

УДК 35.073.526

Л. Л. ПРИХОДЧЕНКО

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ**

Проаналізовано теоретико-методологічні засади організаційно-правового механізму державного управління. Обґрунтовано доцільність застосування організаційно-правового механізму, що на практиці сприятиме забезпеченню ефективності державного управління. Окреслено проблеми та питання подальших наукових досліджень.

Theoretical-methodological principles of organizational-legal mechanism of state administration are analyzed. Grounded expedience of application of organizational-legal mechanism which in practice will be instrumental in providing of efficiency of state administration. Problems and tasks of future scientific searches were outlined.

Розвиток системи державного управління за часів незалежності України спонукав до безперервного пошуку шляхів удосконалення форми та змісту системи державного управління. Поява складних структур та управлінських завдань щодо реформування органів публічної влади, створення та впровадження дієвої системи підвищення їх практичності та ефективності у зв'язку з переорієнтацією діяльності на надання послуг населенню, потребували не тільки оптимізації організаційної структури тих чи інших державних інституцій, а й перегляду механізмів організації державного адміністрування.

Актуальність даного дослідження обумовлена тим, що за останні роки не вдалося досягти такого рівня організації влади, за якого б її суб'екти забезпечували функціонально достатню і структурно несуперечливу систему управління на всіх рівнях. Це призвело до того, що рівень організуючого впливу органів державного управління на суспільні процеси є не адекватним потребам динамічного розвитку громадянського суспільства, формуванню демократично-правової держави.

Практика показує, що місцеві органи державного управління недостатньо дієздатні, оскільки внаслідок політики автономізації та незалежності органів місцевого самоврядування фактично не вписуються у владну вертикаль. У той же час, через політичну нестабільність, постійні зміни урядової команди, а відтак, і переакцентування орієнтирів діяльності, державний вплив через місцеві державні адміністрації послабився, а місцеве самоврядування за відсутності фінансової самодостатності, хронічне дотування, не знаходить достатнього розвитку.

Слід зазначити, що ефективне функціонування суб'екта управління надає змогу цілеспрямовано впливати на об'єкт, сприяючи його розвитку, переведенню в якісно новий стан. Відтак, необхідність реформування системи органів публічної влади викликана потребою суттевого підвищення ефективності їхньої діяльності в умовах обмеженості наявних ресурсів, що передбачає якісну зміну такої складової

державного управління, як механізм управління. Адже саме взаємодія різних елементів управління по виконанню основних функцій та завдань держави, впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта, забезпечує життєдіяльність всього суспільства.

Нагальність дослідження теоретико-методологічних засад організаційно-правового механізму забезпечення ефективності державного управління також обумовлюється і тим, що офіційних тез щодо радикального підвищення ефективності, якості управління не бракує, але нерозробленість понятійного апарату, базових категорій науки державного управління призводять до розмайття наукових концепцій, з яких далеко не всі мають міцне наукове підґрунтя. Між тим, саме наукові розробки надають змогу позуватися стихійності, відсталості та хаотичності в управлінні, і надають йому характер системно-випереджуvalного відображення реальних суспільних процесів. Так, питання підвищення ефективності системи органів публічної влади грунтовно досліджують В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьев, В. Бакуменко, С. Григоріс, Л. Григорян, Н. Єсипчук, М. Корецький, М. Круглов, П. Надолішній, Н. Нижник, Ю. Тихомиров, Л. Юзьков та інші науковці, акцентуючи увагу на функціонуванні механізмів держави, державного управління, формують два підходи до їх вивчення: структурно-організаційний і структурно-функціональний.

Механізм державного управління як сукупність процедур управління, що формує управлінське рішення, його прийняття та реалізацію, є багаторівневою єдиною системою, що складається з конкретних управлінських механізмів. Разом з тим, у науковій думці спостерігається наявність різного розуміння сутності правового, організаційного, фінансового, інформаційного механізмів державного управління та їх складових елементів [2]. Тому відсутність комплексного дослідження, безпосередньо у взаємозв'язку і взаємообумовленості конкретних механізмів державного управління спонукає до наукових пошуків.

У зв'язку з цим, мета даної публікації полягає в розвитку теоретичних і розробці методологічних основ організаційно-правового механізму державного управління, обґрунтованість застосування якого на практиці сприятиме підвищення ефективності діяльності органів влади.

Виклад основного матеріалу ґрунтується на дефініції щодо визначення державного управління як різновиду соціального управління. Тобто, практичного організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну (публічну) і приватну життедіяльність людей з метою її впорядкування, збереження і перетворення, що спирається на її (держави) владну силу. Разом з тим, матимемо на увазі, що державне управління, в межах якого реалізуються функції держави та її органів, є організованим процесом прямого управління, регулювання та контролю державними органами, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод.

Законодавство є необхідним процесом для організації державного управління суспільством, для регулювання суспільних відносин. Адже діяльність суб'єктів

управління, якими виступають органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, регламентується обов'язковими юридичними правилами поведінки. Відповідно, мають бути в наявності засоби та інструменти, які б давали змогу установлювати та контролювати їх дотримання.

Розробка та юридичне закріплення норм (правил) поведінки суб'єктів державно-управлінських відносин, установлення вимог до форм правового регулювання надає державному управлінню внутрішньої узгодженості, яка забезпечується своєчасністю їх прийняття і застосування, повнотою та стабільністю. Безпосередній вплив здійснюється за допомогою інструментів адміністративно-правового характеру, які регламентують діяльність органів влади. Основними формами правового регулювання є Конституція України, закони України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, стратегічні плани та цільові комплексні програми, нормативи, ліцензії, державно-бюджетні витрати.

При цьому слід зазначити, що організація державного управління здійснюється різними способами і засобами: директивно – за допомогою наказів, урядових постанов; нормативно – встановлюється законами чи підзаконними актами, і в такому випадку є змога в тематичному законодавстві упорядкувати всі найважливіші елементи державного управління.

Відтак, правовий механізм включає в себе прийняття законодавчих актів, рішень і розпоряджень органів публічної влади, які спрямовані на практичну організацію управління:

- здійснення управління безпосередньо шляхом прийняття рішень індивідуального характеру;
- оформлення прийнятих рішень;
- організацію виконання такого рішення.

Разом з тим, правовий механізм передбачає закріплення єдиних для державної служби принципів, процедур, стандартів регулювання діяльності, що надає системності і стабільності, певної уніфікованості, стає фактором формування професійної однорідності і стійкого складу кадрового корпусу державних службовців.

Основу правового механізму складає юридичне визначення засобів, інструментів, процедури реалізації державної влади стосовно відносин:

- між державною владою/державними органами і суспільством, громадянами;
- між органами влади з приводу розподілу повноважень, визначення їх правового статусу;
- державними службовцями і громадянами, залученими до державно-управлінського процесу як з приводу професійного виконання обов'язків державними службовцями, так і з причин звернення в державні органи для вирішення будь-яких власних проблем.

Оскільки взаємопов'язані зміни відбуваються на всіх рівнях управління, здебільшого починаючись “знизу”, то в практичній діяльності обов'язково треба враховувати ефект руху актів “знизу”, адже ієрархічність у даному випадку працює навпаки: на нижчому рівні локальні рішення мають більшу силу і володіють більшою довірою, ніж закони та акти центральних органів влади, їх реальний вплив під час

перевищус формальні показники.

Слід також зазначити, що для виконавчої гілки влади характерним стало явище “роздріву” правонаступництва, що призводить до втрати циклічності управління та послаблення його стабільності. Це викликано тим, що у зв’язку зі зміною уряду відбувається зміна керівників на ключових посадах, починаючи від міністерств і завершуючи головами місцевих державних адміністрацій. А оскільки при цьому ще й оновлюється склад підлеглих, то здебільшого нормативно-правові акти попередників до уваги не беруться, спостерігається прагнення щоразу розпочати з “нового листа”. Відповідно, це призводить до втрати стабільності юридичного режиму діяльності органів влади, впливає на результати застосування правових норм, а відтак, позначається і на ефективності прийняття та реалізації управлінських рішень.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що правовий механізм організує саме управління, надаючи йому офіційного характеру шляхом підтримки заданого режиму функціонування системи. І в той же час складові правового механізму безпосередньо проявляються у процесі здійснення діяльності органів влади, позначаючись на якості наданих послуг населенню.

Функції державного управління є похідними від цілей і надають змогу вирішувати покладені завдання, цілеспрямовано впливаючи на об’єкт управління. Формами забезпечення ефективності реалізації покладених функцій виступає система правових норм, що визначає цілі, завдання, компетенцію органів влади, їх структуру та функції, а також регламентує відносини в межах організаційної структури (як самої системи, так і її органів). Тому система правових норм як складова механізму державного управління складає правовий механізм.

Стосовно функцій, які виконує той чи інший орган управління, то саме вони визначають внутрішню структуру та місце в системі органів публічної влади. Відтак, організаційна структура (як форма організації системи управління), організаційні елементи (які в сукупності повинні організовувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи) то вони, відповідно, є основою організаційного механізму державного управління [4].

Органи виконавчої влади, здійснюючи від імені держави чималий обсяг функцій управління та регулювання, складають у сукупності ієрархічно побудовану та функціонально узгоджену діючу систему, яка орієнтована на виконання законів. Оскільки це оперативна та спеціалізована діяльність, то її виконання потребує як правильного визначення і використання компетенції виконавчих органів, так і їх наповнення професійними державними службовцями. Це обумовлює розгляд проблем ефективності державної служби в загальному контексті дослідження проблем ефективності державного управління, адже державна служба як виконавчий апарат державної влади не тільки створює її суб’єктивне ядро, але й проявляє її основні дисфункції [3, с. 277].

Ефективність функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування перебуває в прямій залежності від чіткості організації їх діяльності. На практиці недооцінка такої залежності призводить багаточисельних випадків бюрократизму та тяганини, затримки термінів у процесі прийняття рішень та

надання послуг громадянам, врешті-решт, безсистемності дій державних службовців та ослабленню виконавчої дисципліни. Звідси, першочергового значення набуває наукове визначення типології та критеріїв побудови виконавчих органів влади – державної чи місцевого самоврядування. Їх класифікація за функціями, повноваженнями, структурою, порядком прийняття рішень дозволяє якомога точніше пов’язувати обсяг компетенції на різних рівнях управлінської ієрархії.

Визначення ефективної структури системи управління є одним із найважливіших завдань, оскільки вона має враховувати всю складність зв’язків та специфіку взаємодії між різними об’єктами і суб’єктами управління, узгодженість національних та індивідуальних інтересів, багатоманітність і навіть протиріччя цілей, досягнення яких покликана забезпечувати систему управління. Серед сучасних систем управління, що забезпечують функціонування всієї організації оптимальним чином, дослідники виокремлюють двох- і трирівневі схеми організації системи управління, деревовидні, ромбовидні та комбіновані ієрархічні структури [7; 8].

Ефективність структури управління визначається не стільки самою структурою, скільки тим організаційним механізмом, що діє в межах цієї структури [3]. Відтак, оцінити ефективність структури управління можна спільно з оцінкою ефективності організаційного механізму. Реальність переконує в тому, що значні обсяги рутинної праці, що виконують державні службовці в повсякденній діяльності, обумовлені низькою ефективністю системи делегування повноважень. Крім того, відсутнія однаковість як горизонтальних, так і вертикальних управлінських методик, технологій, які б інтегрувалися з відповідними параметрами інших структурних підрозділів, створювали єдиний злагоджений, ефективно працюючий механізм.

Що стосується оцінки ефективності організаційних структур, то вона відбувається на основі підходів, аналіз яких пропонують російські науковці І. Дьюжкіна та Г. Поташова [1] за допомогою показників, ранжування їх сукупності, комплексного показника; експертного методу; функції цільової та ресурсної ефективності; ресурсно-потенціального підходу тощо.

Таким чином, організаційний механізм характеризується як:

– сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів;

– система, що складається із конкретних управлінських механізмів: структури, в межах якої відбувається реалізація принципів, функцій державного управління (планування, організації, мотивації, обліку та контролю, координації із застосуванням економічних, організаційних, соціальних та інших методів управління);

– практичних заходів, засобів, важелів, стимулів.

Іноді у процесі дослідження виникає потреба поєднання зазначених елементів, які в сукупності складатимуть організаційно-правовий механізм державного управління. Основне призначення організаційних елементів у складі комплексного механізму управління – формування і посилення організаційного потенціалу суб’єктів управління як складової частини системи управління.

У контексті викладеного матеріалу доцільно навести думку Ю. Тихомирова,

який типовими елементами організації державного управління визначається такі [6]:

- загальну систему державного управління у сфері, галузі, що включає в себе статус і функції спеціальних та інших органів, що діють у них;
- набір адміністративно-правових регуляторів, характерних для даної сфери, галузі;
- комплект, стандарт необхідних правових актів та інших регулятивних документів;
- механізм державного контролю та нагляду;
- низові організації – об'єкти управління;
- інформаційне забезпечення;
- ступінь участі громадян та їх об'єднань.

Справа в тому, що конкретизація, обсяг і співвідношення вказаних типових елементів організації державного управління визначається особливостями та специфікою тієї чи іншої галузі. Різні комбінації елементів дозволяють гнучко реагувати на виклики сьогодення і водночас забезпечувати сталість і безперервність управління. Однак у будь-якому випадку їх закріплення в певному класифікаторі, тематичних законах сприятиме: забезпеченням найбільш адекватного адміністративно-правового впливу у сferах державного та суспільного життя; підвищенню ефективності організації та діяльності управлінських органів. У такому контексті правові норми є легальним фактором розвитку саморегуляції органів влади, підприємств та організацій, громадян, адже вони опосередковують і одночасно гарантують застосування цивілізованих засобів.

Організаційно-правовий механізм з теоретичної точки зору є системою знань про сутність, закономірності дій і правила застосування організаційно-правових методів і засобів цілеспрямованого систематичного регулюючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою переведення його в якісно новий стан.

Щодо практичного застосування, то організаційно-правовий механізм державного управління є сукупністю:

- нормативно-правових актів, які сповна відображають взаємодію та причинно-наслідкові зв'язки різних елементів системи державного управління;
- методів, засобів, інструментів та технологій, які використовуються органами влади для досягнення цілей;
- матеріальних і фінансових, інформаційних ресурсів, соціального та організаційного потенціалу, що надають змогу ефективно функціонувати, розв'язувати складні соціально-політичні та економічні проблеми розвитку суспільства, усебічного враховувати інтереси громадян.

Гнучке поєднання методів, засобів, диференційованих засобів впливу, технологій та інструментів для виконання функцій стосовно чітко окреслених цілей дозволяє досягти зближення організаційного та правового механізмів, яке в сукупності надає механізму державного управління реальної/достовірної ефективності. Але це, швидше за все, ідеалізована модель, до якої треба праґнути, поступово і неухильно, професійно застосовуючи наявні інструменти, а саме: своєчасно поновлюючи функції та методи діяльності органів виконавчої влади; змінюючи організаційну структуру відповідно до нових цілей та завдань; не консервуючи, а застосовуючи нові зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління; залишаючи до діяльності в органах влади професіоналів, постійно дбаючи про підвищення їх рівня компетентності.

Однак при цьому слід мати на увазі, що обраний неадекватно поставленим завданням метод чи відсутність одного/ декількох інструментів можуть призвести до

кризи в управлінні. Разом з тим, тільки наявність в організації засобів реалізації певного методу автоматично не означає ефективності управління, що свідчить про необхідність оцінки ефективності їх функціонування. І саме ці питання, що постають в практиці державотворення, мають стати предметом подальших наукових пошуків.

Література:

1. Державні організації як складова механізму держави : навч. посіб. / А. М. Балашов, М. М. Безверхнюк, В. О. Зінкевичус, П. І. Надолішний [та ін.] // за заг. ред. П. І. Надолішнього. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – С. 36–46.
2. Дежкина И. Оценка эффективности организационных структур управления / И. Дежкина, Г. Поташева // Проблемы теории и практики управления, 2008. – № 5. – С. 80–86.
3. Понеделков А. В. Проблемы эффективности государственной службы современной России в условиях административной реформы / А. В. Понеделков, А. И. Старостин // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – № 2 (25). – С. 275–284.
4. Приходченко Л. Організаційний механізм державного управління: складові забезпечення ефективності // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матер. підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жовтня 2008 р. / Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 129–131.
5. Русинов Ф. М. Менеджмент и самоменеджмент в системе рыночных отношений : учебное пособие / Ф. М. Русинов, Л. Ф. Никулин, Л. В. Фаткин. – М. : ИНФРА-М, 1996. – С. 85–91.
6. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М., 1998. – С. 482–483.
7. Угольницкий Г. Структурные особенности систем управления и методы управления / Г. Угольницкий, А. Усов // Проблемы теории и практики управления, 2007. – № 2. – С. 33–40.
8. Угольницкий Г. А. Управление эколого-экономическими системами / Г. Угольницкий. – М. : Вузовская книга, 1999. – С. 70–75.

Надійшла до редколегії 20.01.2003 р.

У той же час спостерігається нарощування можливостей адресного,