

УДК 35.071.2

**М. А. БУДНИК**

## **ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

*На базі сучасних наукових досліджень, чинного законодавства та сучасної практики висвітлено з позицій системного підходу основні положення вдосконалення системи регіонального управління.*

*In the article on the base of modern scientific researches, current legislation and modern practice, lights up from positions of approach of the systems substantive provisions of improvement of the system of regional management.*

Сучасна система державного регіонального та місцевого управління в Україні переживає період трансформації, зумовлений пошуком моделі адміністрування, здатної бути ефективною з точки зору досягнення загальнозначущих цілей, компактною щодо своєї структури, позбавленою некомпетентності державних службовців високого рангу, які за вирішенням власних проблем та інтересів забули про своє призначення. Неefективність державного сектора відбивається у високому рівні корупції серед державних службовців, нездатності системи управління оперативно реагувати на очікування і потреби широких верств суспільства, низькому рівні життя більшості населення та інтелектуальній деградації. Створена в 1990-ті рр. система державного управління була самодостатньою з точки зору реалізації інтересів “нових” класів – так званих представників фінансово-промислових груп, високопосадовців, що їх обслуговують. Спроби її реформування не давали позитивних результатів, оскільки не мали системного характеру, були поверхневими, концептуально й організаційно неопрацьованими з урахуванням специфіки українських умов. Як наслідок, це призвело до загострення кризових явищ у всіх сферах суспільного життя держави.

Однозначного розуміння того, якою має бути система державного та регіонального управління у практиці та в законодавстві України, поки не склалося. Наукові розробки проблем організації та діяльності виконавчої влади під впливом змін у державному і соціальному розвитку країни в останнє десятиріччя виявилися дещо “підзабутими”, а нові дослідження в цій галузі переживають певний застій. Заполітизування процесів державного управління відсунуло на другий план наукові дослідження в цій галузі. Конфлікт об’єктивних і суб’єктивних умов та чинників у галузі державного будівництва підсилює кризовий стан виконавчої влади в Україні і процеси її взаємодії з іншими гілками державної влади.

Питання запровадження інноваційних технологій на основі використання проектних підходів в органах виконавчої влади розроблялися такими науковцями,

як А. Акульчев, Л. Албастова, В. Ігнатов, А. Понеделков, А. Старостін та ін. Їхні дослідження на основі методології комплексного вдосконалення систем управління, методики аналізу й оцінки систем управління, побудови нормативної (з упровадженням в організаційну діяльність органів виконавчої влади проектних підходів) моделі системи управління мають важливий прикладний характер. Їх зосереджено на визначенні структури та процесів органів державного управління різних рівнів; дій службовців апарату цих органів, що спрямовані на досягнення цілей органів управління, а також визначенні чисельності керівних працівників на підставі встановлення витрат праці на виконання постійно повторюваних операцій та дій. Такий підхід дозволяє визначити дії всіх працівників органу управління, що спрямовані на досягнення його цілей, а відповідно, на підвищення ефективності їхньої діяльності.

Питання впровадження менеджерських підходів у державне управління розглянуто в спеціальних та узагальнювальних працях М. Бутка, І. Василенка, Дж. О'Шонессі, А. Радченка, А. Скамницького. У цих дослідженнях основну увагу приділяється сучасним технологіям проектного менеджменту, особливостям проектної діяльності, а також її відмінностям від "звичайної" трудової діяльності.

В основі вироблених рекомендацій – упровадження проектних підходів в управлінську діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Враховуючи це, наголошується на перепрофілюванні, підвищенні рівня державних службовців – основних реалізаторів проектного менеджменту.

Вивченню основних шляхів удосконалення системи державного управління України на регіональному рівні в сучасних умовах світових викликів та трансформаційних змін присвячено цю статтю.

Мається на меті пошук основних шляхів удосконалення системи розв'язання таких дослідних завдань: систематизувати і проаналізувати уявлення про основні шляхи та засоби вдосконалення державного управління в пострадянській Україні; проаналізувати основні принципи побудови і шляхи підвищення ефективності системи регіонального управління, розробити концептуально оформлені рекомендації з їхнього подальшого впровадження; обґрунтувати необхідність застосування інноваційних методів управління на основі впровадження проектних підходів в організаційній діяльності органів державної влади.

Методологія дослідження включає сукупність загальнонаукових і спеціальних методів. Основним методом вивчення питання є системний підхід, який дозволяє подати процес удосконалення регіонального управління у вигляді системної цілісності, де кожен етап виконує певні функції та завдання. Особливе місце посідає інституційний підхід, оскільки саме розвиток і вдосконалення інститутів реформування управління є важливим напрямом удосконалення системи державного управління в цілому.

Інтенсивний пошук нових моделей адміністративно-державного управління в 1970-ті рр. зачепив майже всі західні країни. Він був зумовлений комплексом причин, серед яких – криза держави загального добробуту, зростання обсягу публічного

сектора, нестійкість економічного та соціального розвитку, інтернаціоналізація та глобалізація процесу розвитку, зростання інформаційних потоків і технологій, різке падіння довіри з боку населення до держави та її представників в органах виконавчої влади. Ключовою метою реформ у системах державного управління в світі стала істотна зміна технологій реалізації функцій держави в сучасному світі.

Аналіз розвитку науки державного управління та сучасних світових тенденцій дає змогу запропонувати сучасній вітчизняній системі регіонального управління основні шляхи підвищення її ефективності.

Відомо, що проблемам дослідження регіональних організаційних структур управління донедавна приділялося досить мало уваги. Причиною цього було зосередження в минулому всього обсягу владних повноважень у центральних органах. Тому нині практика прийняття організаційних рішень значно випереджає теорію. Організаційні структури не можна розглядати як статичні, оскільки лише за можливості постійного впливу на них, коли надається можливість їхнього моделювання чи реорганізації відповідно до впливу факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, можливо досягти найбільшого ефекту їхньої діяльності.

Основу організаційної структури державного управління складають органи виконавчої влади. Сукупно вони є найоб'ємнішою і найскладнішою частиною державного апарату, що зосереджує в собі практично всю управлінську інформацію і найважливіші засоби державного примусу. Тому виконавча влада повинна мати розгалужену вертикаль, що забезпечує проходження, диференціацію і конкретизацію управлінської інформації, особливо директивної, обов'язкової, починаючи з прийнятої на самому верхньому ешелоні влади, за всією ієрархією виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування; доведення її до виконавця і підпорядкування його поведінки відповідним вимогам (нормам).

В організаційній структурі державного управління регіонального рівня управління виступає у вигляді особливої підсистеми зі своїми об'єктами, компетенцією, процедурами і формами організації, матеріально-фінансовим забезпеченням, технологією діяльності персоналу та іншими елементами [7, с. 41–42].

У системах управління різних рівнів головна роль належить адміністративним та організаційним методам управління, ґрунтованим на авторитеті державної влади, вдосконаленню яких приділяється велику увагу. Основною формою регіонального управління є організаційна структура. У зв'язку з цим першу підсистему називають адміністративно-організаційною. Вона встановлює управлінські стосунки як між системами, що управляють (управлінськими), і тими, що ними управляють (керованими), так і всередині управлінських. Елементами адміністративно-організаційної системи є управлінські працівники, форми, методи, інформація, технологія управління [8, с. 42–43].

Сукупність технічних засобів управління та людей, які їх обслуговують, утворює другу систему – технічну. Основними елементами цієї підсистеми є технічні засоби збирання та передання інформації, порядок їхнього функціонування та люди, що використовують ці технічні засоби.

Елементами третьої системи є форми, методи, організація та умови управлінської праці. Тому ця система зветься системою управлінської праці. Вона також поділяється на підсистеми: форм і методів управлінської праці, організації робочих місць та умов праці управлінських працівників.

Усі три вищезгадані системи взаємопов'язані між собою і тому утворюють систему управління. Наприклад, поділ функцій та обов'язків, характерний для адміністративно-організаційної системи, з одного боку, визначає точки збору та передання інформації, з іншого – впливає на форми та методи організації управлінської праці, визначаючи, наприклад, розпорядок роботи апарату управління, планування та оцінку праці управлінських працівників. У свою чергу, на організаційну структуру управління й поділ праці цих працівників (адміністративно-організаційна система) впливає рівень автоматизації оброблення інформації (технічна система) за рахунок зміни функцій структурних підрозділів та обов'язків управлінських працівників.

Така чітка структура систем державного і регіонального управління, на думку А. Радченка, дозволяє здійснювати аналіз дійових систем управління, з метою їхнього вдосконалення [5, с. 357–358].

Реальні системи управління володіють безліччю властивостей, різних за характером і природою. Щоб вирішити завдання, що постали перед теорією будівництва та вдосконалення системи державного регіонального управління, як і перед будь-якою науковою теорією, необхідно виділити деякі основні, істотні для цілей дослідження властивості і стосунки.

На думку А. Акульчева та ін., “для вирішення таких завдань використовується моделювання, під яким розуміється процес побудови і дослідження аналогів реальних явищ, об'єктів або процесів, в яких відбито їхні найважливіші, з точки зору мети дослідження, властивості та інші – малосуттєві, другорядні.

У будь-якому органі регіонального управління існує порядок реалізації процесу управління, що склався. Певні частки цього процесу формалізовані у вигляді нормативних і методичних матеріалів: регламентів, положень, інструкцій, методик тощо. Частина правил функціонування системи управління існує у формі усталених традицій і документально не закріплена. Зазвичай такі “неписані” правила втрачаються зі зміною тих або інших працівників апарату управління.

Реалізація процесу вдосконалення системи регіонального управління вимагає чіткого уявлення про те, якою має бути вдосконалена система управління. Це можливо здійснити тільки за допомогою аналога (моделі) системи управління. При її розробленні створюються умови для реалізації системного підходу до управління, прив'язуванні всіх її елементів виходячи з мети системи управління. Така модель системи державного на регіональному рівні управління, що встановлює, якою має бути реальна система управління, зветься нормативною моделлю, на відміну від дескриптивних моделей, що описують систему управління, якою вона є.

Нормативна модель системи державного регіонального управління дає можливість уявити в основних рисах удосконалену систему управління, взаємопов'язану з усіма її підсистемами та елементами” [8, с. 44].

На нашу думку, сучасний рівень пізнання систем управління не дозволяє будувати їхні формальні (логічні та математичні) моделі. Формування таких моделей

можливе тільки для певних підсистем, наприклад, для підсистем збирання, передання і перероблення інформації. Модель системи державного регіонального управління в цілому нині може бути побудована тільки на змістовному, описовому рівні (вербальна модель). Форма подання такої нормативної моделі системи управління складається з сукупності методичних та інструктивних матеріалів, що визначають структуру та процес управління регіональним утворенням.

Тому проблема вдосконалення системи регіонального управління виступає як завдання з удосконалення її нормативної моделі. Документи нормативної моделі, що на основі науки управління та через узагальнення передової практики визначають в основних рисах дії апарату органу державного управління, дозволяють акумулювати передовий досвід роботи цих органів.

Відомо, що зі звільненням працівників органів державного управління, як правило, втрачаються найефективніші форми та методи праці, і новим працівникам доводиться опановувати форми і методи роботи шляхом випробувань та помилок. Документи нормативної моделі забезпечать спадкоємність у роботі та допоможуть прискорити опанування новими працівниками ефективних форм та методів праці, тобто сприятимуть їхньому навчанню.

На думку російських дослідників [Там само], структура нормативної моделі відповідає структурі системи державного управління та включає зазначені вище підсистеми, кожна з яких відповідно до принципів ієрархічності та подільності системного підходу може розглядатися як системи відносно елементів, що її утворюють. Як основні етапи розроблення нормативної моделі адміністративно-організаційної системи вони виокремлюють: визначення основної мети системи державного та регіонального управління; визначення функцій системи державного та регіонального управління; розроблення схеми організаційної структури системи державного та регіонального управління; визначення функцій органів і структурних підрозділів системи державного та регіонального управління; розроблення інструктивних і методичних матеріалів щодо виконання функцій органів та структурних підрозділів системи державного та регіонального управління; попереднє визначення чисельності працівників органів та структурних підрозділів системи державного та регіонального управління; розроблення управлінських процедур щодо виконання складних технологічних карт та виконання простих функцій органів і структурних підрозділів системи управління [8; с. 45].

Зрозуміло, під час побудови та вдосконалення системи державного регіонального управління необхідно використовувати мету, що, постійно існує, зумовлювану природою і характером системи управління.

“Якщо ми ставимо перед собою завдання вдосконалення організації, – пише американський фахівець з управління Дж. О’Шонесси, – не уточнивши її цілей, ми ризикуємо запропонувати кращі способи виконання непотрібних функцій або кращі шляхи досягнення незадовільних кінцевих результатів” [4, с. 33]. Мета системи регіонального управління впливає з визначення поняття регіонального управління і визначається як вчинення дії на керовану систему (об’єкт управління) для її переходу в стан, що забезпечує створення гідних умов життя та вільного

розвитку людини [3].

Отже, комплексне вдосконалення системи регіонального управління методом побудови її нормативної моделі (проекту) дозволяє врахувати всі взаємозв'язки і взаємозалежності підсистем та елементів системи управління, виходячи з цілей системи управління, тобто реалізувати системний підхід щодо вдосконалення системи державного управління, на регіональному рівні.

Спільна схема комплексного вдосконалення системи регіонального управління на основі системного підходу передбачає такі етапи: обстеження й аналіз системи регіонального управління, що існує; розроблення нормативної моделі (проекту) системи регіонального управління; навчання працівників апарату регіонального управління, а також фахівців, що обслуговують технічні засоби управління, на основі матеріалів нормативної моделі; упровадження розробленої нормативної моделі системи регіонального управління [3, с. 215].

На наше переконання, оптимальним шляхом розроблення нормативної моделі системи регіонального управління є доручення цієї роботи відповідній науковій організації або вищому навчальному закладу.

На думку окремих дослідників та науковців, на першому етапі комплексного вдосконалення системи управління проводиться діагностичний аналіз системи регіонального управління з метою отримання спільного уявлення про об'єкт та суб'єкт управління. На цьому етапі підлягають з'ясуванню такі питання: відповідність виконуваних системою управління функцій до встановлених законодавчими та підзаконними актами повноважень системи управління; провідні принципи та методи управління; наявність та повнота нормативних документів, що регламентують організацію діяльності органів, структурних підрозділів та працівників апарату системи управління; рівень механізації та автоматизації управлінської праці; форми та методи управлінської праці та її організація.

На підставі аналізу результатів діагностичного аналізу складається технічне завдання на розроблення нормативної моделі (оргпроекту) системи управління.

На другому етапі вдосконалення системи управління, у процесі розроблення її нормативної моделі (оргпроекту), робиться ретельне обстеження щодо кожної підсистеми в системі управління. Обстеження проводиться так, щоб у підсумку було визначено: мету та завдання кожної підсистеми; функції, що виконуються підсистемою; організаційну структуру підсистеми; документообіг (вхідної та вихідної документації) у підсистемі; розподіл праці працівників апарату підсистеми; організація робіт за функціями підсистеми; процедури виконання робіт за функціями підсистеми та використовувана при цьому обчислювальна та організаційна техніка [5, с. 361–363; 7, с. 169–171].

Тобто вдосконалення системи державного та регіонального управління можна здійснити тільки на основі розроблення нормативної моделі у формі організаційного проекту.

Організаційний проект вдосконаленої системи регіонального управління дозволяє, по-перше, чітко уявити всі елементи системи управління; по-друге, пов'язати всі елементи в єдину систему; по-третє, повною мірою реалізувати

методологію вдосконалення системи управління, що базується на структурно-функціональному та цільовому методах.

Організаційне проектування системи державного регіонального управління відрізняється від розроблення її нормативної моделі суб'єктом та порядком проектування, а також включенням у проект необхідних обґрунтувань рішень за елементами нормативної моделі, наприклад, організаційної структури органів та структурних підрозділів, чисельності їхніх працівників тощо.

До спільних принципів організації розроблення та вдосконалення системи державного регіонального управління належить пропонований В. Ігнатівим, А. Старостіним, Л. Албастовим, А. Радченком принцип “триєдності” [5; 8]. Суть цього принципу, на думку цих авторів, полягає в тому, що вдосконалення державного та регіонального управління розглядається як сукупність наукових досліджень та проектних розробок з проблем управління, підготовки та перепідготовки управлінських кадрів, здійснення робіт щодо вдосконалення управління на конкретних об'єктах.

Із цього принципу випливає дві вимоги. Перша – вдосконалення управління на конкретному об'єкті повинно здійснюватися на основі проведення наукових досліджень та проектних розробок і поєднуватися з виконанням заходів щодо підготовки та перепідготовки управлінських кадрів цього об'єкта. Друга – спеціалізовані організації, що здійснюють розроблення оргпроектів удосконалених систем державного управління на регіональному рівні, повинні також вести наукові дослідження щодо проблем управління та здійснювати підготовку і перепідготовку управлінських кадрів.

Організацію робіт щодо вдосконалення системи державного управління на регіональному рівні доцільно доручити, як одне з завдань, створюваних на базі кадрових служб, структурним підрозділам з управління кадрами державної служби органів управління.

Як основні функції з вирішення доведеного завдання доцільно розглядати: планування заходів щодо вдосконалення системи регіонального управління; організацію розроблення та впровадження заходів щодо часткового вдосконалення системи управління (організаційних структур органу управління та його структурних підрозділів, положень про орган та підрозділи, посадових інструкцій їхніх працівників, нормування управлінської праці, інструктивних та методичних матеріалів щодо виконання функцій управління, засобів обчислювальної та організаційної техніки, управлінських процедур тощо), а також комплексного вдосконалення системи управління на основі оргпроекту (складання, спільно з організацією – розробником оргпроекту, технічного завдання на розроблення оргпроекту системи управління; приймання оргпроекту від розробника; організація впровадження оргпроекту тощо) [1, с. 156; 5, с. 384–385; 8, с. 50–51].

Вибір організації (структури) для підготовки оргпроекту розроблення та вдосконалення системи регіонального управління залежить від масштабів запланованих змін та нововведень.

Розроблення проектів або заходів щодо часткового вдосконалення системи управління, що передбачає вдосконалення окремих її підсистем та елементів, може

виконуватися як органами державного управління при організаційно-методичному керівництві управління кадрами відповідного державного органу, так і спеціалізованими організаціями. У разі здійснення комплексного вдосконалення системи управління розроблення оргпроекту доцільно доручити спеціалізованій організації. Такими спеціалізованими організаціями, на нашу думку, можуть бути Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути, а також вищі навчальні заклади, що здійснюють підготовку кадрів зі спеціальності “Державне управління та державна служба”.

Загальна схема розроблення оргпроекту комплексного вдосконалення системи регіонального управління включає такі етапи: ухвалення рішення органом державного або муніципального управління про необхідність розроблення оргпроекту комплексного вдосконалення системи управління; укладення договору зі спеціалізованою організацією на розроблення оргпроекту системи управління; передпроектне обстеження (діагностичний аналіз) системи управління; складання та затвердження технічного завдання на розроблення оргпроекту системи управління; детальне обстеження підсистем системи управління; розроблення оргпроекту системи управління; розгляд оргпроекту системи управління в органі регіонального управління; доопрацювання, за необхідності, оргпроекту системи управління розробником згідно із зауваженнями замовника; затвердження оргпроекту системи управління керівником органу регіонального управління; організація апаратного навчання працівників органу управління з ознайомленням із оргпроектом системи управління; упровадження оргпроекту системи управління. Діагностичний аналіз системи регіонального управління необхідно проводити за всіма підсистемами управління [5, с. 424–425].

Перелік питань, що підлягають обстеженню, визначається складом і змістом підсистем управління.

Обстеження необхідно проводити за заздалегідь складеним планом, в якому вказуються методи проведення обстеження, перелік робіт та термінів їхнього проведення, форми результатів обстеження.

Найефективнішим напрямом комплексного вдосконалення системи управління є розроблення їхніх типових нормативних моделей для кожного рівня державного (область) та місцевого (район) управління.

Розроблені для кожного рівня державного та місцевого управління типові нормативні моделі системи управління можуть бути використані кожним органом державного та регіонального управління, виходячи з місцевих умов.

Отже, узгодженість повноважень органів державного і місцевого управління та їхніх керівників із повноваженнями центральних органів державного управління забезпечить виконання конституційної вимоги єдності системи виконавчої влади в Україні [6, с. 308].

Типізація нормативних моделей систем державного та місцевого управління не лише забезпечить організаційно-методичні умови для створення єдиної системи державного управління України, а й у відносно короткий проміжок часу дозволить на науковій основі підвищити ефективність функціонування державного та місцевого управління.



Підвищення ефективності управління забезпечить нормативна модель системи управління, елементи яких будуть використані службовцями органами державного управління як стандарти їхньої діяльності.

Ці стандарти діяльності, з одного боку, направлять усі дії службовців на досягнення цілей органів управління, з іншого – дозволять забезпечити контроль виконання цих стандартів та оцінку результатів діяльності службовців.

Література:

1. *Албастова Л. Н.* Технологии эффективного менеджмента : учеб.-практ. пособие / Л. А. Албастова. – М. : ПРИОР ; Эксперт. бюро, 1998. – 288 с.
2. *Василенко И. А.* Государственное и муниципальное управление : учебник / И. А. Василенко. – 2-е изд. испр. и доп. – М. : Гардарики, 2007. – 317 с.
3. Концепція державної регіональної політики // Офіц. сайт Міністерства регіон. розвитку та будівництва України. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>
4. *О'Шонесси Дж.* Принципы организации управления фирмой : [пер. с англ.]. – М. : Прогресс, 1979. – 296 с.
5. *Радченко А. И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход : учебник / А. И. Радченко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ИКЦ “Март” ; Ростов на/Д. : ИЦ “Март”, 2007. – 608 с. – (Серия “Учебный курс”).
6. Регіональне управління: інноваційний підхід : навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів / М. П. Бутко, О. О. Зеленська, С. М. Зеленський та ін. ; за заг. ред. д.е.н., проф. М. П. Бутка. – К. : Знання України, 2006 – 560с.
7. Система государственного управления: учеб. пособие / под общ. ред. проф. А. А. Скамницкого. – М. : Гардарики, 2006. – 253 с.
8. Эффективность государственной власти: модели, критерии, факторы / А. А. Акульчев, В. Г. Игнатов, А. В. Понеделков, А. М. Старостин // Вестн. Моск. ун-та. – Сер. 12. : Полит. науки. – 2004. – № 1. – С. 38–53.

*Надійшла до редколегії 19.01.2010 р.*