

УДК 35.371.15

Ж. Д. КРАВЧЕНКО

**ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН
НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ**

Розглянуто упорядкування структурно-функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин, що є способом розв'язання суперечностей на територіальному рівні.

Ключові слова: структурно-функціональне забезпечення, державно-управлінські відносини, удосконалення структурної побудови державних установ.

Organizing the structural-functional and providing the realization of state-administrative relationship is the method of making decision, in contradictions at the territorial level, that needs development in technology and the account of interests to all the participants of co-operation.

Key words: structurally-functional providing, State-administrative relations, Improvement of structural construction of state establishments.

Формування громадянського суспільства, трансформація відносин у ньому наповнюють новим змістом діяльність державних установ, супроводжуються перерозподілом повноважень, розширенням та укріпленням горизонтальних зв'язків, потребують перегляду принципів організації взаємодії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Крім того, стратегічний курс України на євроінтеграцію, прагнення стати повноцінним членом Євросоюзу вимагають при проведенні реформ керуватися не лише внутрішньою політичною кон'юнктурою, а й враховувати принципи організації та критерії оцінки системи державного управління ЄС.

Вивчення досвіду управління на території сучасної України в різні періоди історичного розвитку дозволяє визначити найбільш ефективні моделі державного управління та місцевого самоврядування; напрямки здійснюваних перетворень, їх позитивні результати, недоліки й прорахунки; розподіл функцій, структурну побудову державних установ, найбільш поширені форми співпраці з вищим керівництвом, громадськістю, між собою; виявити вітчизняні традиції управління, тенденції і перспективи розвитку з урахуванням світових аналогів та реалій сьогодення.

Наукові розробки К. Бартона, Г. Мінцберга, К. Перроу, Х. Рейні, Р. Хола та ін. доводять, що, починаючи з 60-х рр. ХХ ст., зарубіжними вченими постійно приділяється належна увага питанням удосконалення структурної побудови державних установ, а результати емпіричних досліджень і теоретичні розробки з менеджменту широко застосовуються у практику роботи органів управління всіх рівнів. Зокрема, проведено ґрунтовний аналіз структур державних і приватних організацій, виявлено їхні особливості та загальні тенденції розвитку, з'ясовано

залежність побудови органів управління від децентралізації влади в країні, стратегії розвитку держави, поставлених цілей і завдань, специфіки зовнішнього середовища, розміру кожної організації, характеру управлінських операцій, технології їх виконання, рівня спеціалізації та кооперації праці, сфер контролю тощо. На основі цих досліджень розроблено низку методичних підходів до формування і координації роботи в органах управління, виявлено критерії ефективності їх діяльності, доведено переваги і недоліки застосування різних типів організаційних структур при різних впливах зовнішнього середовища, встановлено, що якість роботи державних установ залежить від фахової майстерності, рівня ініціативності посадових осіб, їхньої спроможності оперативно оцінювати ситуацію, яка склалася, і адекватно діяти.

На відміну від наукових пошуків зарубіжних учених протягом останніх десятиріч тема державно-управлінських відносин у теорії й практиці управління пострадянських країн привертає увагу багатьох дослідників. Окремі аспекти даної проблематики розглядалися В. Авер'яновим, Г. Атаманчуком, В. Козбаненком, В. Малиновським, Н. Мельтюховою, Н. Мироною, Г. Одінцовою та ін. У підручниках з державного управління та адміністративного права наведено окремі визначення змісту цієї категорії. Однак комплексного висвітлення природи, сутності, характерних особливостей, соціальної обумовленості та суперечностей здійснення державно-управлінських відносин, ступеня відповідності структурно-функціонального забезпечення їх реалізації потребам розвитку суспільства практично не відбулося. Попри широке використання в літературі терміну “державно-управлінські відносини”, серед науковців немає єдності поглядів стосовно їх соціальної природи, структурних особливостей, характеру, форм, чіткого визначення пріоритетних напрямків трансформації.

На думку Г. Одінцової, удосконалювати розвиток системи управління можна у двох напрямках: за рахунок зміни кількісних характеристик учасників відносин (об'єкта і суб'єкта) або трансформації сутності відносин підпорядкування та всіх їх функціональних видів (цілепокладання, планування, розподілу тощо) [5].

Кожною країною використовувалися власні форми і методи їх втілення в життя. Утім, однотайною є думка науковців стосовно того, що основою здійснюваних перетворень є чітке розмежування повноважень між гілками влади на різних рівнях управління; правове закріплення їхніх завдань і функцій; утворення органів управління та формування їх структурної побудови, що базується на раціональності та можливостях задовольняти потреби в послугах максимально наближено до населення; проведення ретельного розподілу майна і джерел фінансування.

Мета роботи полягає в теоретичному обґрунтуванні упорядкування структурно-функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні. Її досягнення зумовило необхідність визначити особливості структурно-функціонального забезпечення діяльності територіальних органів влади, сутність їх перетворень за роки незалежності України.

Становлення і розвиток системи державного управління незалежної України відбувалися в досить складних умовах. З одного боку, вони спиралися на кращі традиції вітчизняного управління і стандарти європейського урядування, збережені й примножені управліннями на західноукраїнських землях, а з іншого – змушені використовувати наявні організаційні ресурси (форми і методи роботи, кадрове,

правове, технологічне, матеріальне, фінансове забезпечення), успадковані від командно-адміністративного управління Радянського Союзу. Безумовно, значними і прогресивними є зміни, що вже відбулися у процесі становлення вітчизняної системи управління: державні органи сформовано за принципом розподілу влади, продовжується пошук оптимального балансу між централізацією та децентралізацією їх повноважень, упроваджуються заходи стосовно забезпечення відкритості й прозорості діяльності державних установ усіх рівнів; відновлено роботу органів місцевого самоврядування, удосконалюється їхня співпраця з інститутами державного управління; організація роботи адміністративного апарату здійснюється на принципах субординації та підзвітності посадових осіб, їх відповідальності за виконання службових обов'язків тощо. Однак ці зрушення були б значно результативнішими, якби перетворення відбувалися на основі чітко визначеної нової моделі державного управління (МДУ), стабільної внутрішньополітичної ситуації, а не складного економічного становища, протистояння гілок влади, переважно декларативного характеру більшості документів, пов'язаних зі здійсненням адміністративного реформування [Там же].

Систематизація заходів, спрямованих на реформування структурної побудови місцевих органів влади, доводить, що вже тривалий час основна увага приділяється регулюванню кількісного складу структурних підрозділів МДУ, чисельності їх працівників, процедурам призначення і звільнення керівників, вдосконаленню функцій органів виконавчої влади шляхом внесення змін до Положень про державні установи та проведення їх функціонального обстеження. Утім зміни у структурі органів управління передують аналізу й удосконаленню їх функцій, а результативність такого реформування, його впливу на підпорядковані об'єкти управління не вивчається. З огляду на це, трансформація структури місцевих органів державної влади відбувається з порушенням науково обґрунтованого порядку вдосконалення (проекування) організаційних структур, згідно з яким спочатку має відбуватися функціональний аналіз, за результатами якого розробляється програма підвищення якості виконання функцій, а лише потім здійснюється оптимізація структури органу влади, що включає аналіз діючої структури державної установи, її можливості забезпечувати якісне виконання функцій, формування програми раціоналізації побудови підрозділів, розподілу і кооперування праці в них та оцінку ефективності запропонованих структурних перетворень [3; 4].

З початком ринкових перетворень і формуванням громадянського суспільства в Україні реалізація відносин на територіальному рівні ускладнюється: змінюються форми діяльності державних установ, з'являються нові учасники відносин, а сфери суспільного життя потребують різного впливу з боку органів державної влади. Наприклад, підприємства промислового, сільськогосподарського та інших видів виробництва, сфера торгівлі мають високу здатність до саморегулювання, тому втручання з боку держави та її установ має бути мінімальним. Для їх ефективної роботи достатньо за допомогою правових норм чітко визначити умови діяльності, права, обов'язки і відповідальність учасників відносин, запровадити дієвий контроль за дотриманням норм законодавства, а решту – врегульовуватимуть закони економіки і ринку. Унаслідок реалізації такого підходу цілі й завдання органів державної влади теж змінюються, адже зникає необхідність у численному апараті

державних службовців, які раніше здійснювали функції оперативного управління підпорядкованими підприємствами, організаціями та установами. Натомість зростає потреба в ефективних технічних засобах, здатних обробляти значні масиви інформації, нових функціях і професійних якостях працівників органів державної влади. Їхніми основними завданнями стають: визначення тенденцій розвитку галузей, прогнозування криз і надання пропозицій щодо запобігання їх виникненню, тобто здійснення стратегічного і антикризового управління. Усі ці зміни мають позначатися і на структурі державних установ, оскільки зростає потреба в нових каналах зворотного зв'язку, можливо, у створенні нових структурних підрозділів і посад чи переорієнтації діяльності вже існуючих. У той же час належне функціонування соціального захисту населення, сфери освіти, охорони здоров'я, екології просто неможливе без активного впливу держави. Тут діяльність органів управління повинна спрямовуватися на забезпечення чіткого контролю за повнотою реалізації конституційних прав, законних інтересів людини і громадянина (наприклад, отримання заробітної плати вчасно і в повному обсязі; надання якісних і доступних послуг у сфері освіти та охорони здоров'я тощо). Оскільки в цих галузях діяльності недостатньо створювати умови для повноцінного розвитку (хоча це теж надзвичайно важливо), натомість необхідна безпосередня участь органів державної влади у формуванні й реалізації кадрової політики, провадженні ліцензійної діяльності, розробленні стандартів, відстеженні їх дотримання всіма учасниками сфери надання послуг, забезпечення необхідними матеріальними, технічними, фінансовими ресурсами тощо. Унаслідок цього функції органів державної влади мають бути зосереджені на вивченні запитів і потреб споживачів послуг, їх кількості, якості, пошуку ресурсів для їх задоволення, що теж потребує коригування нині діючої структури.

Наближення сфери надання послуг до їх споживачів зумовлює необхідність перерозподілу функцій між органами державної влади та місцевого самоврядування. Уже сьогодні вирішення багатьох проблем територіального розвитку належить до компетенції саме органів місцевого самоврядування, а з продовженням адміністративної реформи їхня кількість зростатиме, особливо тих, що стосуються соціально-економічних питань життєдіяльності громади. Як зазначається в Концепції адміністративної реформи, у майбутньому необхідність утворення територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) буде визначатися в кожному конкретному випадку окремо, діяльність районних державних адміністрацій (РДА) планується ліквідувати, а їх функції передати виконавчим комітетам районних рад. Унаслідок такого перетворення для ефективної роботи виконавчі комітети місцевих рад мають бути наділені компетенцією і повноваженнями, необхідними для здійснення поточного управління, мати достатню кількість ресурсів. У тому випадку, коли якісь функції РДА не можуть бути передані до системи органів місцевого самоврядування, а вони обов'язково мають здійснюватися на районному рівні, окремі управління та відділи органів державної влади потрібно утворити на території району (чи сформувати міжрайонні об'єднання), наприклад, відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення [2].

Такий підхід дійсно дозволяє більш ефективно розділити повноваження між

відповідними органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями, забезпечує чіткість реалізації інтересів (державних чи місцевих) кожним органом управління. У той же час він потребує попереднього проведення ретельного аналізу діяльності як органів місцевого самоврядування, так і всіх органів виконавчої влади, розміщених на території відповідних областей і районів, вивчення реальних можливостей самоврядних інституцій виконувати повноваження, що будуть їм передані.

В умовах формування громадянського суспільства в управлінні все більшого значення надається антропосоціальному підходові, коли перевагу мають людський фактор як головна рушійна сила суспільства, а населення виступає винятковим об'єктом діяльності органів місцевої влади; концепції цільового управління за кінцевими результатами та “належного управління”, під яким розуміють управління, що здійснюється через розвиток спроможності влади швидко реагувати на потреби суспільства, завдяки стимулюванню ефективного управління і забезпечення прозорості процесу прийняття управлінських рішень, покращення якості надання послуг, підвищення добробуту населення та дієвості процедур моніторингу та контролю.

У наукових дослідженнях, присвячених становленню й розвитку громадянського суспільства, значна увага приділяється формуванню суб'єктно-суб'єктних відносин, що складаються між людиною, державою і суспільством. Однак розглядати можливість їх реалізації через взаємодію держави і окремої людини як носія державної влади не досить правомірно, оскільки окрема людина не здійснює безпосереднього управління державою (такий підхід більше відображає адміністративно-правові питання їхньої взаємної діяльності). Державноуправлінські відносини суб'єктно-суб'єктного типу можуть складатися лише між державою та громадянським суспільством в цілому. Адже демократична держава, уособлюючи інтереси всього суспільства, вивчає його потреби, інтегрує їх і застосовує всі наявні ресурси й засоби для задоволення і впорядкування цих потреб, таким чином нормативні акти враховують інтереси більшості населення і визначають правила взаємодії учасників відносин, а реалізують їх спеціально уповноважені органи влади. Роль кожної людини в суспільстві неоднозначна: як громадянин, член суспільства вона виявляє себе, з одного боку, як джерело влади, замовник кількості і якості послуг, а з іншого – об'єкт регулювання, тому змушена виконувати певні правила поведінки, дотримуватись певних моральних норм, суспільних цінностей, підпорядковувати свою діяльність, вчинки нормам законодавства, які ухвалюються державою. Це зобов'язує органи державної влади розробляти ефективні механізми зворотного зв'язку з населенням, суб'єктами господарювання, між державними установами для з'ясування якості, дієвості й ефективності рішень, що готуються і приймаються, чітко визначити сфери відповідальності посадових осіб та державних організацій. Тому з точки зору теорії управління, відносини типу “суб'єкт-суб'єкт” між окремою людиною, будь-яким об'єктом управління та державою не можуть складатися, оскільки при цьому відсутній основний зміст відносин управління – підпорядкування, а отже, й організуючий, спрямовуючий та керуючий вплив. У процесі реалізації відносин саме суб'єкт управління прогнозує і планує діяльність об'єкта, забезпечує організацію його праці, створює умови для цього, визначає

очікувані результати тощо [6].

Таке розуміння суб'єктно-суб'єктних державноуправлінських відносин применшує важливості стосунків, що складаються у процесі взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. Адже саме на ці органи покладається відповідальність за збалансований розвиток території в цілому та кожної галузі управління окремо. Для організації спільної діяльності ними використовуються горизонтальні зв'язки, які потребують детального узгодження і формального визначення всіх форм взаємодії. Як зазначається в науковій літературі, це один з найскладніших видів відносин, оскільки не формалізується в одному нормативному акті, а посадові інструкції працівників не містять опису, коли і як здійснювати зв'язки з рівними за статусом частинами організації чи органами управління [1].

З огляду на це, для розробки пропозицій щодо вдосконалення структурно-функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні вивчення й узагальнення вітчизняного досвіду, аналізу практики управління в Україні, опрацювання наукових джерел сьогодні недостатньо. Цей процес вимагає ще й досконалого знання світових досліджень у сфері територіального управління. Оскільки саме досвід країн з розвинутою демократією дозволяє глибше визначити причини виникнення суперечностей в управлінні на цьому рівні (особливо в тих сферах і галузях діяльності, де воно здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування) і знайти оптимальні шляхи їх розв'язання [6].

Таким чином, реалізація державно-управлінських відносин відбивається у практичній взаємодії органів державної влади та посадових осіб, що наділені певними правами і обов'язками, з юридичними і фізичними особами та між собою у процесі виконання основних і конкретних функцій управління, які юридично визначені і структурно оформлені.

Особливості структурно-функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні залежать від мети діяльності органів державної влади та їх місця в організаційній структурі управління. Зважаючи на те, що територіальний рівень управління є проміжним, діяльність державних установ включає як взаємодію з підпорядкованими об'єктами управління, так і співпрацю з органами місцевого самоврядування, громадянами. Це вимагає постійної раціоналізації та укріплення зв'язків між учасниками відносин та органами державної влади всіх рівнів; забезпечення координації і взаємодії між ними.

Спроби вдосконалити систему управління шляхом перегляду кількісного складу державних службовців і структурних підрозділів державних установ не дасть якісний результат, бо зовсім мало уваги приділяється змінам сутності та якості взаємодії суб'єкта з об'єктом. Необхідно провести ґрунтовний аналіз чинної системи управління, спрямувати зусилля щодо розвитку соціальної активності громадян, подолання їх недовіри до держави та її інституцій, нівелювати негативні недемократичні традиції, що склалися у попередні періоди історичного розвитку, сформувані принципові ознаки правової і соціальної держави та запровадити так звану маркетингову модель управління.

Література:

1. *Атаманчук Г. В.* Теорія державного управління / Г. В. Атаманчук. – М., 2004. – 577 с.
2. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
3. *Мельтюхова Н. М.* Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – № 1 (13). – С. 41–47.
4. *Мельтюхова Н. М.* Технологія державного управління : [навч. посіб.] / Н. М. Мельтюхова; за ред. Г. І. Мостового, О. Ф. Мельникова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – 152 с.
5. *Одінцова Г. С.* Теорія та історія державного управління: опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять / Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во УАДУ (ХФ), 2001. – 136 с.
6. Тенденції та перспективи європейської інтеграції України: державно-управлінські виміри : [монографія] / [В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одінцова та ін.] ; за ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 268 с.

Надійшла до редколегії 29.04.2011 р.