

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ**  
**УНІВЕРСИТЕТ**

Кафедра менеджменту,  
публічного управління  
та персоналу

**МІЖДИСЦИПЛІНАРНА КУРСОВА РОБОТА**

на тему «Адміністративні механізми управління діяльністю організації»

Виконала  
студентка групи ПУА-41  
Ларва Ю. Ю.  
Науковий керівник  
доктор економічних наук,  
професор Желюк Т. Л.

Кількість балів \_\_\_\_\_  
Національна шкала \_\_\_\_\_  
ECTS \_\_\_\_\_

Члени комісії:

_____	_____
(підпис)	(прізвище та ініціали)
_____	_____
(підпис)	(прізвище та ініціали)
_____	_____
(підпис)	(прізвище та ініціали)

Тернопіль 2019

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3	
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ В УПРАВЛІННІ ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНИХ ІНСТИТУТІВ		
1.1. Сутність адміністративних механізмів управління в системі менеджменту публічних інститутів.....	5	
1.2. Класифікація, функціональна характеристика та особливості адміністративних методів управління.....	8	
1.3. Правові аспекти реалізації адміністративних механізмів в роботі міської ради.....	16	
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ В МІСЬКІЙ РАДІ		
2.1. Організаційне забезпечення системи внутріорганізаційного менеджменту міської ради.....	21	
2.2. Аналіз використання адміністративних механізмів управління діяльністю Тернопільської міської ради.....	25	
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ І ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ.....		33
ВИСНОВКИ.....	41	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	44	

## ВСТУП

В останні декілька років, у період переходу до ринкових відносин здійснюється проведення низки економічних реформ, активної соціальної політики з метою всебічної демократизації суспільства. Усе це пов'язано з підвищенням ролі людського фактора. Тому в ринковому середовищі мають значення організаційно-розпорядчі методи, які являють собою засоби впливу на об'єкти управління за допомогою влади, підпорядкованості та дисципліни. Їх значення полягає в необхідності забезпечення чіткого розподілу обов'язків в апараті управління, дотримання правових норм і повноважень у господарській діяльності, здійснення координації трудових зусиль шляхом адміністративного впливу, контролю за роботою колективів і окремих працівників, притягнення до відповідальності.

Від ефективного використання адміністративних методів управління залежать досягнення кожного колективу, певної установи чи організації та України в цілому.

Адміністративні методи управління використовуються для досягнення поставлених цілей в тих випадках, коли потрібно чітко розмежувати обов'язки та направити виконвців на вирішення конкретних задач. Ідеальною умовою їх ефективності є високий рівень регламентації управління та трудової дисципліни, коли керуючий вплив без значних виправлень реалізується нижчими ланками управління.

Питання адміністративних механізмів управління займалися А.Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Малиновський, В. Мартиненко, М. Міненко, П.Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Стеценко, Ю. Сурмін, Ю.Шаров, В. Авер'янова, В. Богуцького, О. Оболенський, Н. Мельтюхової, В.Цветкова, О. Антонюк, Г. Атаманчук, Л. Гордієнко, Ю. Битяка, А. Мельник, В. Воронова, Д. Бахраха та багатьох інших. Однак, в їхніх дослідженнях здебільшого розкривається адміністративна діяльність без застосування в публічному секторі. Сьогодні ця тема набує все більшої актуальності у зв'язку з введенням концепції нового державного менеджменту в Україні. Ця тема

почала розвиватися зовсім недавно, проте вже активно обговорюється на форумах, згадується у наукових працях та в обговореннях на різних рівнях, продовжуються дискусії та дослідження щодо класифікації, змісту, ролі та дієвості застосування адміністративних методів управління. Таким чином, увага, яка приділяється даному питанню в наш час підкреслює **актуальність проблеми**. Метою роботи є виявлення змісту і суті адміністративних механізмів управління публічними інститутами. Для досягнення мети дослідження були визначені такі **завдання**:

1. Вивчити сутність адміністративних методів і їх вплив на діяльність підприємства, установи чи організації.
2. Дати характеристику класифікації адміністративних методів і їх ролі в системі управління.
3. Визначити особливості менеджменту та адміністрування у міській раді.
4. Проаналізувати сучасний стан та перспективи розвитку застосування адміністративних механізмів в управлінні міською радою.

**Об'єкт дослідження** – процес адміністративної діяльності органу місцевого самоврядування.

**Предмет дослідження** – адміністративні механізми управління публічним інститутом.

У процесі дослідження застосовано загальнонаукові та спеціальні **методи**: структурно-функціональний метод і метод логічного узагальнення для дослідження адміністративних механізмів управління. При обробці вихідної інформації були використані загальнонаукові методи аналізу, синтезу, аргументування, порівняння, абстрагування і узагальнення та ін.

**Структура роботи**. Курсова робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, переліку використаних джерел. Обсяг роботи становить 47 сторінок друкованого тексту; робота містить 2 рисунки, 2 таблиці. Список використаних джерел налічує 30 найменувань.

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ В УПРАВЛІННІ ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНИХ ІНСТИТУТІВ**

### **1.1. Сутність адміністративних механізмів управління в системі менеджменту організації**

Адміністративні механізми є невід'ємною складовою управлінської діяльності організації у світі динамічних систем. Загальноприйнято вважати систему як сукупність елементів, між якими внутрішні зв'язки сильніші за зовнішні, завдяки чому вона існує як єдине ціле. Використовуючи системний підхід, управління можна визначити як оптимальний вплив суб'єкта системи на її об'єкт відповідно до місії і цілей системи. Адміністративна діяльність як один з видів управлінського впливу притаманна лише соціальним системам, тому її можна визначити як оптимальний вплив суб'єкта соціальної системи на об'єкт з використанням переважно адміністративних методів управління.

Адміністративні методи впливу – це засоби прямого впливу на діяльність підприємства, установи чи організації, а також – на поведінку трудових колективів, посадових осіб і представників державного сектору управління шляхом прямого встановлення їх обов'язків або визначення повноважень в формі наказу, що базуються на договорі, підписаному працівником при прийнятті на роботу, та який підкріплюється законодавством. Прописані критерії, завдання чи будь-які інструкції, зафіксовані в документах та заздалегідь обговорені покликані до виконання і є інструментом нормативно-правового регулювання системи управління організацією.

На думку А.Ф. Мельник, адміністративний аспект державного управління полягає у виконавчій та розпорядчій діяльності держави, що реалізується виконавчою владою, а також у практичній організації виконання законів, інших нормативних актів, юридичних приписів. Виконавчий характер діяльності органів виконавчої влади полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною і соціальною

сферами, а також державно-політичною діяльністю (оборона, безпека, митна справа). Розпорядчий характер державно-управлінської діяльності полягає у виданні органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів. Це дає змогу забезпечити виконання норм та принципів Конституції України, законів, інших нормативних актів та ефективно управляти галузями економіки і соціально-культурної сфери [1, С.26-28].

Важливим моментом для встановлення сутності і значення адміністративного аспекту державного управління є визначення методів адміністративного управління, за допомогою яких реалізується державна політика.

Адміністративні методи управління – це організаційно-розпорядчі методи управління діяльністю у різних сферах, зокрема й державного управління, що включають сукупність прийомів та впливів, які у свою чергу ґрунтуються на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загальних засадах управління. Ці методи базуються на силі та авторитеті влади і дозволяють регламентувати діяльність: здійснювати управління та підтримувати дисципліну на основі певного ряду підстав (наказів, постанов, інструкцій, указів, розпоряджень, вказівок).

Дослідження питання методів здійснення адміністративного управління (управлінських дій) як правового явища в управлінській теорії та практиці на сучасному етапі становлення України як демократичної, правової держави є одним з пріоритетних напрямів усвідомлення важливості теорії адміністративного права у світлі адміністративної реформи в Україні. Методи адміністративного управління є правовими засобами, що використовуються для досягнення цілей, вирішення завдань і здійснення функцій державної управлінської діяльності. Слід зазначити, що методи адміністративного управління характеризуються меншим ступенем правової регламентації. Вони неодмінно знаходять своє вираження у формі управління. Інакше кажучи, якби не було форми управління, методи управління, тобто способи впливу суб'єкта

управління на об'єкт, втратили б зміст, тому що управлінський вплив залишався б тільки ідеєю, бажанням, але був би позбавлений змісту [15].

Систему адміністративних методів можна розглядати як синтез двох взаємодоповнюючих елементів: ті, що здійснюють вплив на структуру управління, й ті, що впливають на процес управління. До першої групи віднесемо регламентацію діяльності і нормування в системі управління, а до іншої – планування, прийняття, організацію та контроль за управлінськими рішеннями. Організаційний вплив на структуру управління здійснюється здебільшого шляхом організаційного регламентування, нормування, організаційно-методичного інструктування і проектування. Вплив на процес управління, по суті, – це методи розпорядчого впливу керівника на колектив загалом і особистість зокрема [19].

Адміністративні методи управління виділяються такими характерними особливостями:

- прямим впливом на керований об'єкт за рахунок визначення його повноважень (прав та обов'язків);
- одностороннім характером вибору суб'єктом управління короткострокових та довгострокових цілей, завдань управлінського процесу та термінів виконання робіт, ресурсної бази та критеріїв оцінки виконання плану на кожному етапі;
- юридичною природою обов'язкової сили актів управління (рішень, наказів, постанов, розпоряджень) невиконання яких може спричинити адміністративну, дисциплінарну чи кримінальну відповідальність [26].

Адміністративним методам як одній з ланок системи управління, притаманна система управління на засадах влади і підпорядкування.

Головними ознаками цих методів є:

- 1) прямий вплив на керований об'єкт,
- 2) обов'язковий характер виконання вказівок, розпоряджень, наказів керівників для підлеглих,

3) суворо визначена відповідальність за виконання вказівок і розпоряджень.

Адміністративні методи мають прямий вплив на бажання працівників і можуть бути не пов'язані з економічними інтересами виконавців. Однак вони тісно переплітаються з методами матеріальної мотивації: без економічної вигоди неможливо забезпечити якісне виконання призначеної роботи, а матеріальне стимулювання не має змісту, якщо відсутній адміністративний вплив.

Адміністративні методи управління набирають ще більшої ефективності у взаємодії використовують у нерозривному зв'язку з соціальними і психологічними методами. Сприйняття колективом адміністративних впливів залежить від його зрілості, від того, наскільки ці впливи доповнюються вирішенням соціальних завдань, враховують психологію людей, їхні потреби. В адміністративних методах управління реалізується функція організації, яка передбачає організаційний і розпорядчий вплив.

## **1.2. Класифікація, функціональна характеристика та особливості адміністративних методів управління**

Оскільки сьогодні не існує єдиної думки щодо класифікації адміністративних методів управління, на нашу думку, найбільш доцільною є класифікація за В. Стадником та М. Йохном. Учені поділяють адміністративні методи управління на організаційні та оперативно-розпорядчі [26]. Ці форми впливу доповнюють одна одну і в комплексі формують адміністративні методи управління. Організаційний вплив відбиває статику управління, за його допомогою визначають організаційну структуру управління, розподіляють права, повноваження, відповідальність в апараті управління, що передбачено в актах тривалої дії – статутах, положеннях, правилах, інструкціях та ін. Організаційний вплив передбачає організаційне регламентування, нормування і організаційно-методичне інструктування. Методи розпорядчого впливу відбивають динаміку процесу управління. Розпорядчий вплив – це пряма адміністративна вказівка, яка має обов'язковий характер і адресується керованим



об'єктам або особам. Класифікацію адміністративних (організаційно-розпорядчих) методів управління подано на рис. 1.1.



Рис. 1.1. Класифікація адміністративних методів управління

Примітка: складено з використанням [1, 5, 26].

В основі організаційного впливу лежать: організаційне регламентування, організаційне нормування і організаційне структурування. Організаційний вплив відображає статику системи управління і представляє собою комплекс заходів організаційного характеру. Розпорядчий вплив відображає динаміку управління. Він здійснюється в процесі функціонування системи і направлений на забезпечення злагодженої роботи управлінської системи, на підтримання виробничого механізму в заданому режимі роботи чи переведення його її в більш досконалий вигляд. Розпорядчий вплив виражається у вигляді усного або письмового розпорядження і має форми наказу або угоди.

Організаційно-розпорядчим методам менеджменту притаманні такі особливості:

- наявність особливих способів впливу на керовану систему;
- забезпечення правового статусу документів, що не передбачені законом;
- здатність вливати на процес прийняття управлінських рішень.

Одним із видів організаційного впливу є організаційне регламентування, яке полягає в установленні основоположних правил, що регулюють створення і діяльність підприємств, підрозділів і посадових осіб. Організаційне регламентування здійснюється за допомогою таких документів, як статuti, положення.

Статут – затверджений в установленому порядку юридичний документ, що включає інформацію про організаційні засади діяльності підприємства будь-якої форми власності. Лише після формування статуту на його підставі вносяться дані про юридичну особу в єдиний державний реєстр. І лише після реєстрації підприємство може здійснювати фінансово-господарську діяльність.

У статуті підприємства в обов'язковому порядку мають бути:

- 1) найменування, адреса підприємства та його засновників;
- 2) види діяльності;
- 3) форма власності і правова форма підприємництва;
- 4) статутний фонд;
- 5) організаційно-функціональна структура органів управління підприємством;
- 6) правила призначення і звільнення з посади керівників підприємства;
- 7) порядок припинення діяльності і ліквідації підприємства.

У статуті визначено цілі і завдання підприємства, повноваження керівника для здійснення фінансово-господарської діяльності. Згідно цьому документу дії керівника набуваються законного характеру, а його розпорядження й накази стають обов'язковими до виконання підлеглими.

З метою розмежування функцій, прав, повноважень та відповідальності в організації створюються положення. Вони є важливим документом організаційного регламентування. На підприємствах користуються

положеннями про структурні підрозділи управлінського апарату, а також положеннями посадових осіб.

У положенні про структурний підрозділ відображають:

- найменування та підпорядкування структурного підрозділу;
- основні завдання і функції підрозділу;
- повноваження керівника підрозділу і порядок його призначення.

Положення затверджується керівником підприємства.

Розробку і використання організаційних нормативів для збалансованого, стійкого і стабільного управління забезпечує організаційне нормування. Цей вид впливу на управлінські процеси підприємства включає такі нормативи:

- технічні (стандарти, нормалі, креслення);
- технологічні (передбачають ранжування дій, необхідне в ході виконання певних видів робіт);
- трудові (фіксують тарифні ставки, оклади, часові норми робочого дня, чисельності персоналу, рівень керованості);
- економічні (складаються із нормативів амортизаційних відрахувань, створення фондів тощо).

Норматив – це відносний показник ступеня використання засобів виробництва при сучасній техніці і технології, прогресивній організації праці і високій кваліфікації персоналу. Нормативи можуть встановлюватися в межах підприємства, а також формуватися на державному рівні. Наприклад, органи влади встановлюються такі нормативи, як мінімальна оплата праці; тривалість, склад та режим робочого часу; амортизаційні відрахування та ставки податків.

При цьому нормативи розробляють як органи державної влади і управління, так і самі підприємства. Так, держава встановлює податкові ставки, амортизаційні відрахування, тривалість робочого дня, мінімальну заробітну плату. На рівні підприємства дозволяється самостійно встановлювати норми чисельності, обслуговування, ступеня керованості, виплати дивідендів акціонерам і т.д.

Організаційно-методичне інструктування здійснюється розробкою і практичним використанням інструктивних матеріалів, які встановлюють порядок і шляхи виконання управлінських робіт. Актами організаційно-методичного інструктування є правила й інструкції.

Інструкція – правовий акт, документ, що містить правила, вказівки або керівництва, що встановлюють порядок і спосіб виконання або здійснення певних дій. Розрізняють інструкції, пов'язані з виконанням окремих видів управлінських робіт, наприклад інструкція з діловодства, інструкція про порядок проведення інвентаризації, посадові інструкції та ін. У посадових інструкціях передбачено функції, обов'язки, права працівника, взаємовідносини (зв'язки по посаді), порядок оцінювання праці і відповідальність. Інструкція визначає статус працівника в системі управління підприємством, закріплює за ним певні види діяльності і надає повноваження, необхідні для виконання посадових обов'язків. Тому розробка і використання посадових інструкцій є важливими умовами ефективної праці управлінського апарату. Організаційно-методичне інструктування здійснюється через розробку і практичне використання інструктивних матеріалів, що визначають порядок і методи виконання управлінських робіт.

Посадові інструкції розробляють керівники підприємств або структурних підрозділів на основі посадових інструкцій і кваліфікаційних характеристик посад службовців підприємств з врахуванням конкретних особливостей роботи підприємства. Посадова інструкція обов'язкова для виконання після затвердження керівником підприємства. Посадова інструкція є кадровим документом, в якому визначено конкретні завдання та обов'язки працівника, його права та відповідальність. Положення посадових осіб складаються у відповідності до посадових і кваліфікаційних вимог, зазначених у Національному класифікаторі професій [22]. Важливо, щоб усі посадові інструкції, які розробляються на підприємстві, були взаємопов'язаними і не допускали дублювання функцій працівників. Структура посадової інструкції зазвичай включає наступні розділи:

- загальні положення;
- завдання та обов'язки;
- права;
- відповідальність;
- повинен знати;
- кваліфікаційні вимоги;
- взаємовідносини [14].

Правила — це форма нормативно-правового акту, який за своєю природою дуже схожий до інструкцій. У них викладають вимоги, які визначають порядок будь-яких дій, або регламентують дії, визначені більш загальними документами. Правила можуть входити до складу інструкцій.

Сучасний період становлення ринку сприяє розширенню діяльності підприємств, ускладненню економічних зв'язків, посиленню конкуренції. У цих умовах для забезпечення ритмічної, узгодженої діяльності апарату управління не досить використовувати тільки методи організаційного впливу. На практиці часто вдаються до глибоких адміністративних заходів впливу, спрямованих на усунення порушень зв'язків, пропорцій, узгодженість і ритмічність процесів господарської діяльності підприємств, що передбачає застосування методів розпорядчого впливу, які мають різний ступінь регламентації і деталізації. На відміну від організаційних методів, спрямованих на формування системи управління, розпорядчі дають змогу вирішити тільки окремі питання. Розпорядчий вплив не припускає варіантів у виборі прийомів виконання певної дії, крім запропонованого, забезпечує чіткі дії управлінського апарату, налагоджену роботу системи управління. Організаційно-методичне інструктування — найбільш м'який спосіб організаційного впливу. Він полягає в ознайомленні з умовами роботи чи обставинами дорученої роботи, з'ясуванні питань, можливих ускладнень, пересторозі щодо можливих помилок, у порадах щодо якісного виконання певних видів робіт.

Інструктування може здійснюватися за допомогою документів, радіо, телефону, селектора, відеоконференцій, особистим контактом керівника з

підлеглими тощо. У практичній діяльності організацій найбільш розповсюдженими актами організаційно-методичного інструктування є посадові інструкції і правила.

Посадова інструкція визначає статус (місце) працівника в системі управління організацією, закріплює за ним певні види діяльності і надає повноваження, необхідні для виконання посадових обов'язків.

Правило вказує на те, що слід зробити в тій чи іншій ситуації. Воно розраховане на вирішення конкретного питання.

Розробка і використання посадових інструкцій і правил є важливими умовами ефективності і безпечної праці управлінського персоналу.

Для забезпечення ритмічної, узгодженої діяльності апарату управління недостатньо використовувати тільки методи організаційного впливу. Через те керівники організацій вдаються до методів розпорядчого впливу. Залежно від змісту і рівня управління розпорядчий вплив може набувати форм наказів, розпоряджень і вказівок.

Наказ – розпорядчий документ, виданий керівником підприємства, яке є самостійним господарським суб'єктом, з метою вирішення основних і оперативних завдань, поставлених перед ним. Залежно від змісту розрізняють накази із загальних питань, пов'язаних із створенням, організацією, ліквідацією, перейменуванням, зміною масштабу діяльності підприємства або структурного підрозділу, затвердженням або зміною положень, інструкцій, правил, структури, і накази по особовому складу, якими оформлюють призначення, переміщення, звільнення, заохочення, стягнення та інші дії щодо працівників. У підготовці проекту наказу, як правило, бере участь підрозділ або посадова особа, яких безпосередньо стосується цей наказ або діяльність яких пов'язана з його виконанням.

Накази із загальних питань видають для виконання рішень державних органів влади, з ініціативи керівника або підпорядкованих йому структурних підрозділів. Текст наказу складається з констатуючої і розпорядчої частин. У першій викладають події, факти, які є підставою для видання наказу, у другій –

дії. Текст розпорядчої частини наказу в разі потреби поділяють на пункти, кожний з яких містить вказівку виконавцю, дії і строки виконання їх. В останньому пункті розпорядчої частини зазначають осіб, на яких покладають контроль за виконанням наказу. Накази по особовому складу видають на підставі заяв, доповідних записок та інших документів. Зазвичай пункти у них розташовують у такій послідовності: призначення на посаду, переміщення, звільнення від роботи, надання відпустки та ін. Проект наказу в разі потреби погоджують з керівниками заінтересованих підрозділів, юрисконсультом.

Накази із загальних питань і по особовому складу мають окрему нумерацію, яка починається з початку кожного календарного року. З наказом мають бути ознайомлені всі зазначені в ньому особи, які ставлять підпис на одному з примірників наказу або на спеціальному бланку. В окремих випадках накази доводять до відома всього персоналу підприємства і вивішують на дошці.

Розпорядження – правовий акт, виданий керівником структурного підрозділу для вирішення оперативних питань. Аналогічно до наказу текст розпорядження має констатуючу і розпорядчу частини. В останньому пункті розпорядження зазначають осіб, на яких покладають обов'язки з контролю за виконанням. Розпорядження звичайно мають обмежений строк дії і стосуються вузького кола питань і виконавців.

Найбільш поширеною формою розпорядчого впливу є усна вказівка керівника. Найчастіше цю форму впливу застосовують керівники низової ланки: адміністратори, завідувачі виробництвом, секціями і відділами. На вищих щаблях управлінської ієрархії кількість усних вказівок зменшується.

У цілому обсяг розпорядчих впливів залежить від якості підготовки кадрів управління, уміння, досвіду, авторитету, ініціативи та інших факторів. Форми розпорядчого впливу тісно пов'язані між собою і з формами організаційного впливу. З поглибленням розподілу праці в апараті управління, більш повним і чітким його документуванням завдяки розробці положень про структурні підрозділи, посадових інструкцій, а також загальному

вдосконаленню управлінської діяльності потреби в оформленні деяких управлінських рішень за допомогою видання наказів, розпоряджень немає. Тому, чим кращий на підприємстві організаційний вплив у формі регламентування, нормування, методичного інструктування, тим рідше доводиться вирішувати питання за допомогою форм розпорядчого впливу.

При використанні організаційно-розпорядчих методів впливу керівники мають пам'ятати про те, що правової сили ці методи набувають за умов відповідності чинному законодавству. Тому адміністративна діяльність на всіх ланках управління має враховувати правові аспекти і відбуватися в рамках законів.

### **1.3. Правові аспекти реалізації адміністративних механізмів в роботі міської ради**

Адміністративні методи управління опираються на:

- 1) систему законодавчих актів країни й регіону;
- 2) систему нормативно-директивних і методичних (обов'язкових до застосування) документів державних органів;
- 3) систему планів, програм, проектів, завдань;
- 4) систему оперативного керівництва (влади), що межує з психологічними аспектами.

Організаційні та регламентні документи створюють фундамент для формування ефективної діяльності та розвитку організації. Значення цієї групи документів дуже велике, так як вони встановлюють локальні правові норми роботи установи. Документи організаційно-розпорядчого характеру використовуються для оформлення управлінських рішень. Усі документи є джерелами або носіями інформації і відіграють важливу роль суспільному житті. Як носії інформації, вони сприяють покращенню внутрішнього мікроклімату будь-якої організації, підприємства чи установи, служать підставою для прийняття рішень, узагальнень, довідково-пошукової роботи. Окрім цього, документи виконують функції свідчення, підтвердження фактів,



служать матеріалом для обробки та отримання даних, і мають, у зв'язку з цим, велике правове значення.

З метою виконання вищеперерахованих властивостей документи мають мати максимальний рівень наочності, відповідне оформлення та змістове наповнення, бути придатними до тривалого зберігання.

У документах відображається широкий спектр методів, форм управління, видів управлінської діяльності, функцій та процесів організації. На основі цього виділяють наступні особливості управлінських документів, які визначають, що такі документи:

- регулюються правовими нормами;
- створюються представниками управлінського апарату в межах їх компетенцій та поставлених завдань;
- включають інформацію довідкового та правового змісту, виконавчого чи розпорядчого характеру;
- закріплюють функції органів управління.

На основі вказаних особливостей управлінську документацію можна вважати письмовим носієм інформації, що створюється у визначеному правовому порядку і використовується у процесі взаємодії суб'єктів та об'єктів управління, з метою письмового закріплення та здійснення їх функцій і завдань.

Процеси, здійснювані органами управління зі створення та використання документів, називають документуванням управлінської діяльності. Порядок створення, оформлення та застосування основних груп організаційно-розпорядчих документів регламентується нормативними актами, що надає їм правового характеру.

Згідно з діючим законодавством органи управління створюють організаційно-розпорядчі документи відповідно до визначених повноважень. У табл.1.1. представимо організаційно-розпорядчі документи, які можуть бути видані відповідним органом управління з метою організації внутріорганізаційної чи загальнодержавної діяльності.

Таблиця 1.1.

Орган управління	Організаційно-розпорядчі документи
Кабінет Міністрів України	постанови і розпорядження
Міністерства, головні управління та управління при Кабінеті Міністрів України	накази, інструкції та вказівки
Державні комітети і комісії	постанови, інструкції та вказівки
Виконкоми Рад народних депутатів, їх управління та відділи	рішення (тільки виконкоми); розпорядження (виконкоми); накази (управління та відділи виконкомів)
Власники промислових та виробничих об'єднань, фірм, трестів	накази, інструкції, вказівки
Власники підприємств, установ і організацій	накази, інструкції, розпорядження (тільки підприємства); вказівки

Примітка: складено автором на основі [16].

Основна ознака, яка має можливість виділити розпорядчі документи в особливу групу, – юридична підстава їх створення. Як правило, вони регламентують процеси діяльності, встановлюють, припиняють, змінюють різні правові відносини і створюють у випадках, передбачених нормативними актами.

Підставами для створення розпорядчих документів служать:

- закони Верховної Ради, укази Президента України;
- постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України;
- вказівки вищестоящих органів державної влади й управління;
- діяльність органів управління, передбачена нормативними актами, положеннями, статутами, інструкціями та ін.;
- інші підстави, що викликають потребу в правовому регулюванні роботи апарату управління.

Органи управління у найбільш важливих справах видають розпорядчі документи – постанови, рішення, накази; в менш важливих, спрямованих на виконання основних рішень, – розпорядження та вказівки. ЄДСД (Єдина державна система діловодства) визначає підстави, за яких видання розпорядчих документів обов'язкове: організація виробництва, ліквідація виробництв та установ, регламентація діяльності органів управління, посадових осіб, прийом, звільнення та ін. Крім того, документи системи організаційно-розпорядчої

діяльності створюються з метою планування робіт, капітального будівництва, матеріально-технічного постачання, фінансів та кредиту праці і зарплати та ін. Застосування стандартів для організацій, установ і підприємств країни стало своєрідною підготовкою до уніфікації систем документації, що використовуються в управлінні, новим кроком до більш раціонального залучення електронно-обчислювальної та організаційної техніки для обробки документальної інформації. Це має стати базою на шляху подальшого підвищення ефективності діяльності апарату управління.

Організаційно-розпорядча документація – це управлінська документація, що служить засобом здійснення організації та регулювання процесів управління.

Організаційні документи розробляються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів.

Організаційні документи узгоджуються із керівниками зацікавлених структурних підрозділів, управлінням організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника та кадрової роботи, а також у разі, якщо документ потребує юридичної експертизи, юридичним управлінням [28].

Організаційні документи в обов'язковому порядку проходять процедуру затвердження залежно від виду документа.

## РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ В МІСЬКІЙ РАДІ

### 2.1. Організаційне забезпечення системи внутріорганізаційного менеджменту міської ради

Система місцевого самоврядування у місті Тернополі включає: територіальну громаду міста Тернополя; Тернопільську міську раду; міського голову міста Тернополя; виконавчі органи Тернопільської міської ради; органи самоорганізації населення. Схема управління Тернопільської міської ради представлена на рис. 2.1.



Рис. 2.1. Схема управління Тернопільської міської ради

Примітка: складено автором на основі [25].

З метою врегулювання своєї роботи міська рада затверджує регламент. Регламент Тернопільської міської ради визначає:

- порядок скликання і проведення сесій міської ради;
- формування органів міської ради;
- процес підготовки, розгляду та прийняття рішень;
- функціональну складову органів міської ради та її посадових осіб;
- правила депутатської поведінки, етики, а також заходи впливу щодо їх порушників, та інші питання діяльності міської ради [25].

Регламент міської ради затверджується на пленарному засіданні ради більшістю голосів від загального складу депутатів ради і не може суперечити чинному законодавству України. Забезпечення дотримання Регламенту покладається на головуючого на пленарному засіданні, а контроль за дотриманням – на відповідну постійну профільну комісію Тернопільської міської ради. Зміни та доповнення до цього Регламенту приймаються більшістю голосів від загального складу депутатів Тернопільської міської ради. Регламент Тернопільської міської ради діє до моменту затвердження нового Регламенту і розміщується на офіційному сайті міської ради.

За рішенням Тернопільської міської ради загальний склад міської ради становить 60 депутатів міської ради. Згідно закону загальний склад міської ради має становити при чисельності від 100 тисяч до 250 тисяч жителів – від 40 до 60 депутатів включно. Загальна кількість депутатських мандатів міської ради затверджується рішенням міської ради поточного скликання не пізніше, ніж за 90 днів до дня місцевих виборів.

Міський голова є головною посадовою особою територіальної громади, що обирається на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування на термін, визначений законом і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Передбачено ряд обов'язків міського голови:

- забезпечення виконання, у межах наданих законом, повноважень органів виконавчої влади на території Тернопільської об'єднаної

територіальної громади, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

- організація роботи Ради та її виконавчого комітету;
- підписання рішень Ради та її виконавчого комітету;
- внесення на розгляд Ради пропозицій щодо кандидатури на посаду секретаря ради; пропозицій щодо структури, штатного і персонального складу апарату Ради та її виконавчого комітету;
- керівництво апаратом ради та її виконкомом;
- скликання сесії Тернопільської міської ради, внесення пропозицій та формування порядку денного сесій ради і головування на пленарних засіданнях ради;
- забезпечення підготовки на розгляд Ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання;
- оприлюднення затверджених радою програм, бюджету та звітів про їх виконання;
- призначення та звільнення з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади;
- організація загальних зборів громадян за місцем проживання;
- забезпечення виконання рішень місцевого референдуму;
- розпорядження бюджетними коштами за призначенням, визначеним Радою;
- представлення громади у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

- звернення до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади;
- укладення від імені Тернопільської об'єднаної територіальної громади та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства;
- ведення особистого прийому громадян;
- забезпечення додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;
- видача розпорядження у межах своїх повноважень;
- забезпечення в межах повноважень, організації охорони громадського порядку і громадської безпеки на території Тернопільської ОТГ, дотримання законності та належної організації роботи місцевої поліції [26].

Міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень.

Міський голова може зупиняти рішення, прийняті міською радою, протягом 5-денного терміну з моменту їх прийняття, і вносити їх на повторний розгляд міської ради з обґрунтуванням зауважень до цих рішень. Міський голова звітує про свою роботу перед територіальною громадою міста на відкритій зустрічі з громадянами щонайменше один раз на рік, або у будь-який термін на вимогу не менше половини депутатів міської ради.

Секретар міської ради працює в раді на постійній основі й обирається за поданням міського голови таємним голосуванням з числа депутатів міської ради на термін повноважень ради.

Секретар міської ради:

- організовує підготовку сесій Тернопільської міської ради та її пленарних засідань, питань, що вносяться на розгляд ради;

- забезпечує своєчасне доведення рішень Ради до виконавців і населення, організовує контроль за їх виконанням;
- за дорученням міського голови координує діяльність постійних комісій Ради, сприяє організації виконання їхніх рекомендацій;
- сприяє депутатам Тернопільської міської ради у здійсненні їхніх повноважень;
- у випадках, передбачених Законом скликає сесії ради, повідомляє депутатам, доводить до населення інформацію про час і місце проведення сесії ради і про питання, що передбачається винести для розгляду на пленарному засіданні; веде пленарне засідання міської ради, підписує його рішення;
- веде реєстрацію депутатів, які бажають виступити під час розгляду питань порядку денного, реєструє листи і звернення, оголошує їх;
- за дорученням міського голови, міської ради вирішує інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів.

Секретар Тернопільської міської ради у разі відсутності міського голови або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин здійснює повноваження міського голови [24].

Робочими органами Тернопільської міської ради є постійні депутатські комісії, тимчасові контрольні комісії, робочі групи. Порядок формування і роботи постійних і тимчасових контрольних Тернопільської міської ради комісій визначено в Регламенті міської ради.

Для розгляду конкретних питань розпорядженням міського голови можуть створюватися робочі групи. До робочих груп можуть входити депутати міської ради, працівники виконавчого комітету та інших виконавчих органів ради, фахівці, експерти.

Виконавчим органом міської ради є виконавчий комітет ради, який обирається радою на строк її повноважень. Очолює виконавчий комітет міської ради міський голова.

Виконавчий комітет ради має повноваження:



- попередньо розглядати проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд Тернопільської міської ради;
- координувати діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади, заслуховувати звіти про роботу їх керівників;
- змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Тернопільська міська рада, у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів міських рад. Міська рада проводить свою роботу сесійно. Сесії міської ради складаються з пленарних засідань і засідань постійних депутатських комісій.

Діяльність Тернопільської міської ради проводиться відповідно до планів, які затверджуються радою на рік, поточну та наступну сесії. План роботи Тернопільської міської ради визначає головні напрями діяльності ради та її органів, організаційні форми вирішення поставлених завдань та містить перелік основних організаційно-масових заходів та виконавців [26].

На основі плану роботи Тернопільської міської ради міський голова та секретар ради розробляють плани підготовки та проекти порядків денних чергових пленарних засідань Тернопільської міської ради. Планами визначаються перелік документів, які мають бути розроблені, строки розробки та відповідальні за цю роботу, а також інші питання, пов'язані з підготовкою і проведенням пленарних засідань Тернопільської міської ради.

До плану роботи постійної комісії питання включаються після обговорення пропозицій на засіданні комісії (з визначенням строку підготовки питання і відповідального за його підготовку).

Контроль за формуванням і виконанням планів роботи постійних комісій Тернопільської міської ради покладається на секретаря ради, який один раз на квартал інформує раду про виконання постійними депутатськими комісіями планів роботи, оцінює ефективність роботи постійних комісій, вносить відповідні пропозиції. Міська рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається більшістю депутатів від загального складу міської ради на пленарному засіданні після обговорення, крім інших випадків, передбачених чинним законодавством регламентом. При встановленні результатів голосування до загального складу міської ради включається міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос. Рішення міської ради приймаються лише з питань, внесених до порядку денного пленарного засідання сесії міської ради і за наявності відповідно оформленого проекту рішення.

## **2.2. Аналіз використання адміністративних механізмів управління діяльністю Тернопільської міської ради**

Адміністративні механізми управління ОМС, зокрема Тернопільською міською радою, передбачають організацію і регламентування роботи за допомогою таких документів: положення або статут установи, положення про структурні підрозділи установи, посадові інструкції, штатні розписи, договори, постанови, рішення, накази, розпорядження тощо. Організаційно-розпорядчі документи оформляють на бланках. Розміщення реквізитів на бланку повинно відповідати ДСТУ 4163-2003 [30]. Зразки бланків затверджуються розпорядчим документом установи. Установи розробляють бланки документів структурних підрозділів, відокремлених підрозділів та бланки документів посадової особи в тому разі, якщо керівник структурного підрозділу, відокремленого підрозділу чи посадова особа мають право підписувати документи в межах їх повноважень.

Текст управлінського документа повинен бути чітким, конкретним, лаконічним, інформативним та відповідати орфографічним, лексичним, морфологічним, синтаксичним, стилістичним, пунктуаційним нормам. Текст

документа повинен стосуватися того питання, яке сформульоване в заголовку до тексту, чітко відображати причину й мету створення документа, розкривати суть конкретної справи, містити аргументовані докази, висновки, пропозиції. Під час складання документів вживається діловий стиль, для якого характерний нейтральний тон викладення, позбавлений образності, емоційності та індивідуальних авторських рис.

Суцільний зв'язний текст документа містить граматично і логічно узгоджену інформацію про управлінські дії і використовується під час складання організаційно-розпорядчих документів. Суцільний зв'язний текст, як правило, складається з двох частин. У першій (вступній) частині зазначаються підстава, обґрунтування або мета складання документа; у другій (заклучній) частині – висновки, пропозиції, рішення, прохання. В окремих випадках документ може після вступної частини містити мотивувальну частину, в якій обґрунтовується позиція установи. У тексті документа, підготовленого відповідно до документів інших установ або раніше виданих документів, зазначаються його реквізити у такій послідовності: назва виду документа, найменування установи – автора документа, дата, реєстраційний номер, заголовок до тексту.

Тексти складних і великих за обсягом документів (положення, правила, інструкції, огляди, звіти тощо) поділяються на розділи, підрозділи, пункти, підпункти. Пункти в тексті нумеруються арабськими цифрами з крапкою, а підпункти – арабськими цифрами з дужкою. Розділи нумеруються римськими цифрами, а також в окремих випадках вони можуть поділятися на глави. Порядок документообігу в установі регламентується інструкцією з діловодства, регламентами роботи з документами, положеннями про структурні підрозділи, посадовими інструкціями.

З метою підвищення ефективності та оперативності організації роботи з документами проводиться реінжиніринг адміністративних процесів в органах публічного управління. Реінжиніринг передбачає саме радикальні зміни на відміну від оптимізації – постійних невеликих покращень (business process

improvement). Іншими словами, це побудова організації з використанням нинішніх знань і сучасних технологій. Причинами для такої перебудови є вагомими: зростання конкуренції, зниження керованості, зниження якості обслуговування, зовнішні зміни. Нові процеси, що виникають у результаті реінжинірингу, зазвичай мають відмінні властивості. До них відносяться реінтеграція, або горизонтальне стиснення процесу (кілька операцій об'єднуються в одну), вертикальне стиснення процесу (виконавці, яким делеговано частину владних повноважень, приймають самостійні рішення), суміщення або розпаралелювання частини раніше послідовних робіт, зменшення перевірок і управляючих впливів, мінімізація погоджень, переважання змішаного централізовано/децентралізованого підходу. При реінжинірингу процесу відбувається еволюція трудових завдань від вузькоспеціалізованих до багатовимірних. Люди, які раніше діяли у відповідності з інструкціями, вибиратимуть варіант з наявних альтернатив і приймають рішення. Зникає конвеєрний принцип організації роботи.

Реінжиніринг діловодства і «паперового» документообігу, заснований на використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, привів до появи електронного документообігу. Електронний документообіг має суттєві системні відмінності, що дозволяють вибудувати адміністративні процеси на основі нових принципів і технологій. На цей час можна говорити про зміну основної парадигми управлінського документообігу. Якщо раніше управлінський документообіг розглядався як одна з основних діловодних функцій із забезпечення процесів роботи з документами в організації, то тепер управлінський документообіг являє собою керовану документальну комунікацію, яка здійснюється із застосуванням сучасних інформаційних технологій, всередині організації і у взаємодії із зовнішнім середовищем

На практиці нерідко при вирішенні питань організації роботи з електронними документами робляться спроби уподібнити електронний документ паперовому, а управлінський документообіг в електронній формі організувати на колишніх принципах. Визнання необхідності слідувати новим

принципам документообігу в умовах корпоративних інформаційних технологій є одним з чинників прийняття більш ефективних управлінських рішень, спрямованих на розширення застосування електронних документів.

Особливості організації електронного документообігу визначаються інструкцією з діловодства установи, що розроблюється з урахуванням вимог Порядку роботи з електронними документами, а також характеристик технічних і програмних засобів, що функціонують в установі. У разі впровадження в установі системи автоматизації діловодства або системи електронного документообігу служба діловодства разом зі структурним підрозділом (працівником), що відповідає за автоматизацію, розробляє регламенти роботи з документами в електронній формі. Організація документообігу у разі застосування засобів автоматизації діловодства повинна забезпечити сумісність традиційного та автоматизованого способів опрацювання документів із можливостями засобів автоматизації діловодства.

У 2015 році коаліцією неурядових організацій ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», Асоціація міст України, Асоціація органів місцевого самоврядування «Міста електронного врядування «України», ГО «Європейський діалог», Громадянська мережа «ОПОРА» проведено моніторинг застосування СЕД у 125 найбільших містах України. За результатами моніторингу встановлено, що окремі міста уже тривалий час ефективно працюють над впровадженням систем електронного документообігу. Лідерами серед міст із застосування електронного документообігу у 2015 році залишилися Вінницька та Київська міські ради (табл. 2.1).

*Таблиця 2.1.*

**Розподіл міст відповідно до результатів оцінювання системи електронного документообігу**

<b>Групи міст</b>	<b>Міста</b>	<b>Результат оцінювання, %</b>
I	Вінниця, Київ	81-100
II	Дніпропетровськ, Ізюм, Бердянськ, Бориспіль, Кременчук, Львів, Рівне	61-80

Продовження таблиці 2.1.

Групи міст	Міста	Результат оцінювання, %
III	Бровари, Кривий Ріг, Тернопіль, Вознесенськ, Дружківка, Краматорськ, Луцьк, Херсон, Житомир, Запоріжжя, Одеса, Слов'янськ, Харків, Дубно, Івано-Франківськ, Хмельницький, Біла Церква, Енергодар, Ізмаїл, Красноармійськ, Мелітополь, Славута, Чернівці, Артемівськ, Нова Каховка, НовоградВолинський	41-60
IV	Кіровоград, Костянтинівка, Кузнецовськ, Павлоград, Дмитров, Котовськ, Сміла, Мукачєво, Прилуки, Суми, Полтава, Іллічівськ, Нововолинськ	21-40
V	Северодонецьк, Умань, ВолодимирВолинський, Дніпродзержинськ, Ірпінь, Кам'янець-Подільський, Коломия, Нетішин, Новомосковськ, Рубіжне, Ужгород, Черкаси, Боярка, Вишневе, Миколаїв, Орджонікідзе, Фастів, Калуш, Комсомольськ, Лозова, Охтирка, Червоноград, Марганець, Олександрія, Староконстянтинів, Стрий	1-20
VI	Бердичів, Білгород-Дністровський, Васильків, Дрогобич, Жмеринка, Жовті Води, Каховка, Ковель, Конотоп, Коростень, Лисичанськ, Лубни, Миргород, Ніжин, Нікополь, Первомайськ, Ромни, Самбір, Світловодськ, Чернігів, Шепетівка, Шостка, Южноукраїнськ	0

Примітка: складено автором на основі [8].

Найбільше поширення у містах, де проводилося дослідження, мають такі системи електронного документообігу: АСКОД, «DocsVision», «iTS Office», «Optima Work-Flow», «Megapolis.Документообіг», «Lotus Notes», «КАІ-Документообіг», «Діловод», «Діло», «Діло-Підприємство», «ДОК ПРОФ 2.0», «el-Dok system», «FossDoc», «IDS-Documents», «ІС:Документооборот ПРОФ». У частині міст упроваджено окремі елементи комплексної системи електронного документообігу, як правило, власної розробки: реєстрація звернень громадян, вхідних та вихідних документів, електронний архів.

На початку квітня 2018 року за розпорядженням міського голови Тернополя Сергія Надала введено в експлуатацію автоматизовану систему електронного документообігу SX-Government від компанії Soft Xpansion Ukraine. Система працює в штатному режимі, забезпечуючи роботу всіх

структурних підрозділів Тернопільської міської ради. Масштабний проєкт з впровадження СЕД у Тернополі тривав понад півроку, охопивши автоматизацію всіх процесів діловодства та документообігу. Командою Soft Xpansion Ukraine було налаштовано процеси обробки вхідної, вихідної і внутрішньої документації, створено електронний архів документів, налаштовано функції контролю резолюцій, корпоративний календар подій, довідник кадрів тощо. Основною метою проєкту є підвищення якості обслуговування, публічний доступ до інформації, зменшення витрат часу на виконання роботи та пошуку інформації, оптимізація роботи, налагодження взаємодії влади із громадськістю та бізнесом. Автоматизована система документообігу дозволяє заощадити до 28% коштів, що витрачалися для ведення паперової документації.

Нормативним актом, який законодавчо затвердив розвиток е-демократії, стала Концепція розвитку е-урядування у Тернопільській міській територіальній громаді на 2019-2020 роки. Документ передбачає застосування е-документообігу, е-петицій, проведення е-консультацій та е-опитувань, оприлюднення публічної інформації на Порталі відкритих даних. Метою затвердження Концепції є оптимізація процесів роботи органів місцевої влади, зокрема покращення надання соціально-адміністративних послуг громадянам.

Із заходів, які вже реалізовані, міська рада визначає запровадження е-петицій, щорічне виконання проєкту «Громадський бюджет», проведення е-консультацій та е-опитувань, проєкт «Відкрите місто», закупівлі та проведення конкурсів на право оренди майна комунальної власності через систему «PROZORRO» і ProZorro.Продажі.

У Тернополі подано 709 місцевих петицій та вирішено 1230 проблем у рамках проєкту «Відкрите місто». Так, у лютому 2019 року, міська рада провела одночасно 4 е-консультації. Водночас, як повідомляє інтернет-видання Terminovo застосування е-демократії має «вибірковий» характер, а «незручні» владі петиції модератори не затверджують і не виставляють на обговорення [24].

Успішним кейсом співпраці ОМС і громадських організацій стало вдосконалення Положення про Громадський бюджет. Аналізуючи досвід інших міст та залучивши спеціалістів, вдалось внести суттєві уточнення та поправки. Так, у Номінаційний комітет будуть входити 3 представники від громадськості, яких обиратимуть на порталі е-голосування.

Невирішеними залишаються проблеми освітньої та соціальної сфери. Згідно з дослідження міст щодо прозорості у 2018 році, проведеними Transparent Cities у цих категоріях Тернопіль отримав нулі. У суспільстві існує запит щодо створення якісної відкритої онлайн платформи розподілу місць для дітей у дошкільних закладах, школах, позашкільних закладах зі зручним інтерфейсом, де можна отримати інформацію про завантаженість, кількість місць та подати заявку дитини на зарахування до того чи іншого освітнього закладу. На даний момент приймання таких заяв забюрократизоване та недостатньо прозоре, а існуючий сайт не забезпечує всіх потреб. Так, заповнення форми онлайн не гарантує внесення даних дитини до загальноміської черги на вступ. Для завершення реєстрації та отримання порядкового номера необхідно протягом 5 робочих днів з дня заповнення електронної форми звернутись у реєстраційний центр управління освіти і науки Тернопільської міської ради [24]. Постійним викликом залишається потреба у нових та процес перепідготовки і навчання зайнятих у сфері е-урядування працівниках. Співпраця з ІТ-компаніями стає пріоритетним способом вирішення більшості проблем у цьому напрямку.



### **РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ І ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ**

Об'єктивною основою адміністративних механізмів управління є організаційні відносини. Дані відносини складають базу для реалізації однієї з найважливіших функцій управління – функції організації. Використання адміністративних механізмів впливає на об'єкт менеджменту, який має наступні прояви: накази, розпорядження, оперативні вказівки, інструкції, положення, тощо. Адміністративні механізми в менеджменті будуть мати наступні впливи на управління використанням оборотних активів:

1. Завдяки видання оперативних вказівок, наказів та розпоряджень, що спрямовані на регулювання процесом виробництва, можливо пришвидшити оборот сукупного капіталу підприємства, а також збільшити об'єми реалізації продукції, що суттєво вплине на значення коефіцієнта оборотності оборотних активів;

2. Видання розпоряджень та наказів по роботі з всіма видами матеріальних запасів дасть змогу перейти до більш ефективного обліку і використання матеріальних запасів з метою пришвидшення їх оборотності, відповідно, зросте значення коефіцієнта оборотності матеріальних запасів.

Сьогодні необхідною є автоматизація документообігу на підприємстві, в установі чи організації. Причин для цього існує багато. По-перше, інформацію необхідно опрацьовувати дуже швидко і якісно; інформаційні потоки є не менш важливими, ніж матеріальні. По-друге, втрата інформації або її витік може коштувати надто дорого. Аналізуючи діяльність сучасних підприємств, станов та організацій, можна зробити висновок, що на більшості з них організовано документообіг паперових документів, створених за допомогою комп'ютера. Цей вид документообігу необхідно відрізнити від електронного, який пов'язаний із передачею документа. Це призведе до:

1) зниження трудомісткості створення первинних документів;

- 2) зменшення кількості документів, що виписуються та обробляються;
- 3) раціоналізації (упорядкування) документообігу;

Ефективно налаштовані адміністративні механізми менеджменту призведуть до покращення використання елементу виробничого потенціалу – інформаційних ресурсів. Завдяки таким інструментам управління інформаційним потенціалом в рамках даного методу як накази, розпорядження та організаційного інформування, збільшується ефективність використання інформації, підвищується її повнота та точність. Тобто при використанні ряду інструментів в цьому напрямку, можна підвищити ефективність використання інформаційного елементу виробничого потенціалу підприємства. При розрахунках відбудеться збільшення значення коефіцієнтів повноти, суперечливості та точності інформації, що характеризують обсяги релевантної, доступної та правдивої інформації, яка використовується при прийнятті рішень на підприємстві. Завдяки адміністративним механізмам є можливим вплив на показники, що характеризують використання основних виробничих фондів. Так, використовуючи організаційне регламентування, нормування та інструктування по роботі з основними виробничими фондами суб'єкта господарювання, можна досягнути позитивної динаміки у зміні коефіцієнтів змінності роботи устаткування, екстенсивного та інтенсивного використання обладнання, що, у свою чергу, свідчатиме про вдосконалення процесу управління виробничим потенціалом на підприємстві.

Запорукою успішної роботи органів місцевого самоврядування є ефективна діяльність персоналу, проте застарілі методи обробки інформації суттєво цьому перешкоджають. Відсутність необхідності вручну розмножувати документи, відстежувати переміщення паперових документів усередині організації, контролювати порядок передачі конфіденційних відомостей істотно знижує затрати праці. Наскрізний автоматичний контроль виконання на всіх етапах роботи з документами значно підвищує якість роботи виконавців, робить терміни підготовки документів більш прогнозованими та керованими. Управління документообігом, його автоматизація дає можливість персоналу

контролювати й отримувати інформацію про недостатність ресурсів у режимі реального часу, сприяє їх моніторингу та коригуванню обсягів робіт, а також оптимізації процесів. Проаналізувавши отримані дані, працівник зможе поліпшити роботу на слабкій ділянці. Крім того, здійснюється моніторинг процесів діловодства – менеджери та контролери отримують доступ до всіх дій на доступному рівні ієрархії (відділ або окремий службовець), а також передбачається визначення повноважень за конкретними процесами і відстеження невиконаних завдань відповідальними особами. Документообіг – це впорядкований процес руху документів і виконання різноманітних облікових процедур з моменту їх отримання (створення) до моменту передачі в архів [8].

Основні принципи електронного документообігу [6]:

- одноразова реєстрація документа, що дозволяє однозначно ідентифікувати документ;
- можливість паралельного виконання операцій, що дозволяє скоротити час руху документів і підвищення оперативності їх виконання;
- безперервність руху документа, що дозволяє ідентифікувати відповідального за виконання документа (завдання) в кожен момент часу життя документа (процесу);
- єдина (або узгоджена розподілена) база документної інформації, що дозволяє виключити можливість дублювання документів;
- ефективно організована система пошуку документа, що дозволяє знаходити документ, володіючи мінімальною інформацією про нього;
- розвинена система звітності по різних статусах і атрибутах документів, що дозволяє контролювати рух документів по процесам документообігу і приймати управлінські рішення, ґрунтуючись на даних зі звітів.

Електронний документообіг має свої переваги і недоліки. Впровадження систем електронного документообігу дозволяє [6]:

- 1) повністю автоматизувати процес роботи з документами;

- 2) забезпечити організацію роботи з віддаленими користувачами і групами користувачів;
- 3) забезпечити інтеграцію з зовнішніми системами електронної пошти;
- 4) нарощувати базові можливості системи електронного документообігу за допомогою модульної системи та наявності вбудованих інструментальних засобів;
- 5) забезпечити процес одночасної роботи в системі необмеженого числа користувачів;
- 6) підвищити ефективність роботи з документами;
- 7) підвищити корпоративну культуру роботи з документами;
- 8) значно зменшити обсяги паперового документообігу;
- 9) скоротити час на обробку і пересилку документів, час пошуку документів, час погодження та затвердження проектів документів;
- 10) забезпечити всі документаційні процеси з одночасним використанням електронних і паперових версій документів;
- 11) впорядкувати процес реєстрації всіх видів документів;
- 12) забезпечити управління потоками робіт (передача документів між виконавцями);
- 13) забезпечити процес роботи з взаємопов'язаними документами;
- 14) забезпечити управління документом протягом усього життєвого циклу;
- 15) забезпечити прозорість усіх процесів з моменту створення документа до моменту його здачі в архів;
- 16) збереження історії роботи з документами (облік часу і авторів всіх дій з документом, збереження робочих коментарів, підтримка версійності приєднаних файлів);
- 17) простежити історію створення документа;
- 18) забезпечити чіткий процес узгодження і затвердження документів;
- 19) знову налагоджену систему доручень;
- 20) забезпечити чіткий контроль виконавської дисципліни;

- 21) проводити сортування документів по будь-яких критеріях;
- 22) забезпечити пошук інформації за різними атрибутами і повнотекстовий пошук;
- 23) забезпечити автоматизацію збору і аналізу статистичних даних про рух документів;
- 24) забезпечити архівне зберігання електронних образів документів;
- 25) забезпечити регламентацію прав доступу;
- 26) забезпечити миттєвий доступ до документів;
- 27) зменшити кількісні втрати документів.

Також система електронного документообігу має свої недоліки. Їх варто брати до уваги при прийнятті рішень про впровадженні систем електронного документообігу. Якщо ж рішення приймає компанія, у якої вже досить довгий час діє звичайний документообіг, то потрібно брати до уваги те, що реформування системи може викликати негативне ставлення у працівників. Все нове приймається з труднощами. Також, потрібно взяти до уваги той факт, що підприємство, установа чи організація може понести витрати на придбання програм і систем документообігу, а також на їх впровадження і подальше обслуговування. Також існують прогалини в інформаційній безпеці. Ринок наповнений "піратським" дисками у базах даних підприємств малого й середнього бізнесу, більше того – у державних структурах.

Конкуренція – закон бізнесу. Недобросовісному конкуренту отримати інформацію, розміщену на паперових носіях, складніше: документи можуть зберігатися в різних приміщеннях, шафах (столах, сейфах), розрізних папках. З електронними базами даних простіше. За допомогою віддаленого доступу можна отримати інформацію з програм будь-якого ступеня захисту. Наступний недолік – це різке збільшення потоку документообігу. Як результат – сервери не справляються, падає продуктивність праці. При наявності паперового документообігу такий різкий ривок неможливий.

Ще один недолік – це збільшення трудовитрат як наслідок збільшення документообігу. Роботодавець не встигає адекватно реагувати на подібні

скачки в прийнятті рішень з кадрових питань. Обсяги зростають, тоді як штатний склад залишається колишнім. Основною проблемою впровадження системи електронного документообігу є модернізація технічної інфраструктури, в тому числі придбання необхідного обладнання (джерела безперебійного живлення, сервери) і програмного забезпечення (ПО).

Першою операцією поточного обліку є отримання документів. Раціональна організація цього етапу вимагає встановлення за кожним видом документів чітких термінів здачі й вибір найбільш ефективного їх переміщення. Організація прийому документів залежить від форми обліку і розподілу праці. На даному етапі документи повинні перевірятися за всіма ознаками: за змістом, законністю, правильністю оформлення та ін. Далі документи передаються на обробку, тобто для відображення на рахунках бухгалтерського обліку. Наступним етапом після обробки є зберігання документів і передача їх до архіву бухгалтерії.

Використання лише електронних документів породжує існування проблеми визначення оригіналу та копії електронних документів, необхідність потужного технічного забезпечення та потребує. Належну увагу слід приділяти захисту документів від несанкціонованого внесення змін та знищення, визначенню рівнів доступу з використанням індивідуальних паролів.

Повністю автоматизована система збору, реєстрації, передачі та обробки облікової інформації змінює традиційне бачення облікових прийомів документування й інвентаризації на підприємствах. На перший план виходить інформаційна функція документа. Виходячи з цього, традиційному поняттю “документ” у первинному обліку пропонується заміна на “інформаційний потік”. Крім того, оскільки документування як фізичне створення документа у будь-якій (паперовій чи електронній) формі перестає існувати, втрачають актуальність і звичні прийоми обліку. Прийом документування необхідно замінити прийомом реєстрації інформації, що точніше відповідатиме технологічному ланцюжку перетворення (збору, реєстрації, обробки, передачі) облікової інформації без участі людини. Принциповим моментом у системі

комп'ютеризації документообігу на підприємстві є використання електронного цифрового підпису, який не дає можливості підробити підпис користувача без знання його секретного ключа підписування. Кожний підпис містить:

- дату підпису;
- термін закінчення дії ключа підпису;
- інформацію про особу, що підписала файл (ПІБ, посада, назва фірми);
- ідентифікатор людини, що підписала (ім'я відкритого ключа);
- власне цифровий підпис [10].

У нашій країні електронний цифровий підпис застосовується в основному у банківській системі. З появою електронного цифрового підпису з'явилася можливість організації документообігу між банком і клієнтами в електронному вигляді (система банк-клієнт), яка дозволила клієнту підписувати платіжні доручення електронним цифровим підписом і відправляти мережею Інтернет.

Крім того, необхідно зауважити, що через окремі організаційні та законодавчі чинники, що походять із зовнішнього середовища суб'єкта господарювання, від документа не варто відмовлятися повністю, адже повна відмова від документів у звичному розумінні суттєво ускладнить процес здійснення операцій та може спричинити труднощі при проведенні аналізу, аудиту чи інших видів діяльності.

Проблеми паперового документообігу:

- існує ймовірність загубити документ;
- витрачається велика кількість робочого часу на пошук потрібного документа і формування тематичної вибірки документів;
- на підготовку й узгодження документів витрачається багато часу;
- додаткові витрати на папір та копіювання документів;
- документ може потрапити в чужі руки.

Таким чином, упровадження системи автоматизації документообігу забезпечує реєстрацію, облік і зберігання документів, оперативний доступ до документів та звітної інформації, ефективно управління процесами руху та

обробки документів, скорочення часу процедур узгодження документів та прийняття рішень, підвищення виконавської дисципліни, скорочення невиробничих витрат робочого часу співробітників, мінімізацію фінансових витрат на документообіг і діловодство, а документ як факт здійснення господарських операцій стає основою комунікаційних зв'язків учасників ринкового середовища.



## ВИСНОВКИ

На підставі здійсненого дослідження сформульовано ряд висновків концептуально-теоретичного та науково-практичного характеру, що забезпечують вирішення основних завдань відповідно до поставленої мети дослідження.

1. Методами адміністративного управління є сукупність прийомів, засобів і способів впливу у відносинах суб'єктів і об'єктів управління, з метою прийняття управлінських рішень для досягнення поставленої мети. Вони є органічною частиною будь-якого процесу управління, побудованого на засадах підпорядкованості одних господарських ланок іншим. Адміністративні методи управління ґрунтуються на відносинах єдиноначальності, дисципліни і відповідальності. Головний недолік адміністративних методів управління полягає в тому, що вони орієнтують виконавців на досягнення заданих результатів, а не на їх зростання, тобто заохочують старанність, а не ініціативу.
2. Адміністративні механізми управління включають: організаційні (регламентування, нормування, інструктування), розпорядчі методи. Організаційні методи орієнтовані на використання в типових ситуаціях. Сутність регламентування полягає у встановленні статусу і цілей функціонування, повноважень, прав і відповідальності, правил і критеріїв оцінки діяльності об'єкта регламентування. Нормування – один із способів оптимізації ресурсів, що дозволяє оцінити раціональність елементів. Нормативи можуть встановлюватися як на рівні держави, так і в межах організації. Інструктування забезпечує інформацією про шлях, порядок та спосіб виконання дій. Основою розпорядчого впливу є порядок управління, який ґрунтується на актах організаційного впливу. Вони дозволяють запобігти відхиленням і забезпечують підтримку організованості діяльності.
3. Методи адміністративного управління є правовими засобами, що використовуються для досягнення цілей, вирішення завдань і

здійснення функцій державної управлінської діяльності. Вони обумовлені необхідністю централізованого керівництва народним господарством і його підрозділами. Управління виробництвом здійснюється шляхом видання адміністративно-правових актів, що регулюють виробництво, розподіл і споживання. Ці вказівки мають обов'язкову силу і діють на керований об'єкт безпосередньо. Адміністративні механізми мають прямий вплив на керований об'єкт.

4. Тернопільська міська рада – представницький орган місцевого самоврядування, що представляє Тернопільську об'єднану територіальну громаду. Голова Тернопільської міської ради: Надал Сергій Віталійович. Секретар ради: Шумада Віктор Володимирович. Окрім цього, Тернопільська міська рада налічує 4 старости сільських рад; 5 заступників міського голови; 5 відділів та 2 управління, що підпорядковуються міському голові; 2 відділи, підпорядкованих секретарю; 24 відділи та управління у підпорядкуванні заступників міського голови. Повноваження та функції органу місцевого самоврядування визначені відповідно до положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, та встановлюються Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими правовими актами. Порядок діяльності міської ради, її органів і посадових осіб здійснюється на підставі Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Статутом територіальної громади м.Тернополя, Регламентом міської ради та іншими нормативно-правовими актами.
5. Організація документообігу в органах влади є важливою частиною процесу управління і прийняття стратегічних рішень, яка безпосередньо впливає на швидкість і якість управління в цілому. Тому автоматизований оборот документів важливий для:
  - формування цілісної картини діяльності муніципалітету;
  - підвищення ефективності роботи співробітників

- координування дій структурних підрозділів в рамках єдиного управлінського процесу;
  - моніторингу руху документів;
  - оперативної обробки інформації, підтримки її актуальності, достовірності і несуперечності;
  - колективної роботи з документами; контролю виконання;
  - організації пошуку, зберігання та архівування документів;
  - ефективного використання людських, комунікаційних, технічних і інформаційних ресурсів.
6. Впровадження електронного обігу документів в управління Тернопільською об'єднаною територіальною громадою дозволить вирішити найбільшу кількість проблем, що виникли. Це позитивно позначиться на документаційному забезпеченні установи в цілому та всіх підрозділах управління зокрема.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративний менеджмент: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, Т. М. Попович та ін.. Тернопіль : ТАЙП, 2016. 115 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополн. М.: Омега-Л, 2006. 584 с.
3. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля: збірник наукових праць. Луганськ: 2012. № 1, ч. 2. с. 59-64.
4. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. Державне управління: теорія та практика: збірник наукових праць. Х.: Вид-во "Магістр", 2010. № 2.
5. В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др. Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН/ под ред. В. Н. Иванова М. : Высш. шк. URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx> (дата звернення: 15.11.2019).
6. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту: наук.-метод. посіб. / авт. кол.: А.Ф. Колодій, М.З. Буник, П.М. Петровський та ін. К.: НАДУ, 2011. 56 с.
7. Денисенко М.П., Колос І. В. Інформаційне забезпечення ефективного управління підприємством. Економіка та держава: наук. зб. 2006. №7. С.19 – 24.
8. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. К., 2017. Частина 9: Електронний документообіг. Реінжиніринг адміністративних процесів в органах публічної влади / С.П. Кандзюба, Р.М. Матвійчук, Я.М. Сидорович, П.М. Мусієнко. К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 64 с.

9. Енциклопедія державного управління. у 8 т. Т. 1. Теорія державного управління. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. 747 с.
10. Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 року № 852-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. 276 с.
11. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К. : НАДУ, 2010. 28 с.
12. Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД-2010) URL: <http://dovidnyk.in.ua/directories/2010kved> (дата звернення: 23.11.2019).
13. Кодекс Законів про Працю України № 871-12 від 20.03.91. Дата оновлення: 28.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/322-08> (дата звернення: 01.12.2019).
14. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII (КЗпП) зі змінами та доповненнями, останні з яких внесені законами України від 30 травня 2019 року № 2728-VIII.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 01.12.2019).
15. Кондратюк Т.В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць, серія «Управління»*. К.: 2010, № 3. С.297-305.
16. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808с.
17. Куршатова І. В. Електронний документообіг і його особливості. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 3. С. 231–237;
18. Линьов К.О. Інформаційне забезпечення державного управління та державної служби: навч. посіб. Київ, 2016. 42с.; 2001. 271 с.;

19. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.
20. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика: Зб.наук.праць. Х.: Вид-во "ДокНаукДержУпр", 2010. № 1. С. 16-22.
21. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=581> (дата звернення: 07.11.2019).
22. Національний класифікатор України «Класифікатор професій» ДК 003:2010. Легка промисловість. 2013. №4. С. 10-15. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/> (дата звернення: 01.12.2019).
23. Охріменко Г. Основні принципи та проблеми впровадження електронного документообігу в організації. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Культура і соціальні комунікації»*. Острог, 2009. Вип. 1. С. 300-307.
24. Платформа електронної демократії. URL: [https://e-dem.tools/about\\_us](https://e-dem.tools/about_us) (дата звернення: 02.11.2019).
25. Регламент Тернопільської міської ради сьомого скликання. URL: <https://tmrada.gov.ua/sesiya/reglament-sesii-miskoi-radi/> (дата звернення: 02.12.2019).
26. Стадник В. В., Йохна М.А. Менеджмент : посібник. К.: Академвидав, 2003. 464 с.
27. Статут Тернопільської міської територіальної громади (чинний) Затверджений рішенням Тернопільської міської ради №7/33/8 та №7/33/9 від 05.04.2019 року. URL: <https://tmrada.gov.ua/normative-documents/statut-gromadi-mista-ternopolya/28630.html> (дата звернення: 03.12.2019).
28. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с
29. Чиркин В. Е. Публичное управление : учебник. М. :Юристъ, 2004. 475с.

30. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів ДСТУ 4163-2003 від 01.09.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0055609-03?lang=en> (дата звернення: 13.11.2019).