платників податків, тобто держава постає від сильнішого компонента – суспільства,

то в нашому світі скоріше суспільство виглядає як породження держави. Усі затримки з розвитком PR у нашому світі пов'язані саме з цим. Але до того часу, поки громадянин не посяде в нашому світі гідне для нього місце, не буде не тільки PR, але й справжньої демократії» [100, с. 45-46].

Термін «паблік рілейшнз» було вперше використано в посланні президента США Т. Джефферсона (1743-1826) до Конгресу «Про становище в країні» (1807 р.). У першому виданні свого «Сьомого звернення до Конгресу» він вписав його замість викресленого ним же поняття «стан думки». Однак є й інша версія, за якою авторство цього терміна віддається теж американцеві Д. Ідону і датується 1882 р.

У 30-ті рр. XIX ст. термін «public relations» використовували як синонім словосполучення «relations for the general good» («відносини для загального блага»). У той час у США зароджується нова професія – прес-агенти, обов'язком яких була організація роботи з пресою. Першим PR-фахівцем вважають (з 1896 р.) співробітника газети «Вашингтон Стар» В. Прайса. У 1902 р. в адміністрації президента США Т. Рузвельта (1858-1919) було створено прес-службу. Однак лише наприкінці XIX – початку XX ст. у США паблік рілейшнз утверджується як мистецтво формування й управління громадською думкою, як навчальна дисципліна й організована практична діяльність у всіх сферах суспільного розвитку.

1 серпня 1953 р. у США було створено спеціальну урядову установу – Інформаційне агенство США (United States Information Agency, USIA), на яку покладалися функції роз'яснення зовнішньої політики Сполучених Штатів Америки для світової громадськості та інформування про національні інтереси та цінності, поширення діалогу між американцями, американськими інститутами та їх партнерами за кордоном. Зокрема, до завдань цього агенства входило:

- роз'яснювати та відстоювати американську політику в термінах, які є прийнятними та значущими в іноземних культурах;
- надавати інформацію про офіційну політику Сполучених Штатів, а також про людей, цінності та установи, які впливають на цю політику;
- доводити вигоди від міжнародних зобов'язань до американських громадян і установ, допомагаючи їм будувати міцні довготривалі відносини з колегами за кордоном;
- давати поради Президентові та владним структурам щодо шляхів ефективного здійснення зовнішньої політики США.

Архів веб-сайту USIA

В Україні термін «паблік рілейшнз» почав входити в практику управління з кінця 80-х рр. XX ст. У 1992 р. у Київському інституті політології і соціального управління було розпочато навчання спеціалістів з паблік рілейшнз.

Мета паблік рілейшнз органу державної влади – установлення двостороннього спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння між громадянами та державною владою, що засноване на правді, знанні та повній інформованості.

Головною функцією паблік рілейшнз в органах державної влади є надання громадськості інформації про заходи органів державної влади для досягнення доброзичливого ставлення до них і розуміння їх діяльності, тобто створення органам державної влади бажаної репутації.

Громадськість – сформована у зв'язку з певними політичними, економічними, соціальними обставинами спільнота людей (специфічна її частина, індивіди), яка усвідомлює ці обставини та однаково реагує на них. У сучасних умовах до громадськості відносять групи впливу, групи лідерів, професійні асоціації.

Приймак Т. О. Паблік рілейшнз у бізнесі / Т. О. Приймак. – К. : КНЕУ, 2006. – С. 33.

Громадськість – це одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою.

Наказ міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18.12.2003 р. № 168 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 357.

«Громадськість» у словнику Т. Єфремової:

- 1) частина суспільства, що бере активну участь у житті цього суспільства і виражає думку цієї частини суспільства;
- 2) громадські організації.

Єфремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т. Ф. Ефремова. – М. : Рус. яз. 2000. – С. 91.

Зв'язки з громадськістю – це наука і мистецтво управління процесом комунікації між організацією та її цільовими групами з метою формування громадської думки в бажаному для організації напрямі за підтримки засобів масової комунікації.

Громадська думка – тимчасовий стан суспільної свідомості, що виявляється як сукупність оцінних суджень різноманітних груп і верств населення, індивідуальних думок із певної проблеми, яка стосується групи людей.

Американські фахівці в галузі PR С. Катліп, А. Сентер і Г. Брум дають таке визначення паблік рілейшнз як управлінської функції: «Паблік рілейшнз – це управлінська функція зі встановлення й підтримки взаємовигідних відносин між організацією та суспільством, від настроїв і думок якого залежить успіх або невдача цієї організації» [56, с. 25].

Термін *public relations* включає в себе такі основні напрями: 1) суспільна думка; 2) суспільні відносини; 3) урядові зв'язки; 4) суспільне життя; 5) промислові зв'язки; 6) фінансові відносини; 7) міжнародні зв'язки; 8) споживчі відносини; 9) дослідження і статистика; 10) засоби масової інформації [14, с. 10].

PR (public relations) не є:

- пропагандою;
- діяльністю, що створює бар'єри між правдою й громадськістю;
- діяльністю, спрямованою винятково на збільшення реалізації товарів і послуг, хоча PR має велике значення для програм реалізації й маркетингу;
- набором хитрощів і трюків (вони іноді використовуються для того, щоб привернути увагу, але при частому й ізольованому застосуванні зовсім марні);
- рекламою, що прагне що-небудь нав'язати, незалежно від правди, етичних норм і суспільних інтересів;
- системою непрямой реклами;
- безкоштовною рекламою;
- просто роботою з пресою (хоча робота з пресою – важлива складова багатьох програм PR).

Відмінності PR від пропаганди мають принциповий характер (у меті і завданнях, методах і прагненнях) (табл. 3.7.1). Отже, політикам завжди (а сьогодні особливо в нас) потрібна пропаганда, а от керівникам потрібніше PR [119, с. 221-222].

У контексті теорії державного управління *паблік рілейшнз* – постійний комунікативно-психологічний прямий та зворотний контакт органів управління будь-якої системи з громадськістю з метою створення, формування та функціонування позитивного іміджу управління, що впливає на виникнення сприятливого середовища для взаємодії обох сторін [61].

Таблиця 3.7.1

Відмінності PR і пропаганди

Мета	PR (public relations)	Пропаганда
	Досягнення згоди	Створення руху прихильників
Завдання	Забезпечення рівноправного діалогу	Забезпечення власного пріоритету в діалозі
Методи	Мають на увазі інформаційну відкритість	Припускають у разі необхідності приховання фактів і дезінформацію
Прагнення	Розуміння	Збільшення кількості прихильників

Паблік рілейшнз у державному управлінні виконує в цілому три основні функції:

- контроль думок і поведінки громадськості з метою задовольнити потреби та інтереси органу державної влади та місцевого самоврядування, від імені якого здійснюються акції (ситуація багато в чому нагадує маніпулювання свідомістю і поведінкою людей у певному напрямі);
- реагування на громадськість, тобто прийняття до уваги і реагування на події, проблеми або поведінку інших (розглядаючи тих, від кого залежить її доля, як господарів);
- досягнення взаємовигідних відносин між усіма пов'язаними з органами державної влади та місцевого самоврядування групами громадськості шляхом сприяння плідній взаємодії з ними (цільові групи громадськості тут розглядаються як партнери установи, з якими вона взаємодіє).

Принципи, на яких ґрунтується паблік рілейшнз:

- *демократичність* – суб'єкти громадських відносин реалізують свої права через економічну, політичну і духовну свободу. Маючи рівні права, вони формують функціональні взаємозв'язки з партнерами по бізнесу, політиці, культурі як громадський договір й узгодженість інтересів;
- *альтернативність* – багатосуб'єктність громадських відносин породжує невичерпність управлінських альтернатив у визначенні мети, виборі альтернатив щодо сумісної діяльності, у застосуванні технологій управління;
- *узгодженість* – паблік рілейшнз спрямований на досягнення взаєморозуміння і взаємоузгодженості;
- *технологічність* – являє собою цілком прагматичну сферу, що виникла з конкретних форм, методів, способів і процедур, за допомогою яких налагоджуються контакти з громадськістю.

За допомогою паблік рілейшнз органи влади отримують різноманітну інформацію про стан суспільства, забезпечуючи комунікаційний процес між суб'єктом управління (владою) та його об'єктом (суспільством).

В основі PR лежить теорія спілкування. Спілкування – складний, багатоплановий процес установалення та розвитку контактів між людьми, який породжується потребами в спільній діяльності; містить у собі обмін інформацією, вироблення єдиної стратегії взаємодії, сприймання та розуміння партнера у спілкуванні [123]. Як бачимо, поняття «спілкування» є підпорядкованим категорії «діяльність», похідним щод неї. Спілкування включене в практичну взаємодію людей (спільна праця та ін.), забезпечуючи планування, здійснення і контроль їх діяльності. Поряд із цим, спілкування задовольняє особливу потребу людини в контакті з іншими людьми. Саме тому процес спілкування може відособлюватися від інших форм діяльності і набувати відносної самостійності. Недолік спілкування в органах державної влади породжує безліч випадків непорозуміння, і тому поліпшення каналів спілкування, розробка нових засобів створення двостороннього потоку інформації і порозуміння є головними завданнями будь-якої програми PR.

Якщо розглядати PR як функцію управління, то для системи державного управління об'єктом управління PR буде громадськість в особі громадян, виборців, партій, громадських організацій, корпорацій та ін. Суб'єктом цих відносин виступають державні органи та органи місцевого самоврядування.

Із функціональної точки зору, зв'язки з громадськістю є керованим процесом міжгрупової комунікації. Серед їх функцій у сфері взаємодії держави й громадянського суспільства слід виділити:

- *комунікативні функції взаємодії суб'єктів і об'єктів політичного впливу* (зв'язки з громадськістю є тими комунікативними каналами, за якими відбувається обмін інформацією);
- *функції контролю суспільної думки, стеження за процесами, що в ній відбуваються, спостереження за динамікою суспільних настроїв* (зв'язки з громадськістю виконують роль особливого соціального барометра, коливання якого відбивають зміни суспільних настроїв);
- *функції інформування громадськості* (припускають вибірковий підхід до подання в засобах масової інформації необхідної інформації);
- *функції вербалізації суспільних настроїв* (крім функцій відображення, зв'язки з громадськістю здатні сформулювати деякі положення суспільної думки, яким притаманний латентний характер);
- *формування іміджу – особистісного, корпоративного, партійного, державного й інших* (зв'язки з громадськістю здатні формувати або видозмінити уявлення про об'єкт, предмет чи явище, що склалося в суспільній думці);

- *маніпулювання суспільною свідомістю* (зв'язки з громадськістю, суттєво впливаючи на суспільну думку, нав'язують уявлення чи точку зору, видаючи бажане за дійсне, чим позбавляють громадськість можливості власного вільного інформаційного вибору);

- *організація акцій із метою зміни суспільних настроїв* (одним із напрямів діяльності підрозділів зі зв'язків із громадськістю є організація інформаційних подій та її відображення в суспільній думці;

- *функція участі інститутів громадянського суспільства у визначенні напрямів державної політики* (завдяки зв'язкам із громадськістю в правовій державі відбувається взаємодія інститутів громадянського суспільства з інститутами державної влади; за допомогою інформаційних каналів зв'язків із громадськістю організуються вибори, референдуми й інші форми безпосередньої і представницької демократії);

- *функція досягнення порозуміння між державою і всіма пов'язаними з нею суспільними групами; установа між ними партнерських відносин* (зв'язки з громадськістю здатні сформулювати в суспільній думці загальнозначущі цілі й завдання для більшості суб'єктів соціально-політичних процесів) [47].

Паблік рілейшнз – невід'ємна частина будь-якої роботи з населенням, яке повинне мати інформацію про ухвалені від їх імені рішення. По-перше, тому що будь-яка діяльність (політична, економічна, освітня тощо) базується на виробленні довіри, що неможливо без опори на паблік рілейшнз. По-друге, ПР мають допомогти громадянам знати про їхні права та обов'язки. По-третє, паблік рілейшнз є важливим чинником демократизації суспільного життя, тому що поєднує в одне ціле органи влади з інститутами громадянського суспільства і виступає каналом зворотного зв'язку між адміністративним апаратом, управлінськими структурами та громадськістю. По-четверте, паблік рілейшнз відіграє важливу роль у зменшенні психологічного напруження, досягненні соціально бажаних орієнтирів мислення і поведінки як органів влади, так і населення.

Система, що формує межі, порядок функціонування та визначає характер дії суб'єктів ПР-діяльності, базується на нормах Конституції України, ухваленої на п'ятій сесії Верховної Ради 28 червня 1996 р.; Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», запровадженим у дію Постановою Верховної Ради № 2783-12 від 16 листопада 1992 р. зі змінами, внесеними згідно із Законом № 3582-12 від 11 листопада 1993 р.; Закону України «Про інформацію», ухваленим 2 жовтня 1992 р., № 2557-ХІІ; Закону України «Про науково-технічну інформацію», ухваленим 25 червня 1993 р., № 3322-ХІІ; Закону

України «Про захист інформації в автоматизованих системах», введеним у дію Постановою Верховної Ради № 81/94-ВР від 5 серпня 1994 р.; Закону України «Про інформаційні агентства», введеним у дію Постановою Верховної Ради № 74 а/95-ВР від 28 лютого 1995 р. (ВВР. – 1995. – № 13), ст. 84; Закону України «Про телебачення та радіомовлення», прийнятим Верховною Радою 21 грудня 1993 р., № 3759-ХП.

Здійснення паблік рілейшнз на практиці поділяється на три групи дій:

- 1) активні дії стосовно досягнення доброзичливості;
- 2) збереження репутації (виявити традиції організації, які можуть зашкодити громадській думці, і відмовитись від них);
- 3) внутрішні відносини (використання прийомів, зорієнтованих на створення у співробітників почуття відповідальності та зацікавленості у справах адміністрації).

У державній установі паблік рілейшнз здійснюється двома шляхами: через створення відділів (управлінь) зв'язків із громадськістю або через залучення консультантів із PR. Часто використовують і те, й інше. Однак в Україні поки що не у всіх органах державної влади (зокрема на рівні районних адміністрацій) створено власні служби зв'язків із громадськістю. Але досвід західних країн та специфіка діяльності органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування, які повинні проводити постійні кампанії зі зв'язків із громадськістю, свідчить про доцільність створення в державних органах та органах місцевого самоврядування власних служб паблік рілейшнз, які повинні постійно інформувати громадськість (місцеве населення) про власну повсякденну діяльність через засоби масової інформації, працювати над створенням позитивного іміджу органу державної влади або органу місцевого самоврядування.

Що стосується зовнішніх комунікативних зв'язків державного органу, то глобалізація міжнародного розвитку значно актуалізувала міжнародні паблік рілейшнз, тобто комунікації зі світовою громадськістю, що відбуваються в мультикультурному середовищі та спрямовані на гармонізацію відносин між різними міжнародними суб'єктами.

Світова громадськість – це сукупний об'єкт міжнародних PR, представлений населенням різних країн світу, державами і державними установами, транснаціональними корпораціями, національними фірмами та організаціями, міжнародними утвореннями, які активно її сприймають і реагують на неї [11, с. 28-33].

Міжнародні паблік рілейшнз – це комунікації зі світовою громадськістю, яка є суб'єктом міжнародних PR, що відбуваються в мультикуль-

турному середовищі та спрямовані на гармонізацію відносин між різними суб'єктами міжнародних відносин [124, с. 109].

Зовнішньополітичні комунікації – це процес обміну міжнародною інформацією в системі міжнародних відносин між окремими суб'єктами, державами, суспільними групами та індивідами. Комунікатором та комунікантом у міжнародних PR є світова громадськість та її окремі складові [13, с. 152].

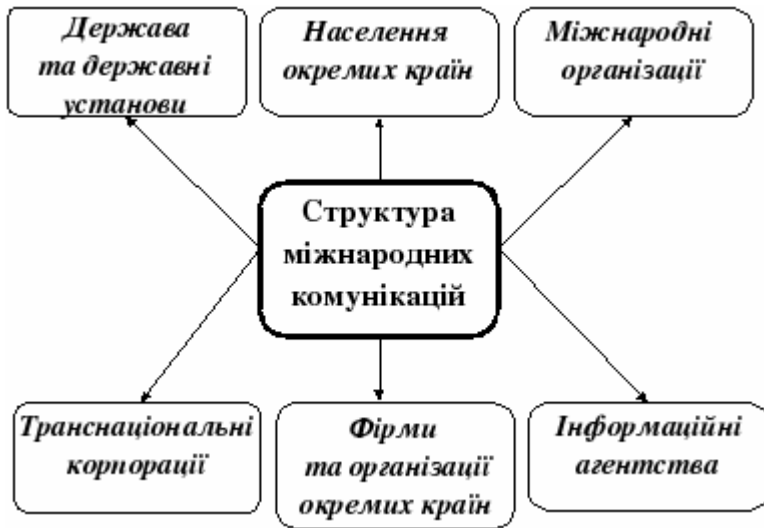


Рис. 3.7.1. Структура міжнародних комунікацій

Світовий досвід показує, що державним органам для просування своїх послуг та підвищення їх авторитету також необхідна професійна PR-допомога – процес комунікації з навколишнім середовищем. Прикладом цього є той факт, що одним із клієнтів агентства Adell Saatchi&Saatchi у Великобританії є Британська армія, а рекламне агентство D'Arcy у усьому світі працює з Австралійською туристичною асоціацією, у Великобританії активно співпрацює з міністерством транспорту, в Іспанії – з міністерством охорони здоров'я. В Україні зміни почалися досить недавно (найвідомішою є діяльність із питань інформування громадськості МВС). Яскравим прикладом використання сугестивної сили реклами стала розпочата 2000 р. публічна діяльність державної податкової адміністрації України, кампанія боротьби з неліцензійною аудіо- і відеопродукцією тощо.

Основними завданнями служби PR у державних органах на міжнародному ринку мають бути:

- поліпшення взаєморозуміння між регіоном, який координує відповідний державний орган, і тими закордонними регіонами, з якими регіон вступає в контакт;
- створення «суспільного обличчя» державного органу;
- розробка заходів, спрямованих на виявлення та ліквідацію чуток чи інших джерел непорозуміння;
- поширення сфери впливу державних організацій засобами відповідної реклами, виставками, відео- і кінопоказами; здійснення будь-яких дій, спрямованих на поліпшення контактів між людьми або організаціями.

Для виконання цих завдань слід створювати розгалужену систему, до якої будуть входити служби PR, створені при державних органах влади, відділи зовнішніх зв'язків, а також консультанти з PR, які працюють в єдиній міжнародній системі великих та малих консультативних фірм.

Більшість консультативних фірм, що працюють на міжнародному рівні, мають представників (які займають високе становище) у Міжнародній асоціації PR, що дає їм можливість отримувати надійну інформацію в цій галузі.

При роботі з закордонними консультативними фірмами представники служби PR органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування мають взяти до уваги те, що в наш час конкуренція досягла такої гостроти, коли вже недостатньо просто постачати товари на ринок вчасно. Велика роль в успішному здійсненні комерційної політики належить прямій споживчій рекламі товарів та послуг, ефект від якої прямо пропорційний ступеню впливу на думку покупців у певному регіоні.

Основною метою PR у сфері закордонної діяльності є підтримка українських товарів за кордоном, захист та підвищення репутації експортних товарів та послуг як усієї країни, так і окремої компанії або галузі. Як наголошує Г. Почепцов, міжнародні паблік рілейшнз – це гармонізація відносин між певною країною та рештою світу [62, с. 528].

Теорія в галузі PR у різних країнах одна й та ж, але практичне її застосування далеко не однакове, тому що вони переважно залежать від економічних факторів, ділових традицій, мови, культури і релігії.

Таким чином, паблік рілейшнз (public relations) як управлінська діяльність та вид зовнішніх комунікативних зв'язків державного органу або органу місцевого самоврядування можливі лише в суспільстві, де

особистості гарантована повна система громадянських прав і свобод, де людина сприймається як індивідуальність, на дії якої можна впливати тільки шляхом переконання, а не примусу. Тільки в демократичному суспільстві за допомогою інституту PR органи влади дістають різноманітну інформацію про стан суспільства, настрої, думки громадян щодо конкретних проблем і шляхів їх розв'язання, завдяки чому з'являється можливість ухвалювати адекватні управлінські рішення.

2. Методи та форми організації public relations у державній установі

У сучасних умовах органам державної влади та місцевого самоврядування з метою оптимізації своєї діяльності необхідна підтримка громадськості, ефективний зворотний зв'язок між державою та суспільством. Для вирішення цього завдання особливої актуальності набуває використання засобів, методів, прийомів паблік рілейшнз, спрямованих на забезпечення діалогових відносин між державою та її громадянами, урахування та цілеспрямоване формування громадської думки, стимулювання громадянської активності, підвищення авторитету та довіри до органів державної влади й управління. Актуалізація комунікативного аспекту становить важливий напрям підвищення ефективності державного управління.

Паблік рілейшнз у державній установі спираються на певні методи – сукупність прийомів, засобів та інструментів, за допомогою яких суб'єкт управління взаємодіє з громадськістю.

Метод – це спосіб дій, який склався в практичній діяльності.

Практикум по прикладной социологии / [под ред. Б. В. Князева, Н. В. Дряглова, В. Я. Нечаева]. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1987. – С. 4.

Можна погодитись із М. Мостепаненко, що «метод – шлях пізнання, який спирається на деяку сукупність отриманих раніше загальних знань (принципів)... Методологія – учення про методи і принципи пізнання. Оскільки метод пов'язаний із попередніми знаннями, методологія, звичайно, розділяється на дві частини: учення про вихідні основи (принципи) пізнання і вчення про способи і прийоми дослідження, яке спирається на ці основи» [87, с. 18].

Методологія паблік рілейшнз базується на загальнофілософському підході як універсальному засобі пізнання дійсності; спеціальній методології як сукупності методологічних принципів PR; власній методиці як сукупності методів, засобів і прийомів PR.

До загальноприйнятих методів PR можна віднести:

- *взаємодію з засобами масової інформації* (інформаційні повідомлення, сенсаційні повідомлення про заплановані події. Головне, щоб матеріал був достовірним і своєчасним. Відповідальний за зв'язки з пресою вирішує три основні завдання: надавати матеріали, за якими потім пишуться статті, нариси, репортажі й т. д.; відповідати на запити преси й надавати комплексні інформаційні послуги; стежити за повідомленнями преси, радіо й телебачення, оцінювати результати, вживати заходів для виправлення помилок, виступати з відповідними спростуваннями). Отже, використання ЗМІ – досить ефективний спосіб привернути увагу громадськості до діяльності державної установи;

- *використання друкованої продукції* (різні бланки, візитні картки, рахунки та інші друковані матеріали, що не мають безпосереднього відношення до паблік рілейшнз, але відіграють значну роль при формуванні державною установою власного стилю);

- *фотографії* (створюють враження достовірності й мають привабливість, якою не володіє друкований текст. Фотографії використовує при оформленні рекламних проспектів, газетних репортажів, випуску ілюстрованих видань, організації фототек), *кіно, документальні фільми* (з 30-х рр. і до недавнього часу активно використовувалися в нашій країні як масовий засіб агітації й пропаганди. Поява відеомagneфонів і кабельного телебачення дала новий поштовх розвитку цього виду засобів зв'язку з громадськістю), *відеокліпи*;

- *використання усної мови* (є найдавнішим засобом спілкування між людьми й сьогодні залишається наймогутнішим способом підтримки зв'язків із громадськістю. Уміння виступати на засіданнях, конференціях, офіційних зустрічах є однією з професійних вимог державного службовця. Підготовка виступу фахівцем PR – звичайна практика в державних установах. До цієї сфери паблік рілейшнз належить уміння вести телефонні розмови, яке стосується всіх співробітників державної установи від вищої ланки до нижчої);

- *рекламу «престижу»* (є складовою частиною паблік рілейшнз, оскільки вона впливає на образ установи в очах громадськості. Існують два види реклами «престижу». Перший ставить перед собою завдання проінформувати громадськість про той внесок, що державна установа робить для добробуту країни. Другий вид реклами зводиться до надання інформації з тих питань, які цікавлять громадськість);

- *виставки та ярмарки; аудіовізуальні засоби; вивчення громадської думки; конференції* тощо.

Отже, паблік рілейшнз (public relations, PR) – це управлінська діяльність, у якій керівною ланкою виступає суб'єкт PR (джерело інформації), а

керованою – громадськістю, що спрямована на встановлення гармонійних відносин між державною установою (органами державної влади та місцевого самоврядування) і громадськістю, від якої залежить успіх функціонування цієї державної установи. Процес організації public relations у державній установі здійснюється за допомогою циркуляції інформації. По суті, public relations (PR) – це технологія управління інформацією для досягнення суспільних цілей. Її теоретичну основу становлять PR-концепції і моделі комунікації.

Public relations (PR) у широкому значенні – це особлива система відносин, побудованих на ресурсі «довіри» та «прозорості», завдяки яким формуються суспільна думка, структура соціальних цінностей і переконань.

Найважливіше завдання public relations у державній установі – створення та підтримка стійких динамічних відносин між державною установою і громадськістю. PR-кампанії включають комплекс заходів, що формують чи змінюють відносини різних груп населення до державної установи. Поточні PR-заходи підтримують сформоване ставлення громадськості до державної установи.

Підготовлена PR-інформація подається у формі, зручній для передачі громадськості (міжособистісне спілкування, повідомлення у ЗМІ, організація прес-конференцій, брифінгів, «круглих столів», публічних відкритих обговорень, презентацій тощо). Ця інформація, діючи на об'єкт (громадськість), чинить на нього вплив, змінює його думку. Відомості про це передаються каналами зворотного зв'язку та використовуються для коригування задуму і подальших дій. Отже, ця модель репрезентує найважливішу ідею public relations у демократичному суспільстві – двосторонній характер і гармонійність зв'язків між суб'єктом (державною установою) та об'єктом (суспільством, громадськістю) і виглядає так (рис. 3.7.2).

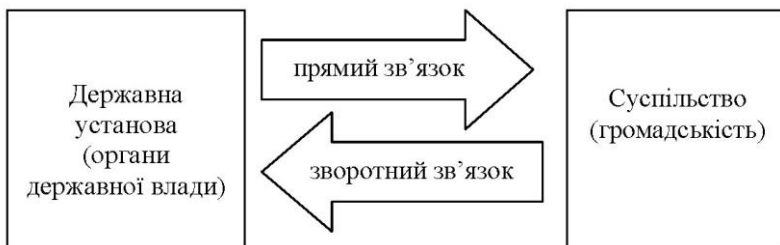


Рис. 3.7.2. Модель PR-комунікатора

Наприклад, на сучасному етапі розвитку public relations використовується теоретична модель «двоступінчатого потоку комунікації». Автори – американські соціологи П. Лазарсфельд, Б. Берельсон і Г. Года. Згідно з

моделлю двоступінчатого потоку інформації, прямий вплив мас-медіа на аудиторію опосередковується міжособистісною комунікацією, тобто від засобів масової комунікації ідеї поширюються до лідерів думок (перший ступінь), а вже через них – до ідейних прихильників (другий ступінь). «Ідеї часто надходять від радіо та преси до лідерів думок і від них – до менш активних груп населення» [133, с. 151]. Інформація, що надходить із засобів масової комунікації, видозмінюється в результаті міжособистісного спілкування, її зміст інтерпретується «лідерами думок» для своєї соціальної групи.

П. Лазарсфельд експериментально довів, що повідомлення мас-медіа як такі не ефективні щодо окремої людини, вони не змінюють а ні її думок, а ні установок, але, проникаючи в первинні групи (сусіди, родини, друзі) у результаті особистих і групових обговорень, впливають на людину і змінюють її думку.

Форми організації public relations у державній установі включають:

- поточні заходи щодо зв'язків із громадськістю, головною метою яких є підтримка вже сформованого ставлення громадськості до державної установи та планомірний розвиток цих стосунків (організація PR-кампаній, PR-акцій для досягнення цілком конкретних результатів, здатних сформувати або змінити ставлення громадськості до державної установи);

- планування відносин державної установи із засобами масової інформації (media relations), щоб зменшити можливість перекручування інформації (установлення взаємовигідного партнерства і співробітництва зі ЗМІ через форми регулярної комунікації: брифінги, прес-конференції, «круглі столи», публічні дискусії, презентації).

PR-кампанія – це комплексне використання PR-засобів, а також рекламних матеріалів, розподілених у часі так, щоб один захід доповнював і посилював ефект від дії інших, для впливу на думки людей із метою популяризації іміджу, підтримки репутації, створення публісیتی.

За способом впливу PR-кампанії поділяють на раціональні (логічно інформувати, звертатися до розуму потенційної аудиторії) та емоційні (викликати спогади, звернутися до почуттів, емоцій, підсвідомого).

Програма PR-кампанії повинна дати відповіді на ключові питання:

- що повідомляється (до чого привертається увага);
- кому призначається повідомлення;
- які цілі PR-кампанії;
- яких результатів планується досягати;
- як саме передбачається досягати очікуваних результатів;
- якими ресурсами володіє установа для проведення PR-кампанії.

Оцінка результатів PR-кампанії проводиться за двома критеріями: успішність комунікації; ефективність інформаційного впливу.

3. Функції відділів зв'язків із громадськістю при органах державної влади та місцевого самоврядування.

Відділи зв'язків із громадськістю при органах державної влади та місцевого самоврядування почали формуватися на початку 90-х рр. XX ст. як необхідність суспільних зрушень у напрямі формування економічних інститутів демократії.

Після запровадження в Україні інституту президентства в Адміністрації Президента України було створено прес-службу глави держави. В Україні починається реальний процес налагодження зв'язків із громадськістю в органах державної влади і місцевого самоврядування. В ухваленому тоді Законі України «Про інформацію» [105] було зафіксовано норму, відповідно до якої право на інформацію забезпечується створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, які гарантували б у встановленому порядку доступ до інформації.

У 1995 р. у зв'язку з формуванням національного корпусу служб зв'язків із громадськістю збільшується кількісний і фаховий склад служб (відділів, підрозділів, управлінь інформації, прес-центрів) зв'язків із громадськістю в структурах органів державної влади.

Основним завданням відділів зв'язків із громадськістю при органах державної влади та органах місцевого самоврядування були: створення позитивної репутації (позитивного іміджу) і доброзичливого ставлення громадськості до державних інститутів суспільства.

Недоліком цих служб було те, що їхня діяльність у більшості випадків мала ситуаційний і безсистемний характер і відрізнялася короткостроковістю акцій, розрахованих на моментальний, одноразовий ефект. Як пише В. Королько, функції існуючих державних служб зв'язків із громадськістю зводилися переважно до інформування громадськості, поширення не завжди ефективної реклами [62, с. 81].

У роботі з громадськістю була відсутня система. Робота проводилася за принципом: подія – реакція громадськості – спіندокторинг, а не акція зі зв'язків із громадськістю – подія – бажана реакція громадськості. Як зазначає К. Соляник, «діяльність державних підрозділів зі зв'язків із громадськістю найчастіше зводиться до спостереження за подіями, просто реагуючи на них (функція реагування), замість того, щоб випереджаючи можливі негативні наслідки, розробляти й здійснювати тривалі програми, розраховані на перспективу (проектуюча функція), на створення стійкої позитивної репутації (іміджу) своєї організації чи держави в цілому» [112].

Державні служби зв'язків із громадськістю в Україні сприймалися як «групи швидкого реагування», основним завданням яких стає «зняття» напруженості в суспільній думці з найгостріших проблем.

Спеціалізовані структурні підрозділи зі зв'язків із громадськістю (паблік рілейшнз) в органах державної влади та місцевого самоврядування покликані професійно забезпечувати не лише інформування громадськості, але й постійну двосторонню комунікацію з різними соціальними групами.

Робота державних служб у справах громадськості – це особливий різновид паблік рілейшнз, PR-діяльність із налаштування та підтримки взаємодій між урядовими установами та місцевою громадою. Така діяльність пов'язана як з офіційним спілкуванням державних установ із громадянами, їх окремими групами, так і з інформаційною роботою. Тобто це сфера офіційних контактів із посадовими особами певного адміністративного рівня, представниками законодавчих органів та різними ініціативними групами тиску.

Цілі управління взаємодією органів державної влади і місцевого самоврядування з громадськістю складаються зі стратегічних, розрахованих на тривалий період часу, і тактичних, реалізація яких займає відносно невеликий відрізок часу. Стратегічні цілі може бути зведено до трьох основних позицій:

- 1) реального втілення в суспільну практику гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина;
- 2) розвитку громадянського суспільства, його демократичних інститутів;
- 3) зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві.

Цілі й завдання служб у справах громадськості в органах державної влади та місцевого самоврядування полягають у:

- постійному інформуванні громадськості про політику державного органу або органу місцевого самоврядування і його повсякденну діяльність;
- наданні громадськості можливості виголошувати свою думку про нові важливі проекти і плани до ухвалення остаточних рішень;
- здійсненні просвітницької роботи серед громадськості про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, інформуванні людей про їх права та обов'язки;
- розвитку в населення почуття громадянської гордості.

Відділи PR при органах державної влади та місцевого самоврядування мають виконувати такі функції:

1. За цілепокладаючою інформацією: функцію прогнозування взаємодії з громадськістю та функцію планування.
2. За ознакою необхідних для здійснення взаємодії з громадськістю ресурсів: функції фінансування, матеріально-технічного забезпечення, стимулювання працівників органів прокуратури, які ефективно здійсню-

ють взаємодію з громадськістю, кадрового забезпечення взаємодії з громадськістю.

3. Функції узгодженості взаємодії з громадськістю: функції керівництва взаємодією з громадськістю, координації, організації та контролю.

4. Функції формування та вдосконалення системи взаємодії органів прокуратури з громадськістю: функції організаційного проектування й організаційного планування.

Основними напрямками діяльності відділу PR при органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування є:

- зв'язки із засобами масової інформації;
- зв'язки з місцевим населенням;
- взаємозв'язки з інформаційними центрами;
- створення та підтримання узагальненого іміджу органу державної влади або органу місцевого самоврядування;
- організація виставок;
- організація зборів і лекцій;
- робота на підвищення ролі й авторитету органу державного управління.

Однак не треба забувати, що найбільш важливим аспектом PR завжди залишається особистий контакт працівників органу державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадськістю. Саме тому якщо відвідувач отримав неприємне враження від спілкування з працівником органу державної влади або місцевого самоврядування, до якого він прийшов зі своєю проблемою, подальші зусилля вже не зможуть згладити цього неприємного враження.

Треба зазначити, що судження, що відображають ставлення суб'єкта (громадянина) до значущих для нього подій і явищ соціальної дійсності, впливають на формування громадської думки. *Громадська думка* – тимчасовий стан суспільної свідомості, що виявляється як сукупність оцінних суджень різноманітних груп і верств населення, індивідуальних думок із певної проблеми, яка стосується групи людей. Сформовану громадську думку важко змінити, особливо домогтися публічного визнання неефективності минулої діяльності, власних помилок. Водночас вона може різко змінюватися, тому з нею слід працювати на основі глибоких знань про закони й особливості поведінки спільнот, використовуючи сучасні комунікаційні технології.

Робота з громадською думкою органів державної влади та місцевого самоврядування дає змогу реалізовувати свої ідеї, проекти, рішення. Таким чином, діалог між підрозділами зв'язків із громадськістю органів державної влади та місцевого самоврядування дає можливість творити єдину комунікаційну та іміджеву політику.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Наведіть приклади використання public relations у державній установі.
2. Яка роль public relations у формуванні іміджу державної установи.
3. Охарактеризуйте public relations в управлінській діяльності державного органу.
4. Назвіть методи public relations.
5. Які основні форми організації public relations у державній установі?
6. Яке завдання відділів зв'язків із громадськістю при органах державної влади та місцевого самоврядування?
7. Назвіть причини виникнення паблік релейшнз.
8. Що таке зв'язки з громадськістю?

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Зовнішньополітичні комунікації – це процес обміну міжнародною інформацією в системі міжнародних відносин між окремими суб'єктами, державами, суспільними групами та індивідами.

Мета паблік релейшнз органу державної влади – установлення двостороннього спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння між громадянами та державною владою, що засноване на правді, знанні та повній інформованості.

Міжнародні паблік релейшнз – це комунікації зі світовою громадськістю, яка є суб'єктом міжнародних ПР, що відбуваються в мультикультурному середовищі та спрямовані на гармонізацію відносин між різними суб'єктами міжнародних відносин.

Паблік релейшнз – це плановані, тривалі зусилля, спрямовані на створення і підтримку доброзичливих відносин і взаєморозуміння між організацією та її громадськістю (працівники, партнери і споживачі).

Світова громадськість – це сукупний об'єкт міжнародних ПР, представлений населенням різних країн світу, державами і державними установами, транснаціональними корпораціями, національними фірмами та організаціями, міжнародними утвореннями, які активно її сприймають і реагують на неї.

Спілкування – складний, багатоплановий процес установлення та розвитку контактів між людьми, який породжується потребами в спільній діяльності; містить у собі обмін інформацією, вироблення єдиної стратегії взаємодії, сприймання та розуміння партнера у спілкуванні.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ СЕМІНАРСЬКОГО ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Охарактеризуйте методи та форми організації public relations у державній установі.

Завдання 2. Назвіть функції відділів зв'язків із громадськістю при органах державної влади та місцевого самоврядування.

Завдання 3. На прикладі одного з органів публічної влади покажіть особливості використання відомих вам аспектів дослідження інформації.

Завдання 4. Чи можна стверджувати, що класичне визначення зв'язків із громадськістю, дане С. Блеком («мистецтво і наука досягнення гармонії за допомогою взаєморозуміння, заснованого на правді і повній інформованості»), повною мірою застосовне до нинішніх умов, враховуючи процес глобалізації та формування інформаційного суспільства?

Завдання 5. Охарактеризуйте PR як одну з функцій соціального, політичного та економічного управління.

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Канал впливу організації на населення, який поки що передчасно розглядати в Україні як повноцінний самодостатній PR-інструмент, – це:

- а) Інтернет;
- б) інформування через засоби масової інформації;
- в) лобіювання своїх інтересів в органах публічної влади;
- г) організація власних PR-заходів;
- д) загальне інформування всіх своїх цільових груп.

2. Міжнародний етичний кодекс суспільних відносин «Афінський кодекс», який регулює професійну поведінку всіх тих, хто займається PR, було ухвалено в:

- а) липні 1983 р.;
- б) травні 1965 р.;
- в) грудні 1998 р.;
- г) травні 2004 р.

3. Найважливіший спосіб контактування членів і співпрацівників місцевого органу влади з громадськістю – це:

- а) особистий;
- б) листування;
- в) спілкування телефоном;
- г) дошки оголошень.

4. «Зайвим» серед принципів, на яких базується Урядова Концепція взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, що створював уряд за участю громадськості впродовж 2005-2007 рр., є:

- а) соціальне партнерство;
- б) забезпечення рівних можливостей усім інститутам громадянського суспільства;
- в) повсюдність взаємодії;
- г) взаємна відповідальність;
- д) участь інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики.

5. Яку сферу діяльності вважають «матір'ю» паблік рилейшнз, оскільки саме на її основі почали розвиватися зв'язки з громадськістю?

- а) журналістику;
- б) рекламу;
- в) пропаганду;
- г) менеджмент.

6. Яка з нижчеперелічених соціальних груп належить до внутрішньої громадськості?

- а) потенційні та реальні споживачі продукції чи послуг, що виробляються відповідною організацією;
- б) партнери певної організації (постачальники, інвестори тощо);
- в) державні органи (як центральні, так і місцеві);
- г) керівники окремих структурних підрозділів відповідної організації.

7. Про що йдеться: «Це відносно стійка група людей, що виникла на основі спільності їх інформаційних інтересів і потреб, а також форм, засобів і каналів задоволення цих потреб»?

- а) внутрішню громадськість;
- б) цільову громадськість;
- в) аудиторію;
- г) цільовий сегмент громадськості.

8. Про кого йдеться: «Це люди, відібрані організацією для інформаційного впливу»?

- а) внутрішню громадськість;
- б) цільову громадськість;
- в) аудиторію;
- г) цільовий сегмент громадськості.

9. Особливості PR-ринку в Україні:

- а) PR-ринок розвинений нерівномірно: сильніше – у столиці, слабкіше – у регіонах;
- б) спостерігається надлишок фахівців, робочих місць не вистачає;
- в) PR особливо розвинені в третьому секторі.

10. Чи згодні ви, що управління громадськими зв'язками є діяльністю з формування громадської думки та управління нею?

- а) так;
- б) ні;
- в) необхідно додати: «Із вивчення громадської думки».

11. Як співвідносяться поняття «менеджмент» і «зв'язки з громадськістю»?

- а) це різні, несумісні поняття;
- б) PR – це різновид менеджменту;
- в) це одне й те ж.

ТЕМИ РЕФЕРАТИВ

1. Public relations як управлінська діяльність та вид зовнішніх комунікативних зв'язків державного органу.
2. Форми організації public relations у державній установі.
3. Public relations і засоби масової інформації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов – К., 1979. – С. 49.
2. Азарова А. О. Використання Goal-технології як одного з методів управління та мотивації персоналу / А. О. Азарова, О. А. Ковальчук // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 8. – С. 161–164.
3. Акбердин Р. З. Вдосконалення структури, функцій і економічних взаємовідносин управлінських підрозділів підприємств при формах господарювання. Навчальна допомога / Р. З. Акбердин, А. Я. Кибанов. – М. : ГАУ, 2003. – 423 с.
4. Ананькина Е. А. Контроллинг как инструмент управления предприятием / Е. А. Ананькина, С. В. Данилочкин, Н. Г. Данилочкина. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 279 с.
5. Андрушків Б. М. Основы менеджменту : [підручник] / Б. М. Андрушків, О. Е. Кузьмин. – Львів : Світ, 1995. – 296 с.
6. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф ; [при содействии Э. Дж. Макдоннелла ; пер. с англ.] – СПб. : Питер-Ком, 1999. – 416 с.
7. Армстронг М. Стратегическое управление человеческими ресурсами : / М. Армстронг ; [пер. с англ.]. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 328 с. – (Серия «Менеджмент для лидера»).
8. Базарова Т. Ю. Управление персоналом / Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. – М. : Высшая школа, 2006. – 288 с.
9. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навчальний посібник] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
10. Бацевич Ф. С. Основы коммуникативной лингвистики : [підручник] / Ф. С. Бацевич – К. : Видавничий центр «Академія», 2004. – 344 с.
11. Бебик В. К проблеме коммуникации и ее функции в обществе / В. Бебик // Персонал. – 2004. – № 3. – С. 28–33.
12. Білоус В. С. Зв'язки з громадськістю (паблік рилейшнз в економічній діяльності) : [навч. посіб.] / В. С. Білоус. – К. : КНЕУ, 2005. – 275 с.
13. Блажнов Е. А. Паблік Рилейшнз – PR: приглашение в мир цивилизованных рыночных и общественных отношений : [учебное пособие] / Блажнов Е. А. – М. : ИМА-Пресс, 1994. – С. 152.

14. Блэк С. Введение в паблик рилейшнз / С. Блэк. – Ростов-на-Дону, 1998. – 220 с.
15. Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? / С. Блэк. – М., 1990. – 216 с.
16. Большаков А. С. Менеджмент : [учебное пособие] / А. С. Большаков. – СПб. : Издательство «Питер», 2000. – 160 с.
17. Бондар Н. Економіка підприємства : [навчальний посібник] / Наталія Бондар. – К. : А.С.К., 2004. – 399 с.
18. Боумзн К. Основы стратегического менеджмента / К. Боумзн ; [пер. с англ.] ; [под ред. Л. Г. Зайцева, М. И. Соколовой]. – М. : Банки и биржи: ЮНИТИ, 1997. – С. 171.
19. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К. : Ірпінь : ВТФ Перун, 2002. – 1440 с.
20. Вершигора Е. Менеджмент : [учебное пособие] / Евгений Вершигора. – М. : Инфра-М, 2004. – 256 с.
21. Виханский О. С. Менеджмент : [учебник] / О. С. Виханский, А. И. Наумов. – М. : Гардарика, 1996. – 480 с.
22. Виханский О. С. Стратегическое управление : [учебник] / О. С. Виханский. – [2-е изд., перераб. и доп.] – М. : Гардарики, 2002. – 296 с.
23. Войтко Є. В. Матрична структура підприємства як необхідний елемент у системі управління персоналом [Електронний ресурс] / Є. В. Войтко // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2010. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_ep/2010_1/files/EC110_13.pdf.
24. Воронкова А. Э. Современные технологии управления промышленным предприятием : [монография] / А. Э. Воронкова, А. В. Козаченко, С. К. Рамазанов, Л. Е. Хлапенев. – К. : Либра, 2007. – 256 с.
25. Всемирная энциклопедия : Философия / Главн. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов. – М. : АСТ, Мн. : Харвест, Современный литератор, 2001. – 1312 с.
26. Гибсон Дж. Организации: поведение, структура, процессы / Дж. Гибсон, Д. М. Иванцевич, Д. Х. Доннелли ; [пер. с англ.]. – М. : ИНФРА – М. – 2000. – 662 с.
27. Гомаль В. Державне управління та державна служба / В. Гомаль, Л. Савченко, Донецька обласна державна адміністрація, Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Донецьк :

- [Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій], 2008. – 74 с.
28. Горохів Б. Прогнозування : короткий метод. керівництво / Б. Горохів // Проблеми теорії та практики управління. – 1995. – № 1. – С. 63–126.
 29. Гріфін Р. Основи менеджменту : [підручник] / Р. Гріфін, В. Яцура ; наук. ред В. Яцура, Д. Олесевич. – Львів : БаК, 2001. – 460 с.
 30. Громадяни у пошуках інформації: українські реалії / [упоряд. С. Г. Підлуська]. – К. : Агенство «Україна», 2005. – 180 с.
 31. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : [навчальний посібник] / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. Мельниченко та ін. ; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
 32. Державне управління та державна служба : [словн.-довід.] / [уклад. О. Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
 33. Державне управління : [навчальний посібник] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; [за ред. А. Ф. Мельник]. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
 34. Дикань Н. В. Менеджмент : [навч. посібник] / Н. В. Дикань, І. І. Борисенко. – К. : Знання, 2008. – 389 с.
 35. Довгань Л. Є. Стратегічне управління : [навчальний посібник] / Л. Є. Довгань, Ю. В. Каракай, Л. П. Артеменко – К. : Центр навчальної літератури, 2009. – 440 с.
 36. Дракер П. Ф. Управление, нацеленное на результаты / П. Ф. Дракер. – М. : Технологическая школа бизнеса, 1994. – 200 с.
 37. Дракер П. Практика менеджмента / П. Дракер ; [пер. с англ.]. – М. : ИД Вильямс, 2007. – 400 с.
 38. Економічна енциклопедія : [у трьох томах.] / Редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Видавничий центр «Академія», 2000. – Т. 1. – 864 с.
 39. Євтушенко О. Н. Теоретичні основи державного управління : [навч. посіб.] / О. Н. Євтушенко, В. М. Смельянов, Г. В. Коваль, С. П. Тимофєєв, В. С. Фуртатов. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2010. – 260 с.
 40. Жарлінська Р. Г. Категорії «Паблік рилейшнз» та зв'язки з громадськістю: теоретичний аспект [Електронний ресурс] /

- Р. Г. Жарлінська, О. Свіргун. – Режим доступу : <http://intkonf.org/k-e-n-zharlinska-rg-svirgun-o-kategoriyi-pablik-rileyshnz-ta-zvyazki-z-gromadskisty-teoretichniy-aspekt/>.
41. Жигалов В. Т. Основи менеджменту і управлінської діяльності : [підручник] / В. Т. Жигалов, Л. М. Шимановська. – К. : Вища школа, 1994. – 223 с.
 42. Жукова М. А. Индустрия туризма: менеджмент организации / М. А. Жукова. – М. : Финансы и статистика, 2006. – 200 с.
 43. Залож В. В. Методичний апарат побудови організаційних структур управління органів прикордонного відомства / В. В. Залож // Збірник наукових праць. Науково-дослідного інституту державної прикордонної служби України. – № 1. – 2011. – С. 69–73.
 44. Ивашкевич В. Б. Контроллинг: сущность и назначение / В. Б. Ивашкевич // Бухгалтерский учет и аудит. – 1991. – № 7. – С. 8–12.
 45. Ансофф И. Стратегическое управление / Игорь Ансофф. – М. : Изд-во «Экономика», 1989. – 520 с.
 46. Информационные технологии в бизнесе / [под ред. М. Желены]. – СПб. : Питер, 2002. – 240 с.
 47. Ібрагімова І. Організація системи інформаційної підтримки державного управління (загальні аспекти комунікаційної політики) / І. Ібрагімова // Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / [укл. В. Є Романов, О. І. Кілієвич]. – К. : Вид-во УАДУ, 2001.
 48. Інтернет-аудиторія зростає через підлітків і пенсіонерів [Електронний ресурс] // Газета по-українськи. – 12 лютого 2013 р. – Режим доступу : <http://gazeta.ua/articles/comments-newspaper/437141>.
 49. Інформаційний менеджмент: опорний конспект лекцій у схемах і таблицях : [навчальний посібник для студ. вищ. навч. закладів] / О. В. Матвієнко, М. Н. Цивін ; М-во освіти і науки України. – Київ : Слово, 2007. – 200 с.
 50. Іщук С. М. Інтернет-комунікація: інформаційний зміст та ігровий характер / С. М. Іщук // Вісник НАУ : Філософія. Культурологія. – 2008. – № 2 (8). – С. 87–91.
 51. Кайлюк Є. М. Стратегічний менеджмент : [навч. посіб.] / Є. М. Кайлюк, В. М. Андрєєва, В. В. Гриненко. – Х. : ХНАМГ, 2010. – 279 с.
 52. Карлоф Б. Деловая стратегия: концепция, содержание, символы / Б. Карлоф. – М. : Экономика, 1991. – 239 с.
 53. Карминский А. М. Контроллинг в бизнесе. Методологические и практические основы построения контроллинга в организациях /

- А. М. Карминский, Н. И. Оленев, А. Г. Примаков, С. Г. Фалько. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 256 с.
54. Карпов Ю. Имитационное моделирование систем. Введение в моделирование / Ю. Карпов. – СПб. : БХВ Петербург, 2006. – 400 с.
55. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс ; [пер. с англ. ; под науч. ред. О. И. Шкаратана]. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – С. 77–78.
56. Катлип Скотт М. Паблик рилейшнз. Теория и практика : [учеб. пособие]. / Скотт М. Катлип, Аллен Х. Сентер, Гелен М. Брум ; [пер. с англ.]. – 8-е изд. – М. : ИД «Вильямс», 2001. – 624 с.
57. Кашкин В. Б. Введение в теорию коммуникации : [учеб. пособие] / В. Б. Кашкин. – Воронеж : Изд-во ВГТУ, 2000. – 175 с.
58. Квіт С. Масові комунікації : [підручник] / С. Квіт. – К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2008. – 206 с.
59. Кіндрацька Г. І. Стратегічний менеджмент : [навч. посіб.] / Г. І. Кіндрацька. – К. : Знання, 2006. – 366 с.
60. Коваль Л. В. Адміністративне право / Л. В. Коваль. – К., 1998. – С. 26–27.
61. Колосок С. В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : дисертація ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / С. В. Колосок ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2003. – С. 8.
62. Королько В. Г. Паблик рилейшнз. Наукові основи, методика, практика / В. Г. Королько. – К. : Скарби, 2001. – 400 с.
63. Косенко Ю. В. Основи теорії мовної комунікації : [навч. посіб.] / Ю. В. Косенко. – Суми : Сумський державний університет, 2011. – 187 с.
64. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навчальний посібник] ; [вид. 3-тє, виправл. та доповн.] / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
65. Кредісов А. І. Менеджмент для керівників / А. І. Кредісов, С. Г. Панченко, В. А. Кредісов – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 556 с.
66. Кузьмін О. Є. Менеджмент : [навчальний посібник] / О. Є. Кузьмін, Л. С. Ноджак, О. Г. Мельник – Л., 2009. – 152 с.
67. Кузьмін О. Є. Теоретичні та прикладні засади менеджменту : [навч. посіб.] / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник. – [3-тє вид. доп. і перероб.]. – Львів : Нац. ун-т «Львівська політехніка» (Інформаційно-видавничий центр «ІНТЕЛЕКТ+» Інституту післядипломної освіти), «Інтелект-Захід», 2007. – 384 с.

68. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
69. Лассвелл Г. Структура и функции коммуникации в обществе [Электронный ресурс] / Г. Лассвелл // Массовая коммуникация в современном мире : [хрестоматия]. – М. : Дело, 2002. – Режим доступа : http://www.i-u.ru/biblio/archive/hrest_pr/00.aspx.
70. Лафта Дж. К. Теория организации : [учеб. пособие] / Дж. К. Лафта. – М. : Велби, Проспект, 2006. – 416 с.
71. Лиотар Ж.-Ф. Состояние постмодерна / Ж.-Ф. Лиотар. – СПб. : Алетейя, 1998. – 160 с.
72. Мазур И. И. Эффективный менеджмент / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро, Н. Г. Ольдерогге – М. : Высшая школа, 2003. – 555 с.
73. Максимцов М. М. Менеджмент : [учебник для вузов] / М. М. Максимцов, А. В. Игнатьева, М. А. Комаров и др. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
74. Малин А. С. Исследование систем управления : [учеб. для вузов] / А. С. Малин, В. И. Мухин. – М. : ГУ, 2002. – 400 с.
75. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В. Я. Малиновський. – [вид. 2-ге, доп. та перероб.] – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
76. Манн Р. Контроллинг для начинающих. Система управления прибылью / Р. Манн, Э. Майер. – М. : Финансы и статистика, 2004. – 301 с.
77. Манхейм К. Диагноз нашего времени / К. Манхейм. – М. : Юрист, 1994. – 658 с.
78. Матвієнко О. В. Інформаційне забезпечення державного управління : [навч. посіб.] / О. В. Матвієнко, М. Н. Цивін – К. : Центр навчальної літератури, 2010. – 152 с.
79. Менеджмент человеческих ресурсов: обзорная информация / [сост. В. И. Яровой ; под ред. Г. В. Щекина]. – К. : МАУУП, 1995. – 510 с.
80. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело. – 1993. – 672 с.
81. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; [пер. с англ.]. – М. : Дело, 1992. – 702 с.
82. Мильнер Б. З. Теория организации / Б. З. Мильнер. – М. : ИНФРА. – 2000. – 477 с.
83. Минцберг Г. Структура в кулаке / Г. Минцберг ; [пер. с англ.]. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 512 с.

84. Минцберг Г. Школы стратегий / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Дж. Лэмпел ; [пер. с англ.]. – СПб. : Питер, 2001. – 182 с.
85. Минцберг Г. Школы стратегий, стратегическое сафари / Г. Минцберг, Б.Альстрэнд, Дж. Лэмпел – СПб. : Питер, 2000. – 366 с. – (Серия «Теория и практика менеджмента»).
86. Мойсеев В. А. Паблік рилейшнз : [навч. посіб.] / В. А. Мойсеев. – К. : Академвидав, 2007. – 224 с.
87. Мостепаненко М. В. Философия и методы научного познания / М. В. Мостепаненко. – Л., 1972.
88. Мудриєвська Л. М. Державне управління : [навч. посіб.] / Л. М. Мудриєвська, В. П. Гомаль. – Дніпропетровськ, 2012. – 156 с.
89. Новий тлумачний словник української мови : [у трьох томах] / [укладачі: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко]. – Київ : Вид-во «АКОНІТ», 2006. – Т. 1. А-К. – 926 с.
90. Новіков Б. В. Основи адміністративного менеджменту : [навчальний посібник] / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініюк, П. В. Круш. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.
91. Оболенський О. Ю. Методика проведення функціонального аналізу діяльності органів державної влади з урахуванням доцільності надання ними послуг: наук. розробка / О. Ю. Оболенський, В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2009. – 40 с.
92. Овсянко Д. М. Административное право / Д. М. Овсянко. – М., 1999. – С. 10.
93. Огієнко С. О. Стратегічне управління підприємством у сучасних економічних умовах / С. О. Огієнко, В. О. Письмак // Економіка розвитку. – Х. : ХНЕУ, 2009. – № 3 (51). – С. 12–18.
94. Пекельна В. С. Теоретические основы управления (школоведческий аспект) / В. С. Пекельна – М. : Высшая школа, 1990. – С. 58–62.
95. Письмаченко Л. М. Реформування системи державного управління на засадах концепції контролінгу [Електронний ресурс] / Л. М. Письмаченко. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Pysmko.htm.
96. Письмаченко Л. М. Контролінг в органах державної влади й органах місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / Л. М. Письмаченко. – К. : Вид-во НАДУ, 2008. – 81 с.
97. Політологічний енциклопедичний словник : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.]. – К. : Генеза, 1997. – 400 с.

98. Порохня В. М. Стратегічне управління : [навч. посіб.] / В. М. Порохня, Т. О. Безземельна, Т. А. Кравченко. – К. : Центр навчальної літератури, 2012. – 224 с.
99. Посикера Л. Р. Политическая коммуникация в условиях избирательных кампаний: анализ концепций и технологий : диссертация ... кандидата политических наук : 23.00.02. / Л. Р. Посикера. – Москва, 1994. – 163 с.
100. Почепцов Г. Г. Паблик рилейшнз для професіоналов / Г. Г. Почепцов. – М. : Релф-бук, К. : Ваклер, 2000. – 624 с.
101. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации / Г. Г. Почепцов. – М. : «Релф-бук», К. : «Ваклер», 2001. – 656 с.
102. Почепцов Г. Г. Теорія комунікації / Г. Г. Почепцов. – К. : Видавничий центр «Київський університет», 1999. – 308 с.
103. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 : Постанова КМУ від 22.02.2012 № 142 (набула чинності 03.03.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/142-2012-%D0%BF>.
104. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13.01.2011 № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 313.
105. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
106. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.
107. Про організацію проведення функціонального обстеження органів державної влади в 2012 році : Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 155 від 27 липня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN77185.html.
108. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 р. № 537-V // ВВР України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
109. Пушкар М. С. Тенденції та закономірності розвитку бухгалтерського обліку в Україні (теоретико-методологічні аспекти) : [монографія] / М. С. Пушкар. – Тернопіль : Економічна думка, 1999. – 422 с.
110. Семернікова І. Економіка підприємства : [навчальний посібник] / Ірина Семернікова, Наталія Мешкова-Кравченко. – Херсон : ОЛДІ-плюс, 2003. – 311 с.

111. Словник української мови : в 11 томах. – Т. 1. – К. : Вид-во «Наукова думка», 1970. – С. 615.
112. Соляник К. М. Зв'язки з громадськістю в контексті реалізації державної політики України [Електронний ресурс] / К. М. Соляник // Державне будівництво. – № 2. – 2012. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/12.pdf>.
113. Сучасний виборчий PR : [навч. посібник] / В. В. Лісничий, В. О. Грищенко, В. М. Іванов та ін. – Северодонецьк : Видавничий дім «ЄВРИКА», 2001. – 489 с.
114. Терминология менеджмента : [словарь] / сост. А. К. Семенов, В. И. Набоков. – М. : Маркетинг, 2002. – 224 с.
115. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
116. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – С. 47.
117. Ткач Г. Й. Поняття владного повноваження / Г. Й. Ткач // Вісник Львівського національного університету ім. І. Франка. – Серія юрид. – Вип. 49. – 2009. – С. 101–105.
118. Томпсон А. А. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии : [учеб. для вузов] / А. А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд ; под. ред. Л. Г. Зайцева, М. И. Соколовой ; [пер. с англ.]. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 576 с.
119. Управление персоналом : [учебник для вузов] / под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 423 с. – С. 221–222.
120. Хміль Ф. І. Менеджмент : [підручник]. – К. : Вища школа, 1995. – 351 с.
121. Циба Т. Є. Особливості і механізм стратегічного планування / Т. Є. Циба // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 2 (56). – С. 159–172.
122. Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях : [навч. посіб.] / О. А. Цуруль. – К. : КНЕУ, 2002. – 142 с.
123. Шапар В. Сучасний тлумачний словник. – Х. : «ПРАПОР», 2007. – 620 с.
124. Шевченко О. В. PR-технології у міжнародних відносинах (європейський досвід та перспективи України). – К. : КІМВ ім. Тараса Шевченка, 2003. – С. 6–103.
125. Шегда А. В. Основи менеджменту : [навчальний посібник] / А. В. Шегда. – Київ : Знання, 1998. – 512 с.

126. Шершньова З. Є. Стратегічне управління : [підручник] / З. Є. Шершньова. – К. : КНЕУ, 2004. – 699 с.
127. Шершньова З. Є. Стратегічне управління : [навч. посіб.] / З. Є. Шершньова, С. В. Оборська. – К. : КНЕУ, 1999. – 384 с.
128. Широких О. В. Моделі комунікаційного процесу / О. В. Широких // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия «Филология. Социальные коммуникации». – Том 25 (64). – № 1. – Часть 1. – С. 199–203.
129. Щур Д. Л. Кадры предприятия. 60 образцов положений об отделах и службах : [практическое пособие] / Д. Л. Щур, Л. В. Труханович. – М. : Дело и Сервис, 2000. – 260 с.
130. Юкаева В. С. Управленческие решения : [учеб. пособие] / В. С. Юкаева. – М. : Аудит ; Издат. дом «Дашков и КО», 1999. – 292 с.
131. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. – Т. 3. – 792 с.
132. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: [монографія] / О. І. Ющик. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.
133. Lazarsfeld P. The People's Choice. How the Voter Makes up His Mind in a Presidential Campaign [text] / P. Lazarsfeld, B. Berelson, H. Gaudet. – N. Y. : Columbia University Press, 1968. – 187 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

ІНСТРУКЦІЯ

Електронний варіант форми Ви можете отримати, надіславши запит на адресу: ivan.roschin@center.gov.ua

Додаток складається з таблиці, яка повинна містити вичерпний перелік адміністративних послуг, що мають надаватися Вашим органом державної влади згідно з чинними нормативно-правовими актами. Вам необхідно заповнити цей додаток відповідно до порядку, поданого нижче. Результатом Вашої роботи з цією таблицею має бути погоджений перелік адміністративних послуг.

Порядок заповнення Таблиці:

1. Стовпчик № 1 – порядковий номер державної послуги – уже заповнений.
2. Стовпчик № 2 (незаповнений) – назва адміністративної послуги з реєстру – містить назву послуги, яка надається. Якщо Ви маєте зауваження до граматичних формулювань (відмінків, неправильного вживання синонімів тощо) або ж до вживання певних слів – необхідно закреслити неправильні формулювання й у тому ж рядку написати більш коректне формулювання функції. Коригуючи формулювання послуги, необхідно спиратися на те, яким чином вона записана у відповідному нормативно-правовому акті (стовпчик № 3). Якщо певну платну державну послугу не включено до цього переліку – додайте її наприкінці списку.
3. Стовпчик № 3 (незаповнений) – реквізити норми нормативно-правового акта, якою визначається послуга. У разі доповнення переліку новими державними послугами необхідно обов'язково послатися на відповідну норму із зазначенням усіх її реквізитів (назва нормативно-правового акта, розділу, статті, пункту, підпункту, абзацу).
4. Стовпчик № 4 (незаповнений) – розмір плати за надання адміністративної послуги. У ньому вказується розмір плати, що стягується за надання цієї послуги.
5. Стовпчик № 5 (незаповнений) – результат надання адміністративної послуги. Вказується, який саме документ чи інший «результат» надається отримувачу послуги: витяг, висновок, експертний висновок, ліцензія, довідка, сертифікат тощо.

6. Стопчик № 6 (незаповнений) – реквізити норми нормативно-правового акта, яким визначається платність послуги. У випадку, якщо послуга є платною, у ньому необхідно вказати відповідну норму із зазначенням усіх її реквізитів (назва нормативно-правового акта, розділу, статті, пункту, підпункту, абзацу).
7. Стопчик № 7 (незаповнений). У ньому необхідно вказати кількість послуг цього типу, наданих Вашим органом за 2011 р.
8. Просимо Вас заповнити таблицю адміністративними послугами, які надаються Вашим органом державної влади. При вказуванні адміністративних послуг **обов'язковим** є вказування нормативно-правового акта, дати його ухвалення та номера, а також реквізитів норми (статті, пункту, абзацу), яка вказує на необхідність виконання цієї функції.
9. У випадку появи будь-яких питань чи уточнень просимо Вас звертатися до контактної особи в Національному агентстві України з питань державної служби.

Продовження додатка А

ПЕРЕЛІК АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

(назва структурного підрозділу/ТО)

№	Назва адміністративної послуги з реєстру	Нормативно-правові акти, відповідно до яких надається адміністративна послуга	Розмір плати за надання адміністративної послуги	Результат надання адміністративної послуги	НПА, що визначає платність послуги	Кількість послуг за 2011 рік
1	2	3	4	5	6	7

ІНСТРУКЦІЯ

**Електронний варіант форми Ви можете отримати,
надіславши запит на адресу: ivan.roschin@center.gov.ua**

Додаток складається з таблиці, яка повинна містити вичерпний перелік контрольно-наглядових (інспекційних) функцій, що здійснюються Вашим органом державної влади згідно з чинними нормативно-правовими актами. Вам необхідно заповнити цей додаток відповідно до порядку, поданого нижче. Результатом Вашої роботи з цією таблицею має бути погоджений перелік контрольно-наглядових (інспекційних) функцій, що здійснюються Вашим органом державної влади, структурними підрозділами, які перебувають у його складі.

Порядок заповнення Таблиці:

1. Стовпчик № 1 – порядковий номер функції.
2. Стовпчик № 2 (незаповнений) – найменування контрольно-наглядової (інспекційної) функції, виходячи з аналізу відповідного нормативно-правового акта.
3. Стовпчик № 3 (незаповнений) – реквізити норми нормативно-правового акта, якою визначається функція із зазначенням усіх реквізитів (назва нормативно-правового акта, розділу, статті, пункту, підпункту, абзацу).
4. Стовпчик № 4 (незаповнений). Необхідно зазначити інші органи державної влади, їх структурні підрозділи, які беруть участь у виконанні функції.
5. Стовпчик № 5 (незаповнений). У випадку наявності співвиконавців необхідно чітко зазначити, хто з них є головним виконавцем функції.
6. Стовпчик № 6 (незаповнений) – результат виконання функції.
7. Стовпчик № 7 (незаповнений). Необхідно зазначити кінцевого споживача результатів виконання функції.
8. Просимо Вас заповнити таблицю функціями, безпосереднім виконавцем яких є Ваш орган державної влади. При вказуванні цих функцій **обов'язковим** є вказування нормативно-правового акта, дати його ухвалення та номера, а також реквізитів норми (статті, пункту, абзацу), яка вказує на необхідність виконання цієї функції.
9. У випадку появи будь-яких питань чи уточнень просимо Вас звертатися до контактної особи в Національному агентстві України з питань державної служби.

Продовження додатка А

Перелік контрольно-наглядових (інспекційних) функцій

(назва структурного підрозділу)

№	Найменування функції	Нормативно-правові акти, відповідно до яких здійснюється функція	Співвиконавці функції	Повноваження співвиконавців	Результат виконання функції	Споживач (клієнт) виконання функції
1	2	3	4	5	6	7

АНКЕТА

№	Запитання	Відповідь	Можливі шляхи вирішення
Функції з надання адміністративних послуг			
1	Які функції з надання адміністративних послуг виконує структурний підрозділ?		
2	Якими нормативними актами регулюється виконання цих функцій?		
3	Чи всі послуги, передбачені законодавством, надаються Вашим підрозділом, чи надаються вони на належному рівні? Якщо ні – перелічіть, які саме не надаються, або надаються на неналежному рівні, причини такого стану.		
4	З якими структурними підрозділами, територіальними та місцевими державними органами Ви співпрацюєте в процесі надання послуг та в якій частині?		
5	Чи здійснюється функція за зверненням фізичних та юридичних осіб?		
6	Яким є продукт виконання функцій?		
Контрольно-наглядові (інспекційні) функції			
7	Які контрольно-наглядові (інспекційні) функції виконує структурний підрозділ?		
8	Якими нормативними актами регулюється виконання цих функцій?		
9	Чи забезпечує функція контроль і нагляд за дотриманням установлених нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил і норм поведінки?		
10	Чи всі контрольні функції, передбачені законодавством, виконуються Вашим підрозділом, чи виконуються вони на належному рівні? Якщо ні – перелічіть, які саме, а також причини невиконання або неналежного виконання.		
11	З якими структурними підрозділами, територіальними та місцевими державними органами Ви співпрацюєте в процесі надання послуг та в якій частині?		
12	Чи виконуються такі ж або схожі контрольні функції (щодо того самого або іншого об'єкта контролю) іншими структурними підрозділами або територіальними органами?		
13	Яким є продукт виконання функцій?		

Загальні питання			
14	Чи існують, на Вашу думку, надлишкові функції, які виконує Ваш підрозділ, і від яких доцільно відмовитись? Якщо так – які саме?		
15	Чи існують функції, які, з Вашої точки зору, має виконувати Ваш підрозділ, проте вони виконуються іншим підрозділом? Якщо так – які саме?		
16	Чи надаються такі ж або схожі послуги іншими структурними підрозділами або територіальними органами?		
17	Хто є споживачем продукту функції?		

Продовження додатка А

**Пропозиції робочої групи щодо функції органу державної влади, у
якому виявлено поєднання контрольно-наглядових (інспекційних)
функцій та функцій із надання адміністративних послуг**

- | | | |
|---|------------------------------|-----------------------------|
| 1. Функцію ліквідувати: | ☐ так | ☐ ні |
| а) як таку, що реально не виконується; | ☐ так | ☐ ні |
| б) як нелегітимну; | ☐ так | ☐ ні |
| в) як дублюючу. | ☐ так | ☐ ні |
| 2. Передати функцію іншим органам: | | |
| а) органам місцевого самоврядування; | ☐ так | ☐ ні |
| б) підпорядкованим органам; | ☐ так | ☐ ні |
| в) центральним органам виконавчої влади; | ☐ так | ☐ ні |
| г) недержавним організаціям; | ☐ так | ☐ ні |
| д) приватному сектору; | ☐ так | ☐ ні |
| е) інше. | | |
| 3. Скоротити масштаб виконання функції: | ☐ так | ☐ ні |
| 4. Провести вдосконалення механізму здійснення функції: | ☐ так | ☐ ні |
| 5. Залишити функцію без змін: | ☐ так | ☐ ні |
| 6. Змінити формулювання функції: | ☐ так | ☐ ні |
| 7. Інше: | | |

Продовження додатка А

Критеріями визначення функцій працівників державних органів, які можуть бути передані на виконання організації будь-якої форми власності, є:

1. Установлення за відповідною посадою повноважень, безпосередньо не пов'язаних із реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим.

2. Відсутність у працівника державного органу державно-владних повноважень.

3. Установлення за відповідною посадою виконання функцій з обслуговування, пов'язаних із:

- розробкою проектів організаційних рішень, пов'язаних із реалізацією завдань підрозділу, пропозицій щодо вдосконалення технологічних процесів;

- забезпеченням керівника структурного підрозділу або його заступників необхідною інформацією з поточних питань;

- забезпеченням виконання службових завдань, дотриманням установленої технології робіт;

- участю в інформаційному забезпеченні роботи погоджувальних, спеціальних та інших комісій;

- підготовкою за дорученням керівника структурного підрозділу оглядових, аналітичних та інших інформаційних матеріалів, довідок і т. п.;

- веденням діловодства (отримання, реєстрація, облік проходження документів у підрозділі і т. п.);

- контролем за отриманням, реєстрацією, проходженням документів у підрозділі;

- організацією роботи служби діловодства;

- проведенням експертизи цінності документів;

- формуванням і веденням автоматизованої інформаційно-довідкової бази даних;

- підготовкою оглядових та інших інформаційних матеріалів із питань, віднесених до відання підрозділу;

- підготовкою звітів, організаційно-розпорядчої, інформаційно-аналітичної, технічної документації;

- організаційно-технічним забезпеченням заходів, що проводяться підрозділом;

- веденням Web-сторінки структурного підрозділу;

- технічним забезпеченням діяльності структурного підрозділу (машинописні, копіювальні роботи, заповнення заявок на канцтовари, пропусків, ведення табеля і т. п.);
- систематичним інформуванням керівника державного органу, керівників структурних підрозділів та їх заступників про стан виконання документів і доручень;
- організацією роботи служби діловодства;
- взаємодією з організаційними та господарськими підрозділами для забезпечення чіткої роботи і т. д.;
- виконанням чітко регламентованих технологічних процесів;
- утримання в належному стані адміністративних будівель державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату;
- управлінням та обслуговуванням транспортних засобів, що перебувають у розпорядженні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату.

Продовження додатка А

**Виявлення функцій, які можуть бути передані на виконання
організації будь-якої форми власності**

(назва структурного підрозділу)

№ з/п	Назва функції	Нормативно- правовий акт, в якому закріплено функцію	Посада працівника, якою передбачено здійснення функції	Прим.



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
ПОСТАНОВА

від 22 лютого 2012 р. № 142

Київ

Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179

Кабінет Міністрів України **постановляє:**

Внести до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» (Офіційний вісник України, 2005 р., № 11, ст. 522; 2007 р., № 10, ст. 363, № 53, ст. 2166; 2008 р., № 68, ст. 2270; 2011 р., № 37, ст. 1523, № 83, ст. 3029) зміни, що додаються.

Прем'єр-міністр України
Інд. 71

М. АЗАРОВ

ЗАТВЕРДЖЕНО

Постановою Кабінету Міністрів
України

від 22 лютого 2012 р. № 142

ЗМІНИ,

**що вносяться до постанови Кабінету Міністрів України
від 12 березня 2005 р. № 179**

1. Пункт 3 виключити.
2. Доповнити постанову пунктом 3-1 такого змісту:
«3-1. У складі місцевих державних адміністрацій утворюються такі структурні підрозділи (якщо інше не передбачено законодавчими актами):
департамент – структурний підрозділ обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (крім їх апаратів), що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузовість, багатофункціональність), координації роботи,

пов'язаної з виконанням таких завдань, за умови, що в його складі буде не менш як два управління;

управління – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації одногалузевого або однофункціонального спрямування, до складу якого входить не менш як два самостійних відділи;

відділ – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності місцевої державної адміністрації з чисельністю працівників не менше ніж шість одиниць в обласній державній адміністрації та не менше ніж три одиниці у районній державній адміністрації;

сектор – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності місцевої державної адміністрації, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з чисельністю працівників не менше ніж дві одиниці.

Кількість заступників керівників зазначених структурних підрозділів визначається за критеріями, установленими для апарату центрального органу виконавчої влади».

3. У пункті 4:

1) в абзаці першому слова «управлінь, відділів та інших структурних підрозділів» замінити словами і цифрами «структурних підрозділів, зазначених у пункті 3-1 цієї постанови», а слова «самостійні управління» і «самостійних управлінь» – відповідно словами «відповідно управління» і «управлінь»;

2) в абзаці четвертому слова «управлінь, відділів та інших структурних підрозділів» замінити словами і цифрами «структурних підрозділів, зазначених у пункті 3-1 цієї постанови».



ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»
(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 32, ст. 313)

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є**:

Внести до Закону України «Про інформацію» (2657-12) (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., N 48, ст. 650; 2000 р., N 27, ст. 213; 2002 р., N 29, ст. 194; 2003 р., N 28, ст. 214; 2004 р., N 11, ст. 141, N 32, ст. 394; 2005 р., N 33, ст. 429; 2010 р., N 37, ст. 496; 2011 р., N 10, ст. 63, N 12, ст. 86, N 23, ст. 160) зміни, виклавши його в такій редакції:

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про інформацію

Цей Закон регулює відносини щодо створення,
збирання, одержання, зберігання, використання, поширення,
охорони, захисту інформації

Розділ I

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення термінів

1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

документ – матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі;

захист інформації – сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї;

інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді;

суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції

відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Стаття 2. Основні принципи інформаційних відносин

1. Основними принципами інформаційних відносин є:
гарантованість права на інформацію;
відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією;
достовірність і повнота інформації;
свобода вираження поглядів і переконань;
правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації;
захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Стаття 3. Державна інформаційна політика

1. Основними напрямками державної інформаційної політики є:
забезпечення доступу кожного до інформації;
забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
забезпечення інформаційної безпеки України;
сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

Стаття 4. Суб'єкти і об'єкт інформаційних відносин

1. Суб'єктами інформаційних відносин є:
фізичні особи;
юридичні особи;
об'єднання громадян;
суб'єкти владних повноважень.
2. Об'єктом інформаційних відносин є інформація.

Стаття 5. Право на інформацію

1. Кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів.

Реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Стаття 6. Гарантії права на інформацію

1. Право на інформацію забезпечується:

створенням механізму реалізації права на інформацію;

створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів;

обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення;

обов'язком суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;

здійсненням державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію;

встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

2. Право на інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Стаття 7. Охорона права на інформацію

1. Право на інформацію охороняється законом. Держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації.

2. Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом. Суб'єкт інформаційних відносин може вимагати усунення будь-яких порушень його права на інформацію.

3. Забороняється вилучення і знищення друкованих видань, експонатів, інформаційних банків, документів з архівних, бібліотечних, музейних фондів, крім встановлених законом випадків або на підставі рішення суду.

4. Право на інформацію, створену в процесі діяльності фізичної чи юридичної особи, суб'єкта владних повноважень або за рахунок фізичної чи юридичної особи, Державного бюджету України, місцевого бюджету, охороняється в порядку, визначеному законом.

Стаття 8. Мова інформації

1. Мова інформації визначається законом про мови, іншими актами законодавства в цій сфері, міжнародними договорами та угодами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Стаття 9. Основні види інформаційної діяльності

1. Основними видами інформаційної діяльності є створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації.

Розділ II
ВИДИ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 10. Види інформації за змістом

За змістом інформація поділяється на такі види:

інформація про фізичну особу;
інформація довідково-енциклопедичного характеру;
інформація про стан довкілля (екологічна інформація);
інформація про товар (роботу, послугу);
науково-технічна інформація;
податкова інформація;
правова інформація;
Продовження додатка В

статистична інформація;
соціологічна інформація;
інші види інформації.

Стаття 11. Інформація про фізичну особу

1. Інформація про фізичну особу (персональні дані) – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

2. Не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини. До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження.

Кожному забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законом.

Стаття 12. Інформація довідково-енциклопедичного характеру

1. Інформація довідково-енциклопедичного характеру – систематизовані, документовані, публічно оголошені або іншим чином поширені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище.

2. Основними джерелами інформації довідково-енциклопедичного характеру є: енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та

оголошення, путівники, картографічні матеріали, електронні бази та банки даних, архіви різноманітних довідкових інформаційних служб, мереж та систем, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, організаціями, їх працівниками та автоматизованими інформаційно-телекомунікаційними системами.

3. Правовий режим інформації довідково-енциклопедичного характеру визначається законодавством та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Стаття 13. Інформація про стан довкілля (екологічна інформація)

1. Інформація про стан довкілля (екологічна інформація) – відомості та/або дані про:

стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими;

фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми);

стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля;

інші відомості та/або дані.

2. Правовий режим інформації про стан довкілля (екологічної інформації) визначається законами України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

3. Інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом.

Стаття 14. Інформація про товар (роботу, послугу)

1. Інформація про товар (роботу, послугу) – відомості та/або дані, які розкривають кількісні, якісні та інші характеристики товару (роботи, послуги).

2. Інформація про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом.

3. Правовий режим інформації про товар (роботу, послугу) визначається законами України про захист прав споживачів, про рекламу, іншими законами та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Стаття 15. Науково-технічна інформація

1. Науково-технічна інформація – будь-які відомості та/або дані про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

2. Правовий режим науково-технічної інформації визначається Законом України «Про науково-технічну інформацію» (3322-12), іншими законами та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

3. Науково-технічна інформація є відкритою за режимом доступу, якщо інше не встановлено законами України.

Стаття 16. Податкова інформація

1. Податкова інформація – сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України (2755-17).

2. Правовий режим податкової інформації визначається Податковим кодексом України (2755-17) та іншими законами.

Стаття 17. Правова інформація

1. Правова інформація – будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо.

2. Джерелами правової інформації є Конституція України (254к/96-ВР), інші законодавчі і підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань.

3. З метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів фізичним та юридичним особам держава забезпечує офіційне видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після їх прийняття.

Стаття 18. Статистична інформація

1. Статистична інформація – документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства.

2. Офіційна державна статистична інформація підлягає систематичному оприлюдненню.

3. Держава гарантує суб'єктам інформаційних відносин відкритий доступ до офіційної державної статистичної інформації, за винятком інформації, доступ до якої обмежений згідно із законом.

4. Правовий режим державної статистичної інформації визначається Законом України «Про державну статистику» (2614-12), іншими законами та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Стаття 19. Соціологічна інформація

1. Соціологічна інформація – будь-які документовані відомості про ставлення до окремих осіб, подій, явищ, процесів, фактів тощо.

2. Правовий режим соціологічної інформації визначається законами та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Стаття 20. Доступ до інформації

1. За порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

2. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.

Стаття 21. Інформація з обмеженим доступом

1. Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація.

2. Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

Відносини, пов'язані з правовим режимом конфіденційної інформації, регулюються законом.

3. Порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами.

4. До інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості:

- 1) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту;
- 2) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей;

- 3) про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне

забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;

4) про факти порушення прав і свобод людини і громадянина;

5) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;

6) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Розділ III

ДІЯЛЬНІСТЬ ЖУРНАЛІСТІВ, ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ, ЇХ ПРАЦІВНИКІВ

Стаття 22. Масова інформація та її засоби

1. Масова інформація – інформація, що поширюється з метою її доведення до необмеженого кола осіб.

2. Засоби масової інформації – засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації.

Стаття 23. Інформаційна продукція та інформаційна послуга

1. Інформаційна продукція – матеріалізований результат інформаційної діяльності, призначений для задоволення потреб суб'єктів інформаційних відносин. Інформаційною послугою є діяльність з надання інформаційної продукції споживачам з метою задоволення їхніх потреб.

2. Інформаційна продукція та інформаційні послуги є об'єктами цивільно-правових відносин, що регулюються цивільним законодавством України.

Стаття 24. Заборона цензури та заборона втручання в професійну діяльність журналістів і засобів масової інформації

1. Забороняється цензура – будь-яка вимога, спрямована, зокрема, до журналіста, засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, керівника, розповсюджувача, узгоджувати інформацію до її поширення або накладення заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації.

Ця заборона не поширюється на випадки, коли попереднє узгодження інформації здійснюється на підставі закону, а також у разі накладення судом заборони на поширення інформації.

2. Забороняються втручання у професійну діяльність журналістів, контроль за змістом поширюваної інформації, зокрема з метою поширення чи непоширення певної інформації, замовчування суспільно необхідної інформації, накладення заборони на висвітлення окремих

тем, показ окремих осіб або поширення інформації про них, заборони критикувати суб'єкти владних повноважень, крім

випадків, встановлених законом, договором між засновником (власником) і трудовим колективом, редакційним статутом.

3. Умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів та/або переслідування журналіста за виконання професійних обов'язків, за критику тягне за собою відповідальність згідно із законами України.

Стаття 25. Гарантії діяльності засобів масової інформації та журналістів

1. Під час виконання професійних обов'язків журналіст має право здійснювати письмові, аудіо- та відеозаписи із застосуванням необхідних технічних засобів, за винятком випадків, передбачених законом.

2. Журналіст має право безперешкодно відвідувати приміщення суб'єктів владних повноважень, відкриті заходи, які ними проводяться, та бути особисто прийнятим у розумні строки їх посадовими і службовими особами, крім випадків, визначених законодавством.

3. Журналіст має право не розкривати джерело інформації або інформацію, яка дозволяє встановити джерела інформації, крім випадків, коли його зобов'язано до цього рішенням суду на основі закону.

4. Після пред'явлення документа, що засвідчує його професійну належність, працівник засобу масової інформації має право збирати інформацію в районах стихійного лиха, катастроф, у місцях аварій, масових безпорядків, воєнних дій, крім випадків, передбачених законом.

5. Журналіст має право поширювати підготовлені ним матеріали (фонограми, відеозаписи, письмові тексти тощо) за власним підписом (авторством) або під умовним ім'ям (псевдонімом).

6. Журналіст засобу масової інформації має право відмовитися від авторства (підпису) на матеріал, якщо його зміст після редакційної правки (редагування) суперечить його переконанням.

7. Права та обов'язки журналіста, працівника засобу масової інформації, визначені цим Законом, поширюються на зарубіжних журналістів, працівників зарубіжних засобів масової інформації, які працюють в Україні.

Стаття 26. Акредитація журналістів, працівників засобів масової інформації

1. З метою створення сприятливих умов для здійснення журналістами, працівниками засобів масової інформації професійної діяльності суб'єкт владних повноважень може здійснювати їх акредитацію.

Усі дії, пов'язані з акредитацією, мають ґрунтуватися на принципах відкритості, рівності, справедливості з метою забезпечення права громадськості на одержання інформації через засоби масової інформації. Відсутність акредитації не може бути підставою для відмови в допуску журналіста, працівника засобу масової інформації на відкриті заходи, що проводить суб'єкт владних повноважень.

2. Акредитація журналіста, працівника засобу масової інформації здійснюється безоплатно на підставі його заяви або подання засобу масової інформації.

У заяві, поданій журналістом, працівником засобу масової інформації, зазначаються його прізвище, ім'я та по батькові, адреса, номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти (за наявності). До заяви додаються копії документів, що посвідчують особу та засвідчують її професійну належність.

У поданні засобу масової інформації зазначаються його повне найменування, дата і номер реєстрації, адреса, адреса електронної пошти (за наявності), номер засобу зв'язку, прізвище, ім'я та по батькові журналіста, працівника засобу масової інформації, щодо якого вноситься подання. До подання додаються копії документів, що посвідчують особу.

В акредитації не може бути відмовлено в разі подання усіх документів, передбачених цією частиною.

Суб'єкт владних повноважень може встановлювати спрощений порядок акредитації.

3. Порядок акредитації, визначений суб'єктом владних повноважень, підлягає оприлюдненню.

4. Суб'єкти владних повноважень, що здійснили акредитацію журналістів, працівників засобів масової інформації, зобов'язані сприяти провадженню ними професійної діяльності; завчасно сповіщати їх про місце і час проведення сесій, засідань, нарад, брифінгів та інших публічних заходів; надавати їм інформацію, призначену для засобів масової інформації; а також сприяти створенню умов для здійснення запису і передачі інформації, проведення інтерв'ю, отримання коментарів посадових осіб.

5. У разі якщо захід проводиться відповідно до міжнародних або інших спеціальних протоколів, можуть встановлюватися особливі умови допуску журналістів. Такі особливі умови оприлюднюються на офіційному Веб-сайті відповідного суб'єкта владних повноважень до проведення заходу.

6. Журналіст, працівник засобу масової інформації зобов'язаний дотримуватися встановлених суб'єктом владних повноважень правил

внутрішнього трудового розпорядку, не перешкоджати діяльності його службових та посадових осіб.

7. Суб'єкти владних повноважень, що акредитували журналіста, працівника засобу масової інформації, приймають рішення про припинення акредитації у разі:

подання ним відповідної заяви;

неодноразового грубого порушення ним обов'язків, визначених цією статтею;

звернення засобу масової інформації, за поданням якого здійснена акредитація.

8. У рішенні про припинення акредитації зазначаються посадова особа чи службова особа (суб'єкт владних повноважень), яка прийняла відповідне рішення, дата прийняття рішення, підстава для прийняття рішення та порядок його оскарження. Письмове повідомлення про припинення акредитації видається або надсилається засобу масової інформації або журналістові, працівникові засобу

масової інформації протягом п'яти робочих днів з дня прийняття відповідного рішення.

9. Рішення про припинення акредитації може бути оскаржено до суду в установленому порядку.

Розділ IV

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ІНФОРМАЦІЮ

Стаття 27. Відповідальність за порушення законодавства про інформацію

1. Порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України.

Стаття 28. Неприпустимість зловживання правом на інформацію

1. Інформація не може бути використана для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.

Стаття 29. Поширення суспільно необхідної інформації

1. Інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

2. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

Стаття 30. Звільнення від відповідальності

1. Ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлення оціночних суджень.

2. Оціночними судженнями, за винятком наклепу, є висловлювання, які не містять фактичних даних, критика дій, а також висловлювання, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, зокрема з огляду на характер використання мовно-стилістичних засобів (вживання гіпербол, алегорій, сатири). Оціночні судження не підлягають спростуванню та доведенню їх правдивості.

Якщо особа вважає, що оціночні судження або думки принижують її гідність, честь чи ділову репутацію, а також інші особисті немайнові права, вона вправі скористатися наданим їй законодавством правом на відповідь, а також на власне тлумачення справи у тому самому засобі масової інформації з метою обґрунтування безпідставності поширених суджень, надавши їм іншу оцінку. Якщо суб'єктивну думку висловлено в брутальній, принизливій чи непристойній формі, що принижує гідність, честь чи ділову репутацію, на особу, яка таким чином та у такий спосіб висловила думку або оцінку, може бути покладено обов'язок відшкодувати завдану моральну шкоду.

3. Суб'єкти інформаційних відносин звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною.

4. Додаткові підстави звільнення від відповідальності засобів масової інформації та журналістів встановлюються законами України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (2782-12), «Про телебачення і радіомовлення» (3759-12), «Про інформаційні агентства» (74/95-ВР) та іншими.

Стаття 31. Відшкодування матеріальної та моральної шкоди

1. У разі якщо порушенням права на свободу інформації особі завдано матеріальної чи моральної шкоди, вона має право на її відшкодування за рішенням суду.

2. Суб'єкти владних повноважень як позивачі у справах про захист честі, гідності та ділової репутації вправі вимагати в судовому порядку лише спростування недостовірної інформації про себе і не мають права вимагати відшкодування моральної (немайнової) шкоди. Це не позбавляє посадових і службових осіб права на захист честі, гідності та ділової репутації в суді.

Розділ V

ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності через три місяці з дня його опублікування.

2. До приведення законодавства України у відповідність із цим Законом акти законодавства застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.

3. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) у Кодексі України про адміністративні правопорушення (80731-10, 80732-10) (Відомості Верховної Ради УРСР, 1984 р., додаток до N 51, ст. 1122):

у статті 212-3: в абзаці другому частини першої слова «від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти» замінити словами «від двадцяти п'яти до п'ятдесяти»; в абзаці другому частини другої слова «від двадцяти п'яти до п'ятдесяти» замінити словами «від п'ятдесяти до вісімдесяти»;

у статті 212-26: в абзаці другому частини першої слова «двадцяти п'яти» замінити словом «тридцяти»; абзац перший частини другої викласти в такій редакції:

«Неправомірна відмова особи у наданні інформації, несвочасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у разі якщо така інформація підлягає наданню на вимогу правоохоронних органів, Рахункової палати»;

2) частину першу статті 200 Цивільного кодексу України (435-15) (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., NN 40-44, ст. 356) викласти в такій редакції:

«1. Інформацією є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді»;

3) абзац дванадцятий статті 1 Закону України «Про державну статистику» (2614-12) (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., N 43, ст. 362) викласти в такій редакції:

«статистична інформація – документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства»;

4) у Законі України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (2782-12) (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., N 1, ст. 1, N 46, ст. 427; 1997 р., N 15, ст. 115; 2003 р., N 29, ст. 234, N 30, ст. 247; 2004 р., N 7, ст. 51, N 11, ст. 141, N 16, ст. 238, N 32, ст. 394):

статтю 27 виключити;

у статті 40: назву викласти в такій редакції: «**Стаття 40.** Створення представництв зарубіжних друкованих засобів масової інформації»;

частину третю виключити;

5) у Законі України «Про науково-технічну інформацію» (3322-12) (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., N 33, ст. 345):

абзац другий статті 1 викласти в такій редакції: «науково-технічна інформація – будь-які відомості та/або дані про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді»;

в частині першій статті 2 слова «документована на будь-яких носіях або публічно оголошувана» виключити;

6) частину другу статті 37 Закону України «Про інформаційні агентства» (74/95-ВР) (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., N 13, ст. 83) виключити;

7) статтю 3 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (539/97-ВР) (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., N 49, ст. 299; 1998 р., N 45, ст. 271; 2002 р., N 48, ст. 361; 2006 р., N 13, ст. 109) виключити;

8) статті 45 та 69 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (3759-12) (Відомості Верховної Ради України, 2006 р., N 18, ст. 155 із наступними змінами) виключити.

4. Кабінету Міністрів України протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом:

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити перегляд і скасування міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів, що суперечать цьому Закону».

Президент України

В. ЯНУКОВИЧ

м. Київ, 13 січня 2011 року
№ 2938-VI

Навчальне видання

**Олександр Никифорович Євтушенко
Вікторія Іванівна Андріяш**

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

*Навчальний посібник
у трьох частинах*

ЧАСТИНА 3 ОСНОВИ ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ

Редактор *С. Сидоренко*.
Комп'ютерна верстка, технічний редактор *М. Шевчук*.
Дизайн обкладинки *О. Безверха*.
Друк *О. Мішалкіна*. Фальцовально-палітурні роботи *Ю. Шаповалова*.

Підп. до друку 03.07.2014 р.
Формат 60x84^{1/16}. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Умовн. друк. арк. 14,41. Обл.-вид. арк. 11,30.
Тираж 300 пр. Зам. № 4323.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десанників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: rector@chdu.edu.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.