

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО – НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ІННОВАЦІЙНИХ ОСВІТНІХ  
ТЕХНОЛОГІЙ**

Кафедра менеджменту,  
публічного управління та персоналу

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ  
ОРГАНОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Спеціальність «Публічне управління та адміністрування»  
Кваліфікаційна робота за освітнім ступенем «магістр»

Студент спеціальності «Публічне  
управління та адміністрування»  
**Чарківський Т.Ю.**

---

(підпис)

Науковий керівник,  
д.е.н., проф. Мельник А.Ф.

---

(підпис)

Кваліфікаційну роботу допущено до захисту  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2023 року  
Зав. кафедри, д.е.н., професор  
Шкільняк М.М.

---

Прізвище, ініціали (підпис)

**Тернопіль – 2023**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
<p><b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ДОСЛІДЖУВАНИМ ОРГАНОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ</b></p>	
1.1. Функціональна характеристика діяльності органів державної влади	6
1.2. Організаційні засади формування адміністративного механізму управління органом державної влади .....	12
Висновки до розділу 1.....	
<p><b>РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ЧИННОГО МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ</b></p>	
2.1. Аналіз організаційно-функціональної діяльності в досліджуваному органі влади.....	20
2.2. Аналіз факторів впливу на механізм адміністративного управління органом державної влади.....	27
2.3. Оцінка дієвості механізму адміністративного управління органом державної влади .....	28
Висновки до розділу 2 .....	36
<p><b>РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОСЛІДЖУВАНИМ ОРГАНОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ</b></p>	
3.1. Вдосконалення інституційного забезпечення адміністративного механізму управління досліджуваного органу державної влади	44
3.2. Використання інноваційних підходів у вдосконаленні механізму адміністративного управління органом державної влади.....	51
Висновки до розділу 3 .....	58
ВИСНОВКИ.....	62
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	

## ВСТУП

**Актуальність проблеми.** Своєрідним різновидом дослідження ефективності органів державної влади є розгляд їх крізь призму здійснюваної організаційно-функціональної роботи та механізмів управління нею. Такий підхід дозволяє більш точно встановити причинно-наслідкові зв'язки суб'єкта і об'єкта в різних системах управління. Структурна складність і особливості органів державної влади спонукають до висновку про необхідність постійної оптимізації адміністративного механізму управління ними. Адже діяльність державної влади покликана служити громадянському суспільству, створювати умови для суспільного саморозвитку із застосуванням при необхідності засобів державного примусу, правозахисних засобів тощо.

**Аналіз останніх досліджень та наукових праць.** Сучасна наукова література репрезентує низку теоретико-методологічних підходів щодо формування механізмів управління органом державної влади. У цьому контексті приділяли увагу багато як зарубіжних, так і вітчизняних учених, зокрема: А.Ф. Мельник, Н. М. Кривокульська, Ж. Л. Крисько, М. М Шкільняк, Т. Л. Желюк, Г.Алмонд, Н. Луман, Т. Парсонс, Г. Райт. та ін.

Незважаючи на значну кількість напрацювань вказаної тематичної спрямованості, в Україні доки не сформовано цілісну теорію адміністративного механізму управління державним органом. Усе це і визначає актуальність нашого дослідження.

**Мета дослідження.** Метою даної кваліфікаційної роботи є формування теоретико-методичних підходів та практичних рекомендацій щодо удосконалення адміністративного механізму управління органом державної влади. Досягнення поставленої мети передбачає вирішення наступних завдань:

- дослідити функціональну діяльність органів державної влади;
- вивчити організаційні засади формування адміністративного механізму управління органом державної влади.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ОРГАНОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

#### **1.1. Функціональна характеристика діяльності органів державної влади**

Органи державної влади діють постійно і цілеспрямовано в різних сферах суспільного життя. Їх практичні, організаційні, координаційні, контрольні та інші дії спрямовані на виконання безпосередніх функцій держави, цільове та ресурсне забезпечення керованих об'єктів, досягнення поставлених цілей, управлінський вплив, що сприяє досягненню встановлених цілей. Функції органів державної влади тісно зв'язані із суспільними функціями держави. Так, на різних етапах розвитку країни змінюються підходи до її функцій. Це пояснюється кількома важливими причинами: змінами умов функціонування держави й вимог щодо неї з сторони суспільства; переходом до нової якості державного управління у рамках інтеграційних векторів України; змінами в соціально-політичному устрої та економічному; кризовими явищами й потребою в посиленні антикризових заходів уряду [16].

Отже, в рамках нашого дослідження охарактеризуємо функціональну діяльність, дослідимо її змістовне наповнення та взаємний зв'язок у системі державного управління, визначимо завдання організаційної й функціональної роботи в органі державної влади.

Грунтуючись на дослідженнях ряду авторів [23], можна ствердити, що функції органів державної влади досить тісно переплітаються з основоположними функціями державного управління (рис.1.1).

Відзначимо, що до базових функцій відносять: політико-адміністративні, нормотворчі (тобто, законодавчої ініціативи), екологічні, соціальні, гуманітарні та інші.

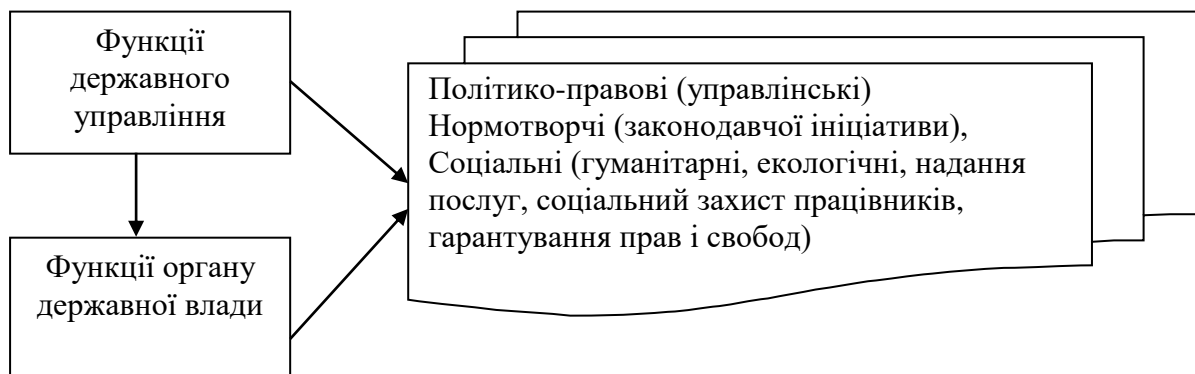


Рис. 1.1. Базові функції системи державного управління в Україні

Примітка. Узагальнено автором за [23]

Суть політико-управлінських функцій пов'язана із законодавчо закріпленими функціями кожної гілки влади й її органом, організацією взаємодії механізму управління, що забезпечує функціонування й стабільність самого державного органу в рамках системи державної влади.

До наступної групи відносять функції законодавчої ініціативи, які репрезентують процеси створення правових регулятивних документів їх діяльності.

І третю групу складають функції, що пов'язані із взаємодією з населенням саме через надання адміністративних послуг, соціальної безпеки та соціального захисту, реалізації духовного, соціального потенціалу населення, захист їхніх прав й свобод.

Зазвичай, безпосередній процес управління у певному конкретному органі державної влади реалізується шляхом здійснення певних функцій. Зазначимо, що теорії державного управління поняття «функція» часто вважається синонімом понять «прерогатива», «завдання», і вживається для означення виду діяльності органу влади, структурних його підрозділів та окремо - працівників.

Згідно сучасних наукових підходів [10] виділяють дві основні групи функцій державного управління: загальні та конкретні (чи спеціальні). Їхня характеристика подана нами у табл.1.1.

*Таблиця 1.1*

### **Характеристика основних груп функцій державного управління**

Назва груп функцій управління	Характеристика
1	2
Загальні функції	це функції, що відображають сутнісні елементи системи державного управління, його об'єктивно-необхідні зв'язки і представлені в будь-якій управлінській діяльності органу влади. За характером та послідовністю дій загальні функції управління включають: організування, мотивацію, контроль, аналіз, прогнозування, планування.
Конкретні (спеціальні) функції	це функції управління відображають особливий характер та зміст окремих управлінських впливів, обумовлених різноманітністю взаємодіючих в управлінні компонентів. Як правило, реалізуються в окремих сферах та ділянках роботи в систему державного управління і визначаються запитами об'єкта управління.

Примітка. Складено автором за [23]

Варто також зауважити, що сучасні науковці не виокремлюють єдиної точки зору стосовно функцій управління як в цілому, так і у системі державного управління. Визначення функцій управління суттєво залежить від підходів та теорій, які використовуються в науці управління. Загалом, визнається п'ять основних функцій управління, які допомагають досягти ефективності та успіху: планування, організація, мотивація, координація й контроль. Вони є ключовими складовими організації будь-яких процесів управління безвідносно її особливостей. Доцільно також відмітити, що функції управління некоректно поділяти на більше чи менше важливі. Якщо нехтувати чи недооцінити одну із них, то це може привести до виникнення вагомих втрат або ж критичної ситуації.

Отож, планування є базовою та ключовою функцією управління, оскільки воно визначає курс і майбутню діяльність, формує управлінські відносини. Воно впливає на всі інші функції управління і визначає їхню ефективність, є процесом визначення мети, постановки завдань та вибору технології їх виконання, проектування організаційної структури, визначення потрібних ресурсів, а також розробки рішень та заходів стосовно досягнення цілей діяльності.

Організаційна функція включає в себе ряд ключових етапів та завдань, спрямованих на ефективне виконання завдань та досягнення цілей. Її основне завдання – це створення сприятливих й раціональних умов для виконання означених на етапі планування завдань, а також забезпечення обраної діяльності необхідними ресурсами.

Функція мотивації – це процес спонукання працівників до активної та продуктивної діяльності шляхом стимулювання як особистих, так і колективних вигод. Мотиваційний механізм у органі державної влади виявляється через застосування ряду прийомів для досягнення його соціально значимої мети шляхом використання інструментів матеріального, правового й психологічного впливу на систему державного управління загалом, а також на окремих осіб, які здійснюють певні функції в апараті державного управління або ж взаємодіють з ним (юридичні особи, громадяни) [48].

Контрольна функція у теорії управління вважається процесом постійного і повсюдного свідомого спостереження за забезпеченням реалізації поставлених завдань та досягнення кінцевих цілей діяльності. Підходи щодо визначення контрольної функції у системі державного управління є вкрай різноманітними. У наукових дослідженнях її визначають як форму, вид діяльності чи ж принцип управління [48]. Взагалі всі подані трактування в системі державного управління зводять до розуміння контролю як:

- а) складової (чи елементу) управління;

- б) системи спостереження та перевірки;
- в) функції управління.

Виходячи з цих підходів, можна сказати, що засоби контролю забезпечують точність і конкретність управління, тобто відповідність управлінським рішенням. Завдяки контролю на кожній стадії процесу управління суб'єкт управління має інформацію не тільки про результати своєї діяльності, а й про помилки та зміни обставин, які можуть призвести до невиконання поставлених завдань або до отримання інших результатів. Отримання інформації про порушення або помилки в процесі реалізації рішень дозволяє оперативно втручатися, обирати інструменти управління відповідні до умов, що склалися, й вчасно запобігати негативним наслідкам.

Функція координації полягає в забезпеченні злагодженої роботи всіх підсистем управління шляхом встановлення оптимального зв'язку (зв'язності) між ними. Метою цієї функції є досягнення поставлених цілей і підвищення ефективності роботи при виконанні завдань. Для її реалізації застосовують в основному письмові матеріали (аналітичні записки, доповіді, висновки, документи), результати обговорення питань на зборах, семінарах, нарадах, дискусіях. За допомогою цих та інших форм встановлюються раціональні взаємозв'язки між усіма підсистемами організації, маніпулюється ресурсами та координуються всі етапи процесу управління.

Усі означені та охарактеризовані функції управління є взаємно пов'язаними і поєднаними сумісними комунікативними процесами та прийнятими рішеннями.

Взаємну залежність поміж функціями в системі управління доцільно представити у вигляді структурної логічної схеми, по центру якої знаходиться функція координації, яка забезпечує як узгодження, так і взаємодію усіх інших функцій (рис. 1.2).



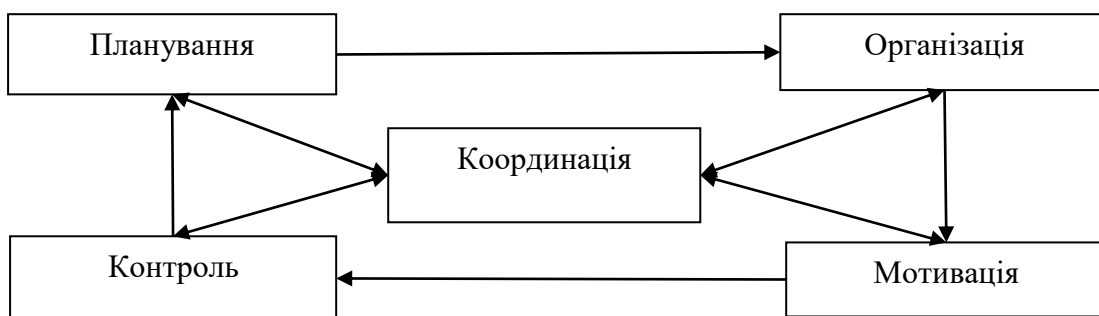


Рис. 1.2. Взаємозалежність функцій в системі управління органом  
влади

Примітка. Складено автором за [48]

Окрім основної системи класифікації функцій управління органом влади, їх також можна розділити на дві основні групи: внутрішні та зовнішні. Внутрішні функції відображають систему управління всередині самого державного органу. Вони зумовлені багат шаровою та складною будовою системи державного управління загалом.

Зовнішні функції, натомість, описують прямий вплив органу влади на об'єкти управління. Цей вплив визначається організаційною структурою державного апарату як у вертикальному (від центрального до регіонального рівня), так і в горизонтальному плані всередині окремих секторів. Він також залежить від цілей та особливостей діяльності різних об'єктів управління.

Аналіз функцій управління є ключовим для розуміння роботи конкретного державного органу, оскільки він дає уявлення про різноманітність та складність завдань, які в ньому виконуються. Кожна функція може бути розкрита на більш вузькі підфункції, які, у свою чергу, мають конкретні завдання та операції. Кожна функція органу влади відрізняється самостійністю, стандартизованістю та повторюваністю, і здійснюється за певними методами та процедурами. Вони включають певні зв'язки, які спільно з характером функції визначають управлінський вплив.

Функціональний аспект управлінської діяльності у конкретному органі державної влади нами подано на рис. 1.3.

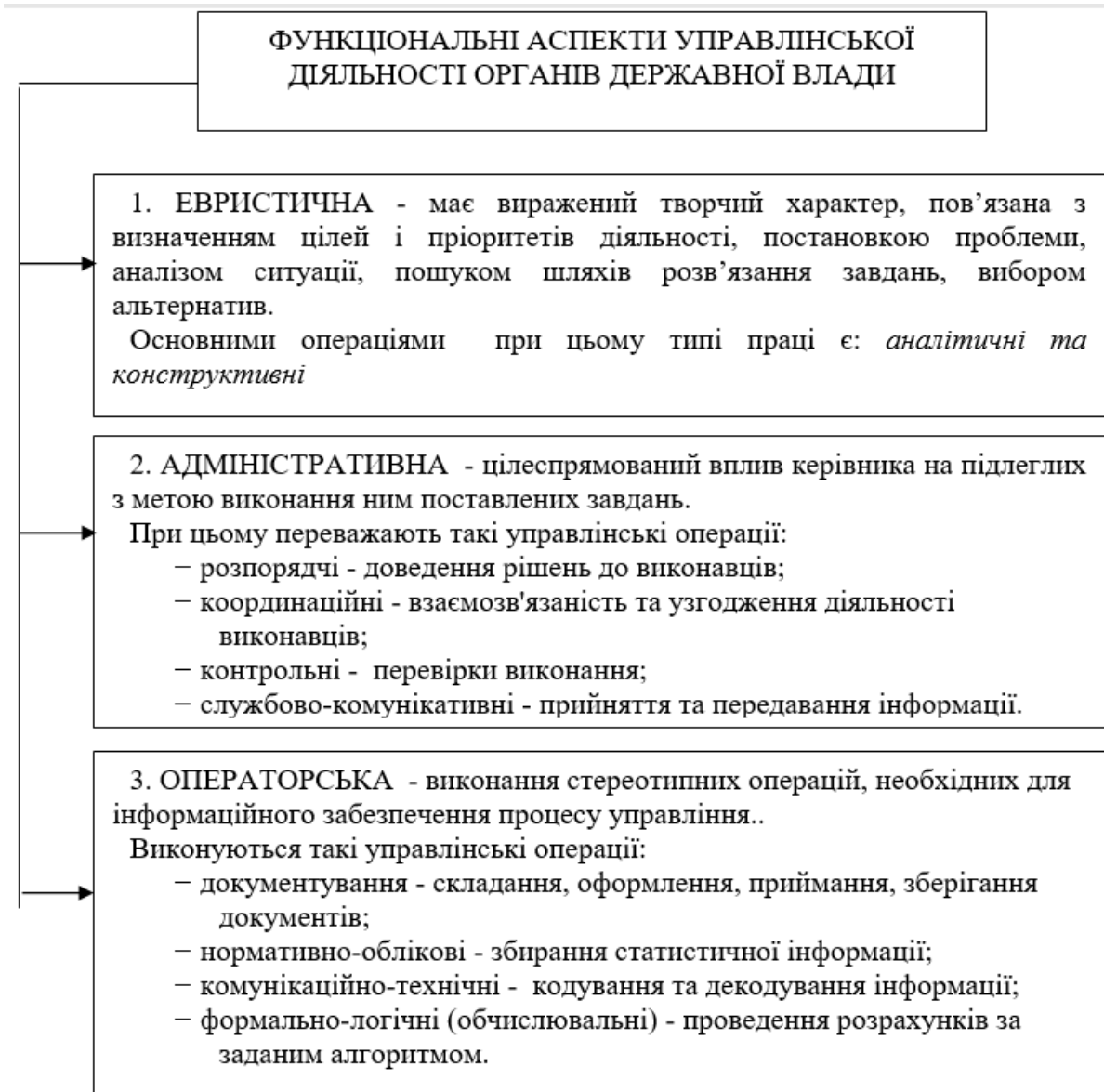


Рис. 1.3. Функціональний аспект управлінської діяльності органів державної влади

Примітка. Складено автором за [48]

Так, аналіз управлінської роботи свідчить про її функціональну неоднорідність, що включає евристичну, адміністративну та операторську діяльність. Більш детальна характеристика даних видів діяльності нами подана у табл. 1.2.

### Характеристика видів управлінської діяльності органів державної влади

Назва груп функцій управління <sup>□</sup>	Характеристика <sup>□</sup>
1 <sup>□</sup>	2 <sup>□</sup>
Евристична діяльність <sup>□</sup>	є творчою складовою роботи керівника. За своїм функціональним призначенням вона характеризується як праця з дослідження, аналізу і розробці управлінських проєктів (розробка планів і аналіз їх виконання, визначенню напрямів розвитку, організації діяльності і праці, вирішення соціальних проблем). За змістом євристична праця пов'язана з виконанням аналітичних та конструктивних операцій і спрямована на розробку і прийняття рішень. <sup>□</sup>
Адміністративна діяльність <sup>□</sup>	функціональне призначення адміністративної праці полягає в безпосередньому управлінні діяльністю і поведінкою людей. За змістом вона досить різноманітна і включає виконання різних організаційно-адміністративних операцій – координаційних, розпорядчих, контрольних. Цей вид управлінської праці покликаний забезпечити координацію діяльності окремих працівників і колективу в цілому. <sup>□</sup>
Операторська діяльність <sup>□</sup>	дана діяльність спрямована на виконання стереотипних (таких, що постійно повторюються) операцій передбаченого характеру. За змістом – це інформаційно-технічна робота, що включає документаційні операції (оформлення документів, їх копіювання, розмноження, зберігання, опрацювання кореспонденції тощо), первинно-розрахункові і облікові, введення даних в ПЕОМ, переробка інформації за попередньо розробленою програмою, обчислювальні операції <sup>□</sup>

Примітка. Складено автором за [23]

Слід зазначити, що всі управлінські процедури в органі влади регламентуються цілою низкою документів як внутрішнього, так і зовнішнього характеру.

Отож, функціональна діяльність в органі державної влади безпосередньо пов'язана зі здійсненням управлінської діяльності і супроводжується відповідними способами та процедурами її організації. В цілому, процес управління включає розподіл конкретних завдань на кожному з етапів реалізації завдання відповідно до закріплених за працівником чи структурним підрозділом функцій, встановлення календарних термінів та графіків роботи.

Органи державної влади формують систему, в якій реалізація управлінських рішень повинна забезпечуватися зверху вниз. Для цього необхідна органічна єдність спільних функцій і процедур управління їх діяльністю. Водночас кожен рівень державної влади має також свої особливості управлінської діяльності, пов'язані з можливостями установ відповідного рівня. У цьому зв'язку необхідно закріпити особливості прийняття управлінських рішень і стандартизувати загальні процедури управлінської діяльності. Загалом, слід зазначити, що зміст функціональної діяльності органів влади має бути чітко регламентованим, відповідати чинному законодавству та гарантуватися відповідними правовими нормами та положеннями.

## **1.2. Організаційні засади формування адміністративного механізму управління органом державної влади**

В системі органу влади процедури управлінської діяльності часто трактуються як адміністративні. «Сукупність такого «роду процедур складає зміст адміністративного процесу в широкому розумінні — як порядку здійснення органами виконавчої влади управлінської діяльності, що регулюється як правовими нормами, так і різними організаційними правилами, діловими звичаями, адміністративними традиціями» [36]. Усю різноманітність адміністративних процедур доцільно класифікувати на підставі розмежування наступних «основних стадій (етапів) адміністративного процесу як:

- а) розробка й прийняття (у правовій чи не правовій формі) управлінських рішень, тобто актів управління;
- б) організація виконання прийнятих рішень за допомогою різноманітних методів та прийомів здійснення управлінських дій;
- в) контроль за виконанням рішень та перевірка наслідків управлінської діяльності» [36].

Особливістю адміністративного механізму управління органом державної влади є те, що він ґрунтується виключно на встановлених нормах і положеннях законодавчих актів і нормативно-правових документах. Вони є основним засобом реалізації повноважень органів влади, що вказує на основну специфіку та мету їх діяльності, а саме реалізацію державної політики та вирішення державно-управлінських завдань у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності. Це пов'язано з постійним контролем господарської, соціально-культурної, адміністративної та політичної діяльності щодо дотримання вимог законодавства. Зокрема, закон визначає обсяг функціональних повноважень того чи іншого органу влади, принципи їх розподілу, механізми реалізації, обсяг відповідальності тощо.

У системі нормативних актів, що регламентують функціонування адміністративного механізму управління органом державної влади, виділяють кілька рівнів залежно від їх юридичної сили, змісту, дії у просторі та за сферами впливу. Характеристика даних рівнів нормативного регулювання подано нами у табл. 1.3.

*Таблиця 1.3*

**Характеристика рівнів нормативного регулювання  
функціонування адміністративного механізму управління органом  
державної влади**

Рівень нормативного регулювання	Перелік та характеристика нормативних документів
1	2
Конституція (Основний Закон) України	є нормативним актом вищої юридичної сили, за своєю природою політико-правовим документом, що визначає найбільш вагомі і аспекти державного і суспільного устрою, в т. ч. закріплює систему органів державної влади і місцевого самоврядування, принципи організації та діяльності органів публічної влади, базові функції та компетенцію вищих органів державної влади.

## Продовження табл.1.3

1	2
Закони України	<p>а) законодавство, що визначає загальний правовий статус органів державної влади та їх структурних підрозділів. До таких актів можна віднести Закони України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування» тощо. Зокрема, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» структуровано систему центральних органів виконавчої влади (далі -ЦОВВ); встановлено принципи їх діяльності; визначено правові засади діяльності ЦОВВ; виписано механізми функціонального розподілу повноважень та відповідальності посадових осіб міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. У відповідності із Законом України «Про місцеві державні адміністрації», виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.</p> <p>б) законодавство, що визначає окремі аспекти організації роботи органів публічної влади;</p> <p>в) законодавство, що визначає правовий статус державного службовця в системі державної служби.</p>
Підзаконні нормативні акти	<p>визначають статус і порядок роботи структурних підрозділів:</p> <p>а) укази Президента України;</p> <p>б) постанови Кабінету Міністрів України;</p> <p>в) акти центральних органів виконавчої влади, що регламентують організаційні питання внутрішньовідомчого та міжвідомчого характеру;</p> <p>г) акти місцевих органів публічної влади, наприклад, регламенти місцевих рад та місцевих державних адміністрацій, положення про структурні підрозділи виконкомів місцевих рад, положення про відділи та управління місцевих державних адміністрацій та ін.</p>

Примітка. Складено автором за [18]

«Адміністративна діяльність – це врегульована нормами адміністративного права діяльність органів державної влади, зокрема органів управління, органів законодавчої та судової влади, державних посадових осіб, виконавчих органів і посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних і комунальних установ зі здійснення на основі відповідних законів

і підзаконних нормативно-правових актів України в спеціальних адміністративно-правових формах і з використанням спеціальних адміністративно-правових методів владно-публічного регулювання, охорони і захисту суспільних відносин» [2].

Поняття «адміністративна діяльність» зазвичай ототожнюється з поняттями «державне управління» чи «виконавча влада». Так, часто, говорячи про діяльність органів державної влади, мають на увазі власне управлінську діяльність, себто державне управління як дещо особливий вид діяльності держави.

Характерні риси адміністративної діяльності представлені в табл. 1.4.

*Таблиця 1.4*

### Характерні риси адміністративної діяльності

№ з/п	Риси адміністративної діяльності
1	2
1	Адміністративна діяльність здійснюється відповідним органом державної влади від імені держави або відповідної територіальної громади. Приміром, до адміністративної діяльності не можна віднести управлінську діяльність, що здійснюється керівниками: громадських і релігійних організацій, державних і комунальних підприємств. Вона є приватно-управлінською. Це пояснюється тим, що така управлінська діяльність, на відміну від адміністративної, реалізується в інтересах конкретного кола осіб (трудового колективу), обмежена рамками окремої організації, спрямована на вирішення приватних корпоративних, а не загальних публічних завдань.
2	Є підзаконною діяльністю, яка здійснюється на основі і на виконання законів України, нормативно-правових актів України, і у процесі якої уповноважені органи державної влади й органи місцевого самоврядування мають право видавати (приймати) у межах наданої їм компетенції нормативно-правові акти (лише на основі і з метою забезпечення реалізації відповідних законів).
3	Здійснюється органами виконавчої влади, іншими органами державної влади і органами місцевого самоврядування, що виконують публічно-владні функції (наприклад, органами державного контролю і нагляду, органами забезпечення публічної безпеки і порядку та ін.)
4	Результативність адміністративної діяльності слід оцінювати з позиції пріоритетності дотримання прав та законних інтересів громадян, які з позиції Конституції України, визначають зміст і спрямованість такої діяльності.

Примітка. Сформовано автором самостійно

В загальному виді адміністративний механізм управління органом державної влади в рамках виконання його загальних та спеціальних функцій здійснюється за певними алгоритмом, що включають наступну послідовність дій:

- визначення цілей і завдань управління;
- розробка стратегії і тактики досягнення цієї мети та встановлення конкретних завдань;
- визначення процедур і технологій управління;
- розробка та вибір ефективних методів управління;
- організація роботи та контроль за виконанням рішень;
- аналіз і оцінювання ефективності прийнятих рішень, результатів їх виконання;
- розроблення підходів до вирішення проблем і вибору варіантів;
- аналіз можливих наслідків діяльності;
- оцінювання ступеню досягнення мети управління.

В організаційному аспекті, процес розроблення управлінського рішення здійснюється або посадовими особами та підрозділами, що виконували попередні управлінські процедури, або ж підрозділами та посадовими особами вищого рівня, які розглядають запропоновані альтернативні варіанти вирішення визначених проблем, зіставляють їх за критерієм ефективності, на підставі чого обґрунтовують вибір певного варіанту, та приймають відповідне управлінське рішення.

Управління реалізацією прийнятих рішень та контроль за їх виконанням є наступним етапом управлінської діяльності. При здійсненні цієї процедури управлінські рішення доводяться до відома їхніх виконавців та розробляються заходи щодо їх реалізації, отримується інформація про процес їхнього впровадження, виявляються відхилення від очікуваних результатів. При цьому може виникати необхідність внесення до прийнятих рішень певних коректив, а іноді прийняття нових рішень.



Мотивація за результатами виконання прийнятих управлінських рішень як управлінська процедура передбачає спонукання персоналу до реалізації цих рішень. Оскільки виконання управлінських рішень покладається на персонал, то мотивацію слід здійснювати шляхом встановлення персональної відповідальності. Загальний адміністративний механізм управління органом державної влади наведений на рис. 1.4.



Рис. 1.4. Адміністративний механізм управління органом державної влади

Примітка. Наведено за [23]

Управлінські процеси в органі влади здійснюються на основі розроблених регламентів та стандартів виконання державних функцій і процедур надання адміністративних послуг.

## Висновки до розділу 1

В результаті дослідження функціональної діяльності органу державної влади ми дійшли наступних висновків. Функції органів державної влади досить тісно переплітаються з основоположними функціями державного управління. Органи державної влади формують систему, в якій реалізація управлінських рішень повинна забезпечуватися зверху вниз. Для цього необхідна органічна єдність спільних функцій і процедур управління їх діяльністю. Водночас кожен рівень державної влади має також свої особливості управлінської діяльності, пов'язані з можливостями установ відповідного рівня. У цьому зв'язку необхідно закріпити особливості прийняття управлінських рішень і стандартизувати загальні процедури управлінської діяльності. Загалом, слід зазначити, що зміст функціональної діяльності органів влади має бути чітко регламентованим, відповідати чинному законодавству та гарантуватися відповідними правовими нормами та положеннями.

Особливістю адміністративного механізму управління органом державної влади є те, що він ґрунтується виключно на встановлених нормах і положеннях законодавчих актів і нормативно-правових документах. Вони є основним засобом реалізації повноважень органів влади, що вказує на основну специфіку та мету їх діяльності, а саме реалізацію державної політики та вирішення державно-управлінських завдань у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності. Це пов'язано з постійним контролем господарської, соціально-культурної, адміністративної та політичної діяльності за дотриманням вимог законодавства. Зокрема, закон визначає обсяг функціональних повноважень того чи іншого органу влади, принципи їх розподілу, механізми реалізації, обсяг відповідальності тощо.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ДІЮЧОЇ ПРАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

#### 2.1. Аналіз організаційно-функціональної діяльності в досліджуваному органі влади

Дослідження діючої практики адміністративного управління органом державної влади нами здійснювалося на прикладі роботи Управління екології та природних ресурсів Тернопільської обласної державної адміністрації (Управління екології та природних ресурсів Тернопільської ОДА). Для оцінки ефективності та вдосконалення роботи органу державної влади доцільно здійснити розгляд структури Управління екології та природних ресурсів, визначення ланок управління, ієрархії та функціональних обов'язків. Важливим також, у цьому зв'язку є вивчення механізмів прийняття рішень в органі, аналіз процесів обробки інформації та впровадження рішень.

Дане Управління є «структурним підрозділом обласної державної адміністрації, що утворюється головою обласної державної адміністрації, входить до її складу і в межах Тернопільської області забезпечує виконання покладених на нього завдань» [28].

Даний орган державної влади є підпорядкований голові обласної державної адміністрації, а теж підзвітний і підконтрольний Міністерству захисту довкілля й природних ресурсів України.

«У своїй діяльності даний орган керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, наказами Міндовкілля, розпорядженнями голови обласної державної адміністрації, іншими нормативно-правовими актами, а також Положенням» [31].

Основні завдання досліджуваного нами управління подано на рис 2.1.

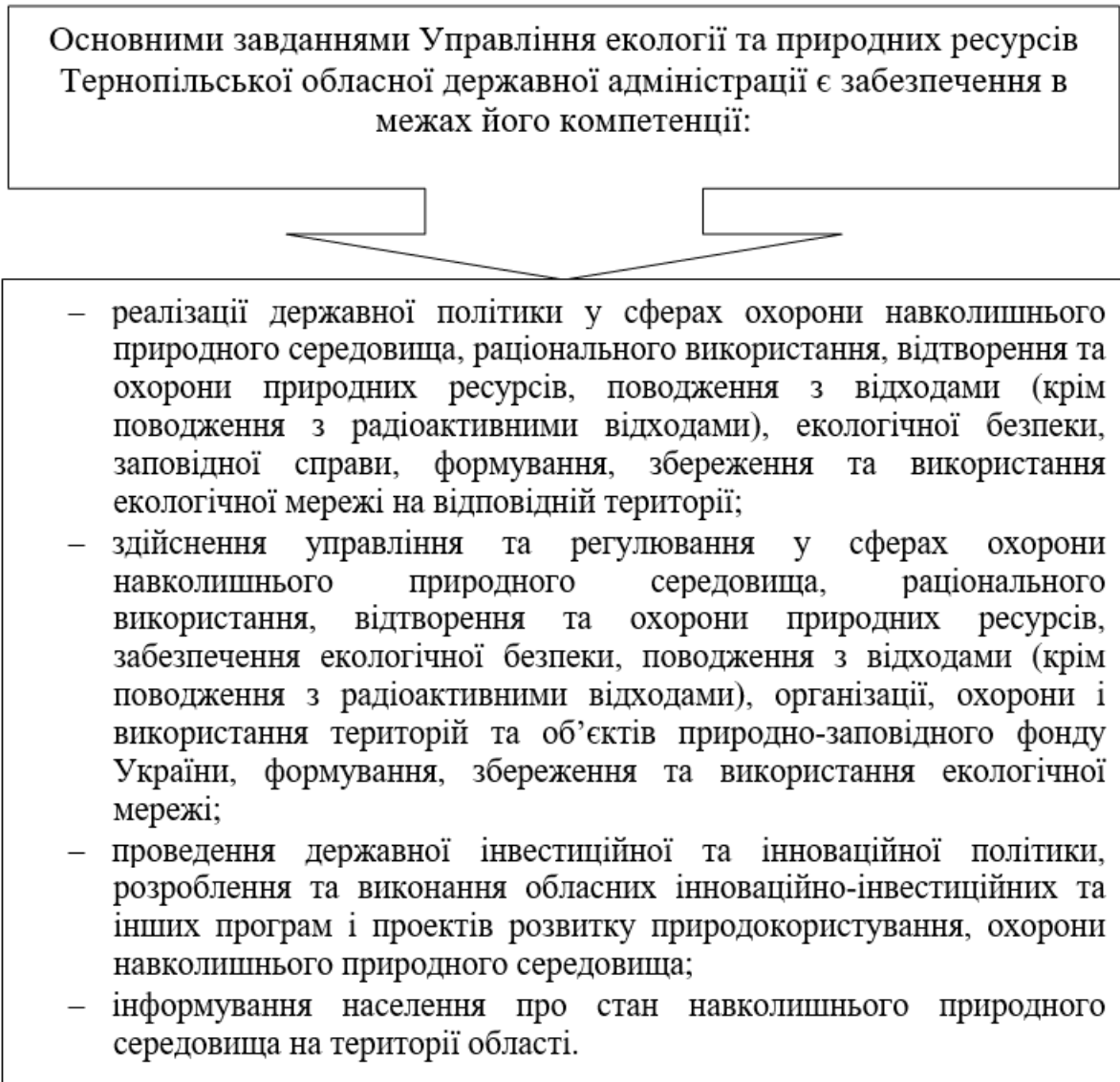


Рис 2.1. Основні завдання досліджуваного нами управління подано на Примітка. Наведено за [36]

Дослідження структури органу державного управління має важливе значення з кількох причин. Так, розуміння структури дозволяє визначити, наскільки ефективно і організовано використовуються ресурси управління, адже прозорість управлінських структур дозволяє громаді та зацікавленим сторонам зрозуміти, як влада організована та які функції вона виконує. Аналіз структури допомагає чітко визначити компетенції різних відділів та служб, що є важливим для уникнення перекриття функцій та забезпечення ясності у виконанні завдань. Це у подальшому дозволяє виявити можливість оптимізації робочих процесів та покращення взаємодії між підрозділами для

досягнення кращих результатів. Важливо теж відзначити, що розуміння структури сприяє розвитку співпраці між відділами та секторами, зокрема при розробці та впровадженні стратегій та проектів.

Структура досліджуваного нами органу влади є лінійно-функціональною. Її склад наведено нами у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

**Структура Управління екології та природних ресурсів  
Тернопільської обласної державної адміністрації**

1.	Начальник управління
2.	Заступник начальника управління - начальник відділу формування екологічної мережі, природних ресурсів, екологічного моніторингу та зв'язків з громадськістю
3.	Головний спеціаліст з питань персоналу
4.	Головний спеціаліст - юрисконсульт
5.	Відділ бухгалтерського обліку, організаційного забезпечення, планування і фінансування природоохоронних заходів та програм
6.	Відділ екологічної безпеки, оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки
7.	Відділ формування екологічної мережі, природних ресурсів, екологічного моніторингу та зв'язків з громадськістю

Примітка. Наведено за [28]

Зазначимо також, що згідно із Положенням «начальник управління може мати двох заступників - начальників відділів, які призначаються на посаду та звільняються з посади начальником управління відповідно до Закону України *Про державну службу* за погодженням голови обласної державної адміністрації» [36]. Окрім того, наше дослідження показало, що в більшості областей України аналогічне управління є більш розширеним. Так, зазвичай, така структура включає чотири спеціалізованих відділи (відділ екології та природних ресурсів; відділ охорони природи та природних резерватів; відділ водних ресурсів; відділ лісового господарства). Також у деяких регіонах у складі подібного управління є ряд спеціалізованих служб та секторів, наприклад: сектор моніторингу та аналізу екологічної ситуації; служба з оцінки впливу на навколишнє середовище; служба з екологічної безпеки та захисту від надзвичайних ситуацій.

З даного дослідження можна зробити висновок, що досліджуване нами Управління має досить оптимізовану структуру, що є добре із погляду економічності, особливо в сьогоднішній політичній ситуації. Проте, така структура може дещо обмежувати повноту функціональної діяльності.

Організаційно-функціональна діяльність органу державного управління включає в себе ряд ключових аспектів, які спрямовані на здійснення функцій та завдань, покладених на цей орган. Отож, на рис. 2.2. нами подана організаційно-функціональну діяльність досліджуваного Управління.

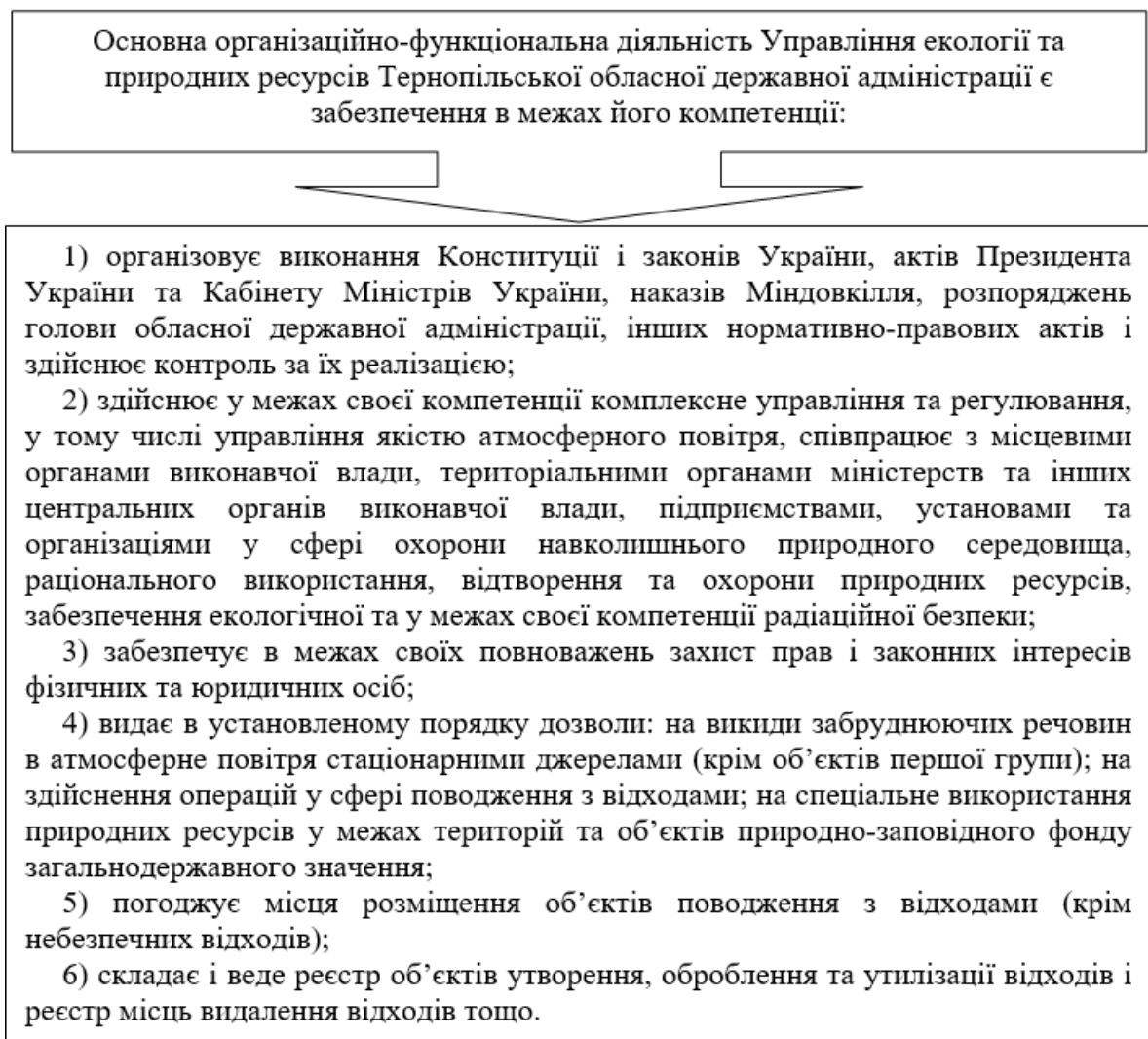


Рис 2.2. Основна організаційно-функціональна діяльність досліджуваного нами управління

Примітка. Наведено за [36]

Основними елементами організаційно-функціональної діяльності досліджуваного нами управління є:

1. Розробка стратегічних та тактичних планів діяльності органу, із визначенням пріоритетів та цілей на визначений період.

2. Створення оптимальної організаційної структури, яка включає різні підрозділи та відділи, а також розподіл відповідальності та повноважень між підрозділами.

3. Управління внутрішніми та міжсекторними відносинами, шляхом забезпечення взаємодії та співпраці між різними частинами органу.

4. Встановлення системи контролю за виконанням планів та завдань, а також аналіз результатів та прийняття відповідних коректив.

5. Взаємодія з громадськістю та представниками різних секторів. У цьому зв'язку важливим є забезпечення відкритості та прозорості в діяльності.

6. Рекрутинг та розвиток кваліфікованих кадрів для виконання поставлених завдань. Забезпечення відповідного рівня їх компетентності та професіоналізму.

7. Збір, обробка та аналіз інформації для прийняття управлінських рішень. У цьому аспекті важливе забезпечення доступу до необхідної інформації всім відповідальним структурам.

8. Розробка та впровадження публічної політики відповідно до визначених завдань. Створення механізмів для взаємодії з іншими гілками влади.

Організаційно-функціональна діяльність в досліджуваному органі влади передбачає здійснення інформаційної функції, яка реалізується через представлення громадськості звітної інформації.

Досліджуваний орган влади здійснює інформаційно-аналітичний огляд стану довкілля у Тернопільській області та подає щодо цього щомісячну звітність. У такому інформаційно-аналітичному огляді подається узагальнена інформація стосовно забруднення атмосферного повітря Тернопільської області, стану поверхневих вод суші та радіаційного стану.

Інформаційно-аналітичний огляд здійснюється щомісячно усіма аналогічними управліннями у всіх областях і є важливим для громадськості та управління регіонів загалом, стосовно розуміння екологічного стану та керування безпекою країни.

Таким чином, дослідження організаційно-функціональної діяльності та проведений огляд нормативних та регламентаційних документів, що регулюють цю діяльність у досліджуваному Управлінні, дозволяють констатувати, що така робота здійснюється відповідно до виписаних встановлених норм та положень. Вона ґрунтується на засадах прозорості, відкритості, а також дотримання принципів законності й інформування.

## **2.2. Аналіз факторів впливу на механізм адміністративного управління органом державної влади**

На функціональну діяльність досліджуваного органу державної влади як публічну організацію чинять вплив різні фактори. Одним із найважливіших є політичний. Як вказує О. Савайда «політичні фактори впливу на формування та розвиток національної правової системи протягом останніх років існування нашої держави завдають чималого впливу (й позитивного, так і негативного) на її розвиток, що призводить до часто змінюваних векторів розвитку самої державності (євроінтеграційні напрями тощо), що безпосередньо впливає й на формування національної правової системи. Адже політичний курс держави – це й певна зміна законодавства держави, й прийняття відповідних нормативно-правових актів, що відтворюються політичні настрої суспільства. Політика держави закладає умови формування та діяльності до національної правової системи» [31].

Вплив політичного фактору відображається у державній політиці на різних рівнях, в тому числі, регіональній екологічній політиці.



В сучасних умовах регіональна політика стає ключовим інструментом для контролю та розвитку соціально-економічного простору, особливо в тих сферах, де механізми ринку обмежені, наприклад, у соціальній, екологічній та науково-технічній сферах. Важливою є вона як складова загальнонаціональної стратегії, оскільки дозволяє максимізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зростання територій і країни в цілому.

«Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного використання регіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління. Тому регіональну екологічну політику можна визначити як систему цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх регіональних інтересів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій» [40].

В контексті сучасних викликів, регіональна політика стає важливою складовою соціальної регіональної політики загалом, а також національної екологічної політики, допомагаючи ефективно подолати екологічну кризу на рівні окремих регіонів і в цілому країни.

Регіональна екологічна політика прямо взаємодіє з екологічною безпекою, яка є важливим соціальним благом. Це визначається як рівень якості довкілля, за якого немає загроз для здоров'я людей і життєдіяльності суспільства, а також відсутність негативних змін у природних екосистемах. Така політика має на меті забезпечити стабільність та збереження навколишнього середовища, щоб забезпечити безпеку і добробут для майбутніх поколінь.

«Про регіональну екологічну безпеку слід говорити як про кінцевий результат регіональної екологічної політики, котру потрібно будувати на певних принципах, що враховують тактичні і стратегічні орієнтири. Крім того, не всі ці принципи можуть бути незмінними, окремі з них слід

корегувати відповідно до ситуації в державі. В основу регіональної екологічної політики покладено такі принципи» [40] (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

### Принципи регіональної екологічної політики

№ з/п	Назва принципу і його зміст
1	2
1	– <b>пріоритет загальнонаціональних інтересів</b> , тобто спрямування дії всіх суб'єктів регіональної політики на зміцнення державності України, збереження її територіальної цілісності, виключення загрози національній безпеці держави;
2	– <b>законодавче забезпечення прав і повноважень суб'єктів регіональної політики</b> – політика стосовно регіонів власне регіональна політика повинні регламентуватися нормативно-правовою базою, дотримання вимог якої є обов'язковою умовою регулювання взаємовідносин між усіма учасниками процесу;
3	– <b>поєднання інтересів</b> , тобто поточні і стратегічні завдання регіональної політики повинні враховувати державні регіональні та місцеві інтереси, а її практичне здійснення – згладжувати можливі суперечності між ними;
4	– <b>урахування особливостей регіонів</b> , що означає потребу диференційованого підходу до регулювання регіональних процесів з урахуванням історичної, природної, соціальної, демографічної та економічної специфіки територій;
5	– <b>збалансування критеріїв соціальної справедливості та загальнонаціональної активності</b> – вибір методів і форм державної селективної підтримки окремих територій слід спрямовувати на вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів;
6	– <b>партнерства</b> , що передбачає необхідність налагодження тісного співробітництва між органами державної влади всіх рівнів та місцевого самоврядування, забезпечення політичної стабільності й суспільної злагоди у процесі здійснення національної політики.

Примітка. Сформовано за джерелом [40]

У контексті впливу політичного фактору на механізм адміністративного управління досліджуваним органом державної влади зазначимо, що основою регіональної політики в Україні є узгодження загальнонаціональних і регіональних інтересів.

«Сучасна ситуація в нашій країні потребує перегляду ролі регіону в національному розвитку держави відповідно до принципів сталого розвитку. Це положення є одним із ключових у Декларації асамблеї європейських

регіонів (Базель, 4 грудня 1996 р.), в якій підкреслювалося, що регіони є найвдалішою організаційною формою для адекватного і незалежного вирішення регіональних проблем. Державам Європи рекомендовано максимально наділяти регіони повноваженнями і передавати фінансові ресурси, необхідні для виконання завдань їх сталого розвитку» [40].

«Існуюча в Україні система організації влади на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятим європейським принципам, закладеним в Європейській хартії місцевого самоврядування. Невиконання українською державою положень цього документа і, як наслідок, узятих на себе зобов'язань є суттєвою перешкодою на шляху до її інтеграції в Європейське співтовариство» [48]. Тому сьогодні актуальним є реформування територіального екологічного управління, покращення його правових основ та діяльності місцевих інститутів влади. Зміст цих реформ полягає, зокрема, у впровадженні дієвих модернізованих механізмів реалізації екологічної політики на рівні регіонів, передусім, правового.

Недоліками правового забезпечення адміністративного управління на територіальному рівні є недосконалість законодавства щодо реалізації правових норм, які стосуються:

- правил користування лісовими, водними ресурсами, надрами тощо;
- захисту екологічних прав громадян. Це у відповідності до європейських правових норм є важливою перешкодою для протидії екологічним загрозам;
- запобігання забрудненню навколишнього природного середовища регіонів, в тому числі, Тернопільського.

Наприклад, «функціонування галузі лісового господарства в Тернопільському регіоні супроводжується перешкодами у її розвитку, які багато в чому є типовими для України. Однією із них є низький середній рівень лісистості території регіону. Тернопільська область відноситься до малолісистих областей України. Лісистість Тернопільської області складає 14,6% що нижче за науково-обґрунтований показник для регіону (20%) та

середній для України (16%)» [27].

Проблема нерегульованості ринку деревини призводить до поширення нелегальної торгівлі цим ресурсом. Недостатність законодавчих засад управління лісовими ресурсами призводить до значного обсягу крадіжок деревини. Відсутність адміністративної та кримінальної відповідальності за переробку краденої деревини є ще однією проблемою.

Також, застарілі правила щодо вирубки лісів не враховують екологічні аспекти цього процесу. Всі ці проблеми свідчать про недоліки у правовому регулюванні екологічної сфери, особливо в аспектах управління лісовими ресурсами та їх експлуатації.

Реформування правового регулювання стане ключовим кроком для боротьби з незаконною торгівлею деревиною та забезпечення сталих екологічних підходів до використання лісових ресурсів. Обговорення та впровадження сучасних нормативно-правових актів, які враховують необхідність збереження лісів та раціонального їх використання, будуть важливими для покращення управління лісовими ресурсами та запобігання негативним екологічним наслідкам.

Лісогосподарські підприємства як суб'єкти управління лісогосподарством також зазнають впливу ряду факторів (рис. 2.3).

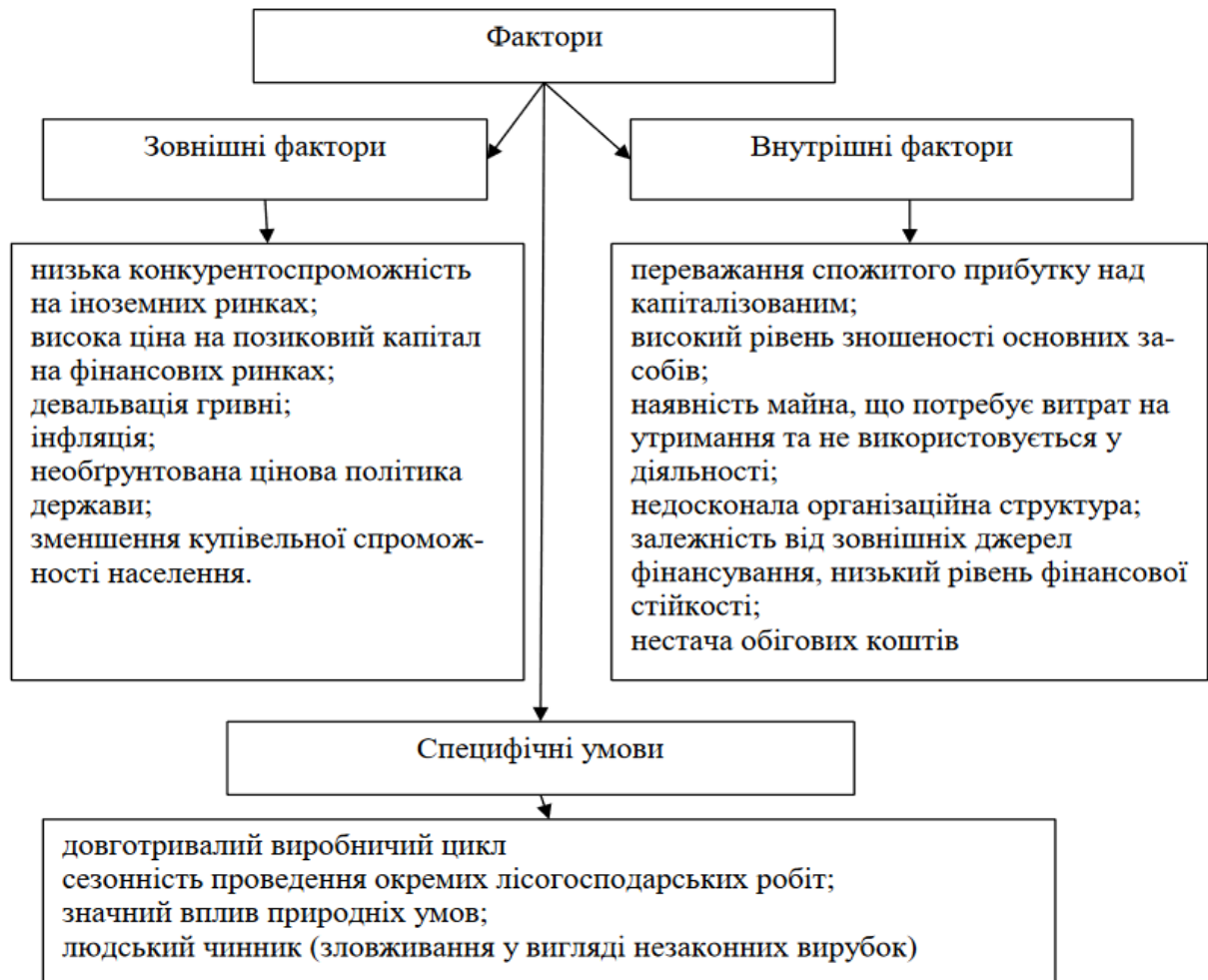


Рис. 2.3. Фактори впливу на діяльність лісогосподарських підприємств регіонів, в тому числі, Тернопільського

Примітка. Сформовано на основі джерела [7]

Як видно з наведеного рис. 2.3, фактором, який негативно впливає на діяльність підприємств лісового господарства, є необґрунтована цінова політика. Це вказує на недосконалість правового економічного регулювання лісогосподарства.

Крім того, у документі вказується на «неконтрольоване використання лісових ресурсів, а в непоодиноких випадках знищення або пошкодження лісів, що пов'язано з відсутністю належного контролю з боку органів місцевого самоврядування, передачею лісів комунальної форми власності, що перебувають у землях запасу, у постійне користування державним і комунальним лісогосподарським підприємствам» [28]. Це дозволяє говорити про недосконалість правового закріплення і розподілу функцій щодо лісового

регулювання між суб'єктами регіонального рівня і рівня територіальних громад.

Вітчизняними законодавчими актами (перш за все, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища») визнається існування екологічних прав громадян та прав на їхній захист, проте вони не передбачають конкретного й цілісного механізму забезпечення цих прав. Тому, вдосконалення вимагає адміністративний механізм правового регулювання охорони довкілля, сприятиме вдосконаленню адміністративного механізму управління досліджуваним органом державної влади, відповідно.

Також проблемні питання правового забезпечення адміністративного механізму управління екологічною сферою в тому числі, регіонального рівня охоплюють:

- відсутність розмежування процесів управління діяльністю щодо захисту довкілля та контролю за його станом;
- відсутність гармонізації національної системи обліку та контролю звітності господарчих суб'єктів різної форми власності з екологічних та економічних показників до стандартів ЄС;
- проблема екологічної термінології. Вона розпочалася із початком вживання терміну «природа».

Отже, проведений аналіз зовнішніх факторів впливу на механізм адміністративного управління органом державної влади вказує на те, що найбільш значний вплив на цей механізм здійснюють політико-правовий (недосконалість екологічного законодавства, організаційного забезпечення через неналежний розподіл функцій між регіональними органами управління і органами місцевого самоврядування) та інституційний (недосконалий механізм залучення населення, громадських організацій до екологічних процедур) фактори.

Однак, існують внутрішні фактори впливу на адміністративний механізм управління досліджуваним державним органом. Одним із них є

кадровий. Саме дієздатні кадри є джерелом ефективності адміністрування в екологічній сфері і складовою адміністративного механізму управління досліджуваним органом державної влади.

Разом з тим, сьогодні кадровий потенціал органів державної влади, в тому числі, досліджуваного, є неналежним за кількісними і якісними характеристиками. Вплив цього фактору є результатом недосконалої кадрової політики держави. «Так, слабка спроможність публічного управління забезпечувати ефективне виконання завдань щодо реалізації структурних реформ; недостатній професійний рівень та невисокий статус державного службовця; несприятливі соціально-економічні умови; низька ефективність механізму запобігання проявам корупції; відсутність прозорого механізму прийняття і просування по службі; незатребованість знань та інтелекту у сучасній кадровій моделі; відсутність реальної оцінки діяльності державних службовців та визначення професійних компетентностей; повільні темпи впровадження інноваційних технологій професійного розвитку призводить до зниження формування і розвитку конкурентоздатних фахівців у всіх сферах публічного управління» [33].

Таким чином, послаблення та усунення негативної дії зовнішніх і внутрішніх факторів впливу на існуючий адміністративний механізм управління досліджуваним органом державної влади (недосконалі законодавчий вплив і кадрова політика та ін.) вимагає вдосконалення інституційних основ функціонування цього механізму.

### **2.3. Оцінка дієвості процесу адміністративного управління органом державної влади**

Оцінка дієвості процесу адміністративного управління досліджуваним органом державної влади необхідна для покращення роботи як самого цього органу, так і для вдосконалення виконання покладених на нього функцій. Цей

процес включає в себе оцінку різних аспектів діяльності, охоплюючи стратегічний, кадровий, інформаційний, матеріально-технічний аспекти, аспект організаційної культури органу та інші.

Завдання стратегічного управління в діяльності досліджуваного органу державної влади включають:

- забезпечення стратегічної спрямованості управлінських процесів;
- консолідацію зусиль досліджуваного державного органу з іншими органами публічної влади;
- чітке визначення цілей і завдань розвитку, покращення якості публічних послуг, наявність дієвого механізму їх контролю;
- розширення та оптимізацію функціонального потенціалу державного органу і його структурних підрозділів;
- здійснення ресурсного забезпечення процесу прийняття територіальним органом екологічного управління управлінських рішень;
- впровадження нових інформаційних і соціальних технологій в управлінську діяльність.

Ці завдання охоплюють кадровий, інформаційний, матеріально-технічний та інші аспекти механізму адміністративного управління досліджуваним державним органом.

Стратегічна спрямованість Управління екології та природних ресурсів Тернопільської ОДА закладена у стратегічних документах, які покладені в основу його діяльності, зокрема: Статуті цього державного органу (див. додаток А), законах України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про стратегічну екологічну оцінку», Стратегії екологічної політики на період до 2030 року, Регіональному плані управління відходами на період до 2030 року та інших.

Так, «протягом 2022 року процедуру оцінки впливу на довкілля, за участі уповноваженого територіального органу – управління екології та природних ресурсів Тернопільської облдержадміністрації, розпочало 28 суб'єктів господарювання області. Крім цього, у 2022 році управлінням видано 21



висновок з оцінки впливу на довкілля та 6 суб'єктам господарювання області відмовлено у видачі висновків з оцінки впливу на довкілля» [27]. Також у 2022 році досліджуваним державним органом «видано 10 дозволів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення» [27].

Здійснення дозвільної діяльності вимагає залучення до цього процесу кадрових ресурсів, його інформаційного забезпечення.

Для здійснення функціональної діяльності державний орган об'єднує зусилля з іншими органами публічної влади. Наприклад, постійно проводяться засідання місцевої комісії з питань техногенно – екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій при Тернопільській міській раді, учасником яких є працівники Управління. За підсумками 2021 року було проведено 25 таких засідань.

*Таблиця 2.4*

**Витяг із загального переліку дозволів, виданих органом державної влади на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення**

Витяг із загального переліку дозволів, виданих досліджуваним органом державної влади на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення
1
Дозвіл № 04.2/539 від 11.05.2022 року видано державному підприємству „Кременецьке лісове господарство” на використання природних ресурсів шляхом проведення рубок формування та оздоровлення лісів у межах національного природного парку „Кременецькі гори”.
Дозвіл № 04.2/559 від 16.05.2022 року видано Кременецькому ботанічному саду на використання природних ресурсів шляхом проведення рубок формування та оздоровлення лісів у межах Кременецького ботанічного саду.
Дозвіл № 04.2/560 від 17.05.2022 року видано природному заповіднику "Медобори" на використання природних ресурсів у науково-дослідних цілях у межах території заповідника.

Примітка. Сформовано на основі джерела [32]

Також досліджуваний державний орган разом з іншими публічними організаціями входить до складу системи суб'єктів моніторингу довкілля (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

### Суб'єкти моніторингу довкілля Тернопільського регіону

Суб'єкти моніторингу довкілля Тернопільського регіону	
1	
-	Управління екології та природних ресурсів Тернопільської облдержадміністрації;
-	Тернопільський обласний центр з гідрометеорології;
-	Державна установа „Тернопільський обласний центр контролю та профілактики хвороб Міністерства охорони здоров'я України”;
-	Регіональний офіс водних ресурсів у Тернопільській області;
-	Департамент з питань оборонної роботи, цивільного захисту населення та взаємодії з правоохоронними органами Тернопільської облдержадміністрації;
-	Тернопільське обласне управління лісового та мисливського господарства;
-	Тернопільська філія ДУ „Держґрунтохорона”;
-	Департамент агропромислового розвитку Тернопільської облдержадміністрації;
-	Головне управління Держгеокадастру у Тернопільській області;
-	Управління житлово-комунального господарства Тернопільської облдержадміністрації

Примітка. Наведено за джерелом [32]

Крім цього, Управлінням екології та природних ресурсів ОДА збирається, опрацьовується, аналізується екологічна інформація, а також ведуться бази даних щодо стану охорони довкілля в Тернопільській області. Ця інформація щомісячно та щоквартально розміщується на офіційному веб-сайті управління. Це дозволяє зробити висновок про інформаційну взаємодію і співпрацю організацій публічної сфери в процесі адміністративного менеджменту Управлінням екології та природних ресурсів ОДА, залучення до цього процесу кадрових ресурсів, технічних засобів. Також це вказує на системність інформаційного аспекту взаємодії з громадськістю в процесі здійснення адміністративного управління досліджуваним органом.

На позитивну інформаційну взаємодію регіональних органів екологічного управління вказує те, що у 2021 році досліджуваним органом державної влади було отримано та узагальнено результати спостережень за станом довкілля регіону від таких суб'єктів моніторингу як: Регіональний офіс водних ресурсів у Тернопільській області; Тернопільська філія ДУ „Держґрунтохорона”; Державна установа „Тернопільський обласний центр контролю та профілактики хвороб Міністерства охорони здоров'я України”; Тернопільський обласний центр з гідрометеорології.

Чіткість цілей і завдань розвитку Управління екології та природних ресурсів визначають законодавчі і нормативно-правові основи в сфері екологічного управління. У параграфі 2.2 ми виявили недосконалість окремих аспектів правового регулювання діяльності цього державного органу (неврегульованість питання екологічних прав громадян, неналежне закріплення законодавцем принципу запобігання у екологічній діяльності та ін.).

Аналізуючи стан надання досліджуваним органом публічних послуг, наявність дієвого механізму їх контролю, звернемось до офіційного сайту цього органу [28], де вказуються адміністративні послуги, що надаються через ЦНАП (рис. 2.4).

На наявність механізму контролю за наданням адміністративних послуг вказує те, що, наприклад, функціонує Реєстр об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів Тернопільської області (в рамках надання адміністративної послуги «Затвердження реєстрових карт об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів»).

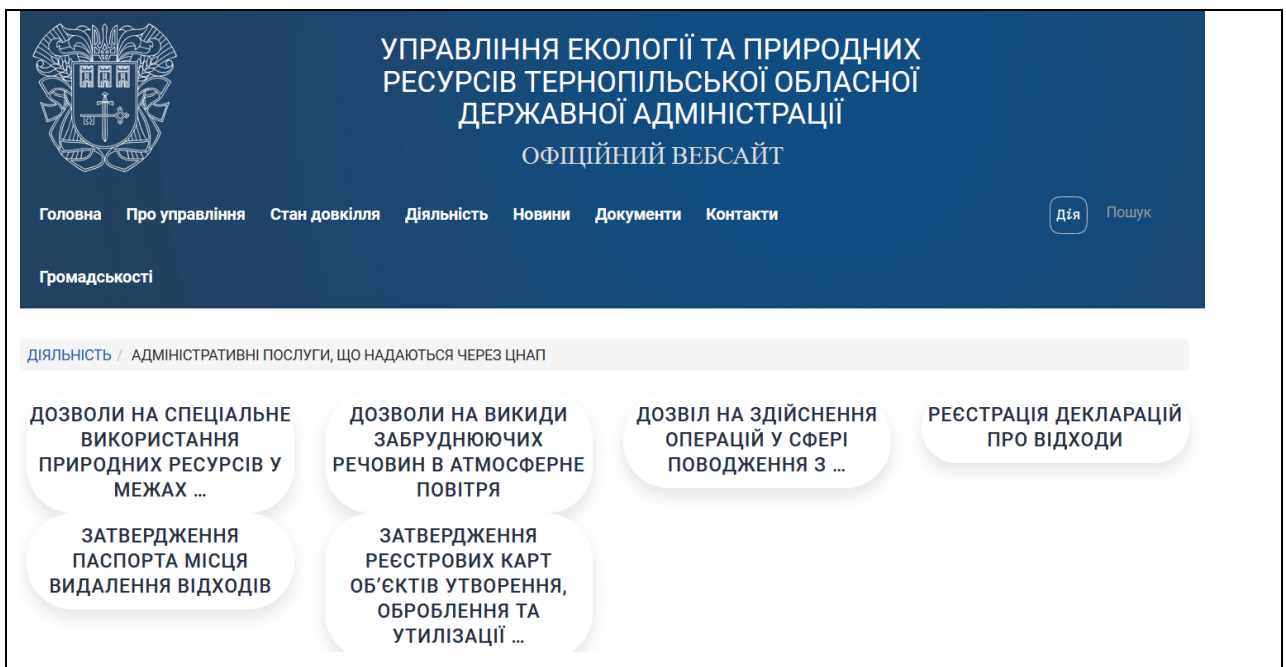


Рис. 2.4. Адміністративні послуги, що надаються через ЦНАП  
Примітка. Наведено за джерелом [35]

На розширення кола функцій державного органу вказують інформаційні дані Екологічного паспорту Тернопільської області за 2022 рік [35]. На відміну від екологічних паспортів попередніх років до його структури

включено параграф «Екологічні проблеми, спричинені збройною агресією проти України» (рис. 2.5).

Для того, щоб провести оцінку врахування у процесі адміністративного управління досліджуваним органом державної влади аспекту організаційної культури наведемо характеристики можливих стадій зрілості корпоративної культури на основі певних критеріальних ознак та визначимо, на якій стадії зрілості знаходиться корпоративна культура органу.

Аспект організаційної культури у механізмі адміністративного управління досліджуваним державним органом визначимо співставляючи чотири рівні зрілості корпоративної культури з характеристиками чинної в Управлінні екології та природних ресурсів Тернопільської ОДА організаційної культури. Це дозволить визначити її рівень (табл. 2.6).

**Екологічні проблеми Тернопільського регіону, спричинені збройною агресією проти України**

Військові дії призводять до цілого ряду негативних екологічних наслідків та здоров'я людей. Серед них: руйнування екосистем, забруднення ґрунтів, водних об'єктів, атмосферного повітря, знищення біологічних ресурсів (лісів, тварин, рослин).

В Тернопільській області за фактом забруднення навколишнього природного середовища, внаслідок ракетного удару, завданого 11 червня 2022 року по місту Чортків, працівниками Державної екологічної інспекції в області, за участю працівників управління екології та природних ресурсів Тернопільської обласної військової адміністрації, проведено обстеження території та встановлено, що уламками (будівельними відходами – шматками скла, пластику, дерев'яних та металевих конструкцій, цегли тощо) і залишками ракет була засмічена територія загальною площею 975 м<sup>2</sup> із ступенем засмічення 6. Також знищено 28 дерев з діаметром стовбурів біля шийки кореня від 14 см до 56 см і засмічено газон площею 7800 м<sup>2</sup>. Шкода, заподіяна зеленим насадженням становить 295,678 тис. грн., розмір шкоди завданої внаслідок засмічення земельних ділянок – 5 527 130,078 грн.

За фактом забруднення ґрунтів, поверхневих вод та загибелі водних живих ресурсів, внаслідок пошкодження ракетним ударом промислового об'єкта ТОВ „Йограйтен (склад мінеральних добрив та хімічних сполук сільськогосподарського призначення за адресою вул. Текстильників, 2, м. Кременець), працівниками Державної екологічної інспекції в області нараховано 23 846,857 тис. гривень збитків, заподіяних довкіллю, у тому числі збитки за забруднення землі у розмірі 13 078,322 тис. гривень, за загибель водних живих біоресурсів (риби) – 10768,535 тис. гривень.

За інформацією органів місцевого самоврядування, у зв'язку з пошкодженням і руйнуванням внаслідок ракетних ударів будівель, споруд, об'єктів незавершеного будівництва, об'єктів благоустрою, обсяг відходів від руйнувань становить орієнтовно 878 тон, які розміщені у місцях видалення твердих побутових відходів територіальних громад

Рис. 2.5. Проблеми екологічного характеру, які виникли в результаті збройної агресії росії проти України, і зумовили розширення кола функцій державного органу

Примітка. Подано за джерелом [35]

Отже, оцінка дієвості процесу адміністративного управління досліджуваним органом державної влади показала, що цей процес охоплює стратегічний, кадровий, інформаційний, матеріально-технічний аспекти, аспект організаційної культури органу та інші. Усі ці аспекти пов'язані між собою. Так, стратегічний аспект адміністративного управління досліджуваним органом вимагає визначення стратегічно орієнтованих напрямів роботи, їх кадрового й інформаційного забезпечення, технічного підсилення. Причому, реалізація стратегічно орієнтованих напрямів діяльності органу державної влади, які повинні бути цінними для стейкхолдерів, має супроводжуватись професіоналізацією кадрів, бути їх внутрішньою потребою. А цю потребу формує організаційна культура.

## Висновки до розділу 2

Проведений у роботі аналіз організаційно-функціональної діяльності та здійснений огляд нормативних документів і регламентів, що регулюють таку діяльність у досліджуваному органі державної влади, виявив, що вона здійснюється відповідно до виписаних у законодавстві і встановлених нормах та положеннях. Також вона є прозорою, відкритою і побудованою на принципах законності й інформування.

Аналіз факторів впливу на механізм адміністративного управління органом державної влади дозволяє зробити висновок про те, що послаблення та усунення негативної дії зовнішніх і внутрішніх факторів впливу на існуючий адміністративний механізм управління досліджуваним органом державної влади (недосконалі законодавчий вплив і кадрова політика та ін.) вимагає вдосконалення інституційних основ функціонування цього механізму.

Оцінка ефективності адміністративного управління досліджуваним органом державної влади підтверджує, що цей процес охоплює різні аспекти, такі як стратегічний, кадровий, інформаційний, матеріально-технічний, а також аспекти організаційної культури. Всі ці компоненти взаємодіють між собою. Наприклад, стратегічний аспект адміністративного управління вимагає визначення стратегічно важливих напрямків, їхнього кадрового та інформаційного забезпечення, а також технічного розвитку. Важливо зауважити, що реалізація стратегічних напрямків діяльності органу державної влади, які мають бути цінними для зацікавлених сторін, повинна супроводжуватись професіоналізацією персоналу та бути внутрішньою потребою кадрового складу. Ця потреба формується через вплив організаційної культури і її розвиток.

## РОЗДІЛ 3

### ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ОРГАНОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

#### **3.1. Вдосконалення інституційного забезпечення адміністративного механізму управління досліджуваного органу державної влади**

Адміністративний механізм управління досліджуваним органом державної влади повинен мати системний, регуляторний, безпековий, ціннісний вимір.

Оскільки досліджуваний територіальний орган екологічного управління виконує функції, які поклала на нього держава, то спрямованість адміністративного механізму управління повинна бути як всередину цього органу, так і на зовнішні контактні аудиторії.

Тобто, в контексті зовнішнього спрямування адміністративний механізм управління досліджуваним органом державної влади механізм має:

- бути адаптованим до законодавства ЄС;
- визначати жорсткі правила взаємодії влади і суб'єктів господарювання, які є природокористувачами і забруднювачами навколишнього середовища;
- бути націлений на взаємодію і співпрацю з бізнесом, громадськими утвореннями, місцевими жителями, а також на розвиток такої співпраці;
- забезпечувати захист екологічних прав громадян;
- задовольняти екологічні потреби юридичних і фізичних осіб у створенні безпечного середовища їх життя й діяльності.

Щодо внутрішнього спрямування адміністративний механізм управління досліджуваним органом державної влади механізм має:

- використовуючи регламенти, чітко визначати правила і особливості роботи органу влади і його працівників;

- відповідати і адаптувати до своєї діяльності і роботи працівників вимоги держави стосовно децентралізації управління, інформатизації управління, професійного рівня кадрів.

Усе це вказує на необхідність створення надійної і, разом з тим, гнучкої системи інституційного, зокрема, нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів та об'єктів регулювання в екологічній сфері.

Адміністративний механізм управління досліджуваним органом державної влади повинен бути частиною комплексного механізму регулювання екологічної сфери та її суб'єктів, який включає: інституційний, в тому числі, нормативно-правовий, організаційний, ресурсний, інформаційно-комунікаційний та економічний механізми.

Тому, сьогодні постає питання про підготовку і прийняття єдиної Державної програми реформування екологічної галузі, в якій необхідно передбачити:

- створення правових, економічних та управлінських механізмів реалізації конституційних прав громадян України на екологічну безпеку, екологічне страхування;

- формування керованого ринку платних екологічних послуг, сприяння екологічно спрямованій діяльності суб'єктів господарювання і громадських утворень, створення умов для задоволення потреб населення екологічно безпечному середовищі життєдіяльності;

- запровадження системи соціально-економічного стимулювання екологічно спрямованої і екологічно ощадливої діяльності господарюючих суб'єктів, окремих інституцій, громадськості, місцевих мешканців.

Пояснюючи важливість питання вдосконалення правових основ адміністративного механізму управління досліджуваним органом державної влади в контексті виконання ним свої зовнішніх функцій, використовуємо тези науковців (Ю.Шемчушенка, О.Хіміч, Н.Барабашової) з цього приводу (табл. 3.1).



**Тези, які пояснюють важливість вдосконалення правових основ адміністративного механізму управління досліджуваним органом державної влади в контексті виконання ним свої функцій**

№	Теза автора
1	2
1	Вітчизняні нормативно-правові акти містять розділи, що стосуються прав та обов'язків природокористувачів, повноважень державних органів стосовно управління і контролю у сферах екологічних відносин, урегулювання спорів, відповідальності за правопорушення тощо. Варто зазначити, що є певні відмінності, які зумовлені значними розбіжностями в особливостях предмета й об'єкта правового регулювання. Тобто розбіжності, що пов'язані з правилами користування землею, водними ресурсами, лісами і надрами та механізмом їх виконання. Проте вітчизняне законодавство не є досконалим у цьому аспекті та потребує більшої оптимізації і раціоналізації (Ю.Шемчушенко).
2	Важливого значення для правового забезпечення екологізації як безпекової діяльності набувають норми, що мають попереджати екологічні правопорушення. Тобто протиправні дії або бездіяльність, що може становити екологічну загрозу та спричинити заподіяння екологічної та економічної шкоди й спричиняє порушення екологічних прав громадян та інших суб'єктів правовідносин (О.Хіміч).
3	Очевидним є те, що значно простіше й економічно доцільніше попереджати екологічні проблеми, ніж боротися з їх наслідками та відтворювати довкілля. Тому профілактика екологічних правопорушень є одним із найважливіших заходів щодо забезпечення екологічної безпеки (Н.Барабашова).

Примітка. Наведено з використанням джерел [35, 46]

Також зазначимо, що погоджуємось із думкою Ю. Шемшученка стосовно необхідності покращення правового забезпечення екологічного управління, оскільки «екологічне право надає екологічній політиці формальну визначеність і обов'язковість» [42], адже кінцевим результатом екологізації управління є збалансована, організаційно впорядкована й ефективно діюча еколого-економічна система. «Тому екологічне право – це самостійна галузь права, що регулює екологічні відносини, які виникають у процесі взаємодії економічних суб'єктів та довкілля з метою забезпечення протидії екологічним загрозам» [47].

Одним із ключових аспектів вдосконалення правового забезпечення адміністративного механізму управління досліджуваним органом через екологізацію законодавства є удосконалення системи реалізації правових норм, які стосуються захисту екологічних прав громадян. Це надзвичайно важливий напрямок для забезпечення екологізації та протидії екологічним загрозам у міжнародному екологічному праві.

Вітчизняними законодавчими актами (перш за все, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища») визнається існування екологічних прав громадян та прав на їхній захист, проте вони не передбачають конкретного й цілісного механізму забезпечення цих прав.

Забезпечення екологічних прав громадян безпосередньо стосується адміністративного механізму управління досліджуваним органом, оскільки механізм реалізації екологічних прав громадян включає отримання своєчасного доступу до інформації про: стан та обсяги забруднення довкілля; діяльність цього органу; його участь у реалізації екологічних та інших програм та інші аспекти.

Також для вдосконалення правового забезпечення адміністративного механізму управління досліджуваним органом через екологізацію законодавства пропонуємо наступні заходи:

1. Розробити алгоритм та механізм для забезпечення вільного доступу мешканців міста, Тернопільської області та територіальних громад до громадського й загальнонаціонального обговорення оцінки екологічного впливу (відповідно до Закону України "Про оцінку впливу на довкілля").

2. Розширити повноваження екологічного аудитора та збільшити його рівень відповідальності за проведення об'єктивної оцінки екологічного впливу на довкілля (згідно Закону України "Про екологічний аудит").

3. Встановити відповідальність за порушення планових показників оцінки екологічного впливу в залежності від рівня відхилення від фактичних значень.

4. Посилити відповідальність, зокрема кримінальну, за екологічні правопорушення.

Також необхідно здійснити систематизацію екологічного законодавства шляхом створення "Екологічного кодексу України". Ми підтримуємо В. Андрейцева в тому, що «Екологічний кодекс» не обов'язково повинен бути актом кодифікації, він може бути актом спорідненої консолідації» [2]. «Тобто зведення декількох нормативно-правових актів в один без суттєвої зміни їх змісту. Відповідно слід прийняти низку поправок щодо вдосконалення та гармонізації нормативно-правових актів у сфері екологічних відносин та здійснити їх консолідацію, здійснити систематизацію екологічного законодавства шляхом прийняття «Екологічного кодексу України» [4].

Оскільки досліджуваний державний орган є публічною організацією, то вдосконалення правових основ адміністративного механізму управління досліджуваним органом державної влади повинно відповідати тенденціям і викликам публічної сфери. Одним із викликів для публічної служби є недостатньо ефективне здійснення кадрової політики.

Наслідками прогалин у кадровій політиці в органах державної влади є:

1) неефективне використання кадрового ресурсу державної служби через невідповідність умов матеріального забезпечення та соціального захисту рівню покладеної відповідальності;

2) малоефективна організаційно-кадрова робота у місцевих органах державної влади;

3) нечіткий розподіл повноважень між суб'єктами, які представляють різні ієрархічні рівні екологічного управління (досліджуваним державним органом, Держекоінспекцією в Тернопільській області, органами місцевого самоврядування, екологічними інспекторами в районах області);

4) недовіра до державних органів, наявність ознак конфліктності між органами державної влади і громадськістю. Про це свідчать скарги з боку

громадян, представників політичних партій, громадських організацій щодо різних порушень (прав людини, законодавства, корупцію тощо).

Такі наслідки характерні для кадрової політики й діяльності суб'єктів управління в екологічній сфері, в тому числі, досліджуваного органу.

З урахуванням цього, необхідним є розроблення і прийняття Концепції розвитку кадрової політики в екологічній сфері, а також до нормативно-правових актів щодо вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських працівників. Це доводять найважливіші завдання кадрових служб та керівників органів державної влади та місцевого самоврядування. Вони наведені на рис. 3.1.

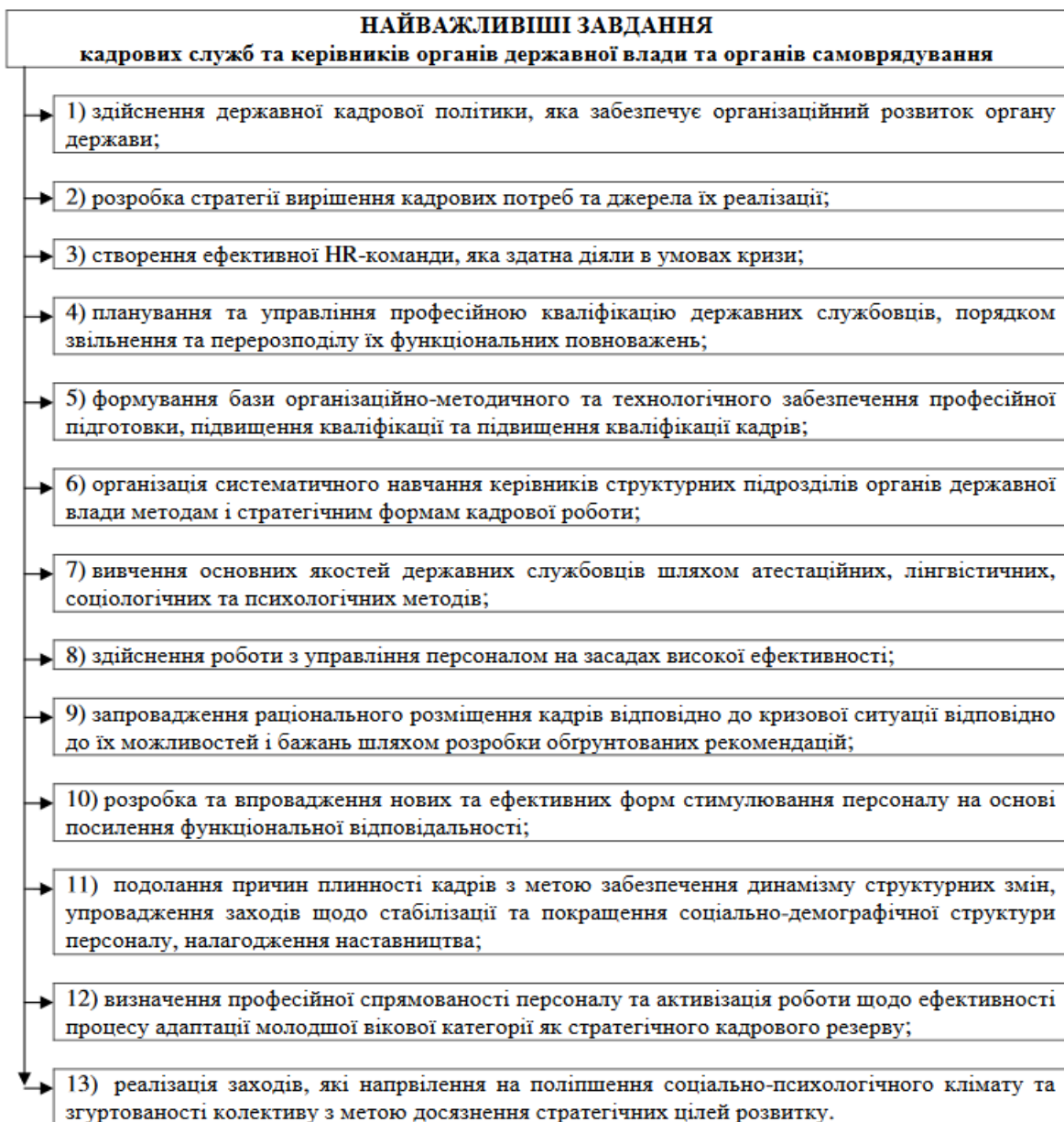


Рис. 3.1. Найважливіші завдання кадрових служб та керівників

органів державної влади та місцевого самоврядування  
Примітка. Наведено за джерелом [1]

Отже, вдосконалення інституційного забезпечення адміністративного механізму управління досліджуваного органу державної влади вимагає посилення правових основ управління цим органом (стосовно дотримання екологічних прав громадян, систематизації законодавства, здійснення кадрової політики у цьому органі). За таких умов цей адміністративний механізм матиме системний, регуляторний, безпековий, ціннісний вимір.

### **3.2. Використання інноваційних підходів у вдосконаленні механізму адміністративного управління органом державної влади**

Однозначним є те, що публічно-управлінська діяльність тісно пов'язана із розвитком суспільства, а тому потребує постійних трансформацій. Саме інноваційна діяльність органів публічної влади, в тому числі, досліджуваного, є одним із цілеспрямованих засобів досягнення мети Стратегії сталого розвитку “Україна – 2030”, виявлення прогалин у здатності діяльності до впровадження інновацій.

Інноваційні підходи у вдосконаленні механізму адміністративного управління органом державної влади повинні відобразитися у:

- напрямом розвитку Управління екології та природних ресурсів Тернопільської ОДА як органу публічної влади;
- напрямом захисту його діяльності.

Важливим напрямом розвитку досліджуваного органу публічної влади має стати оновлення нормативно-правового забезпечення діяльності в екологічній сфері (вдосконалення механізмів: забезпечення екологічних прав громадян; здійснення кадрової політики в процесі адміністрування діяльності органу тощо) та регламентів досліджуваного органу (щодо закріплення у них позицій, які стосуються: організаційної культури; розвитку стратегічних комунікативних компетентностей та ін.).

Для цього необхідно:

- організувати поінформування керівництва системи органів публічної влади про цілі, отримані якісні зміни та переваги від запровадження інновації стосовно розвитку, використання їх як орієнтиру для започаткування підготовки стратегічних рішень на всіх рівнях управління інноваційною діяльністю в сфері екологічного управління;

- ініціювати дослідження кращого досвіду (у тому числі й іноземного) з метою його використання у процесі стратегічних перетворень в процесі як публічного управління сферою захисту довкілля, так і модернізації адміністративного механізму управління досліджуваним органом державної влади.

Інноваційні підходи у вдосконаленні механізму адміністративного управління органом державної влади повинні відобразитися у реалізації напрямів захисту діяльності цього органу.

Сьогодні, наприклад, існують недоліки, пов'язані з:

- недостатньою увагою до інноваційно-орієнтованої підготовки лідерів в сфері публічного управління;

- нестачею менеджерів “проривного” характеру;

- відсутністю усталеного інноваційного менеджменту в системі органів публічної влади;

- низьким рівнем стратегічного мислення керівництва органів публічної влади, особливо, стосовно інноваційного розвитку органів, які вони очолюють.

Тому, необхідними є організація та забезпечення інноваційно-орієнтованого навчання, зокрема вищого керівництва органів публічної влади на базі системи державно-управлінської освіти.

Крім того, особливу увагу приділимо нашій пропозиції щодо необхідності розвитку лідерського потенціалу керівництва, в тому числі, виконуючого обов'язки керівника Управління екології та природних ресурсів Тернопільської ОДА. Він знаходиться на посаді заступника начальника

управління - начальника відділу формування екологічної мережі, природних ресурсів, екологічного моніторингу та зв'язків з громадськістю.

Виконуючий обов'язки керівника досліджуваного органу державної влади є людиною з великим практичним досвідом, однак товариші по публічній службі слідує за ним у силу формальних причин, тобто виконання службових обов'язків. Тому, поряд із питанням вдосконалення керівництва актуальності набуває питання лідерства, формування лідерської поведінки.

Вдосконаленню керівництва трудовим колективом працівників досліджуваного органу державної влади сприятиме застосування переконання як форми соціально-психологічного впливу на працівників. Вона залежить від здатності керівника органу бути переконливим, зокрема:

- найбільш переконливими є керівники, які викликають довіру та видаються експертами у своїй галузі;
- довіра до керівника зростає, якщо він доведе і покаже, що відстоювана ним позиція не приносить особисто йому жодної переваги, а є важливою для інтересів справи;
- довіра до керівника зростає, чим вищим є його авторитет;
- найбільший ефект дає звернення до емоцій підлеглих у поєднанні з логічними та конкретними аргументами.

Виконуючий обов'язки керівника Управління екології та природних ресурсів Тернопільської ОДА є експертом у своїй праві. Ним особисто розроблена інтерактивна карта природно-заповідного фонду Тернопільської області. Він відстоює інтереси організації, звертаючись до логічної аргументації.

Аргументуючи значимість питання розвитку лідерства на публічній службі і у діяльності досліджуваного органу державної влади, використаємо тезу такого змісту: «завданням відповідних інституцій сфери публічного управління повинна стати підготовка керівників-лідерів, що матимуть можливість реалізовувати інноваційні ідеї. У зазначеному розумінні є

необхідність створення керівників нового типу, які віддані своїй справі та країні, ініціативних, лідерів, що можуть вести за собою колектив однодумців» [43].

Сьогодні науковці і практики виділяють чотири характеристики лідерів, що дозволять ефективно відповідати на виклики в публічному секторі:

- ціннісне лідерство (йдеться про: здатність приймати рішення, що створюють цінність для суспільства; підвищення прозорості і підзвітності діяльності; власний приклад та етичну поведінку);

- відкрита інклюзія (передбачає: формування відкритого та інклюзивного організаційного середовища, що сприяє прийняттю якісних рішень, розвитку інновацій; ефективне управління конфліктами);

- організаційне управління (слід формувати взаєморозуміння всередині організації та розвиток відносин, що ґрунтуються на довірі);

- мережева співпраця (йдеться про врахування інтересів стейкхолдерів та взаємодію з ними. До цих стейкхолдерів належать представники бізнесу і громадського сектору, місцеві жителі, інші регіони, міжнародні організації і фонди).

Загальні тенденції розвитку лідерів у публічному управлінні охоплюють: визначення профілю компетенцій майбутніх лідерів; виявлення та відбір потенційних лідерів; заохочення наставництва та навчання; постійний розвиток лідерів (табл. 3.2).

Також «різні аспекти, пов'язані з лідерством у публічному управлінні, можна розвивати на основі необхідного інституційного середовища, що формує чіткі правові основи функціонування державної служби; забезпечує розвиток громадянського суспільства та дієвих комунікацій влади та громадян; посилює захист основних прав та інтересів людини на основі справедливої судової влади; забезпечує високий рівень антикорупційної діяльності; реалізує заходи щодо підвищення престижності державної служби та впроваджує систему матеріального стимулювання службовців; організовує моделі освітньої та наукової діяльності, пов'язаної з набуттям



знань і компетенцій фахівців публічного управління та досліджень проблематики розвитку лідерства у публічному управлінні» [39].

Таблиця 3.2

### Загальні тенденції розвитку лідерів у публічному управлінні

№ п/п	Загальні тенденції розвитку лідерів у публічному управлінні і їх зміст
1	2
1	Визначення профілю компетенцій майбутніх лідерів Компетенції, необхідні для майбутніх лідерів, можуть відрізнитися від тих, які мають сьогоднішні лідери з урахуванням їх відповідальності, функцій і ролі. Важливим є визначення форми публічного сектору в майбутньому та проблем, які необхідно вирішувати для виявлення та розвитку відповідних лідерів у перспективі
2	Виявлення та відбір потенційних лідерів Виявлення та відбір потенційних майбутніх лідерів включає в себе вибір майбутніх лідерів ззовні або розвиток їх у публічному секторі, всередині організацій публічної сфери
3	Заохочення наставництва та навчання Для підготовки потенційних лідерів можуть бути створені спеціалізовані інститути розвитку лідерства. Також основний підхід до лідерства може бути закладений у чинних навчальних програмах, навчальних курсах для керівників
4	Постійний розвиток лідерства Оскільки розвиток майбутніх лідерів займає багато часу, дуже важливо підтримувати сталий розвиток лідерства на основі розроблення комплексної програми з погляду необхідного для розвитку майбутніх лідерів публічного управління. Це включає час для розвитку лідерів і встановлення зв'язку між стимулюванням і виконавською дисципліною

Примітка. Сформовано автором з використанням джерела [39]

Система принципів, на яких має будуватися лідерство на публічній службі, представлена на рис. 3.2.

