

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут публічного управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

МОРОЗ Ростислав Ігорович

**Запровадження інноваційних технологій у
функціональну діяльність органу влади . /
Introduction of innovation technologies into the
functional activity of the government body**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Державна служба

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи
ДСПУАзм-21

Р. І. Мороз

Науковий керівник:

к.е.н., доцент, Т. М. Попович

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

" 24 " листопада 2022 р.

Завідувач кафедри

М. М. Шкільняк М. М. Шкільняк

ТЕРНОПІЛЬ - 2022

ЗМІСТ

Вступ	3
Розділ 1. Теоретичні та організаційні засади впровадження інноваційних технологій у функціональну діяльність органу влади	5
1.1. Завдання інноватизації функціональної діяльності органу влади в умовах реформування системи публічного управління	5
1.2. Сучасні інноваційні технології в функціональній діяльності органу влади	15
Висновки до розділу 1	23
Розділ 2. Оцінка функціональної діяльності досліджуваного органу влади	25
2.1. Оцінка організаційно-функціонального забезпечення системи управління органом влади	25
2.2. Аналіз діючих технологій та методів управління діяльністю органу влади	29
2.3. Оцінка ефективності використовуваних технологій управління в органі влади	34
Висновки до розділу 2	40
Розділ 3. Удосконалення функціональної діяльності органу влади на засадах інноваційності	42
3.1. Імплементация сучасних інноваційних технологій забезпечення ефективності, результативності та якості функціональної діяльності органу влади.	42
3.2. Удосконалення технологій оцінювання функціональної діяльності органу влади.	50
Висновки до розділу 2	58
Висновки	60
Список використаних джерел	63

ВСТУП

Актуальність теми. Структурна складність та особливості діяльності органу влади в динамічних та неоднозначних умовах суспільного розвитку спонукають до висновку про необхідність пошуку особливих форм і методів здійснення функціональної діяльності, які б ґрунтувалися на використанні інноваційних підходів, забезпечували прозорість і відкритість процесів прийняття управлінських рішень, дозволяли вибудувати новітню систему державного менеджменту на всіх рівнях управління. Ефективність системи управління органу влади сьогодні вимірюється його спроможністю адаптуватися до динамічних змін та викликів зовнішнього середовища, здатністю реагувати на все зростаючі потреби і вимоги суспільства щодо якості діяльності, чіткістю правовідносин у суспільстві та взаємодією у процесі реалізації прийнятих державних рішень.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Аналіз основних наукових напрацювань за досліджуваною проблематикою показує, що питанням механізму забезпечення ефективної системи державного управління та інноватизації функціональної діяльності органу влади, приділяється значна увага у працях вчених:

Бажал Ю., Васіна А. Ю., Гавриш О.А. Канавець М. Ковбасюк Ю. В. Кілієвич О., Маркіна І.а., Мельник А.Ф., Нижник Н. Серьогін С. М. , Сурмін Ю. П., Оболенський О. Ю, Шкільняк М.М. та інші. . Водночас, окремі практично-прикладні питання механізму запровадження новітніх технологій у функціональну діяльність органу влади є маловивченими, та такими що потребують більш комплексного розгляду.

Мета дослідження. Метою дослідження є теоретичне та методичне обґрунтування механізму забезпечення ефективності діяльності органу влади та вироблення практичних рекомендацій щодо його удосконалення на основі запровадження інноваційних технологій управління.

Відповідно до мети вирішувалися наступні **завдання:**

- висвітлити сутність і завдання інноватизації функціональної діяльності органу влади в умовах реформування системи публічного управління;
- охарактеризувати сучасні інноваційні технології в управлінні органом влади ;
- провести оцінку організаційно-функціонального забезпечення системи управління органом влади;
- проаналізувати діючі технології та методів управління діяльністю органу влади;
- оцінити ефективність використовуваних технологій управління в органі влади;
- надати рекомендації щодо імплементації сучасних інноваційних технологій забезпечення ефективності, результативності та якості функціональної діяльності органу влади.
- запропонувати заходи з удосконалення технологій оцінювання функціональної діяльності органу влади.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження є механізми, способи та процедури впровадження інноваційних технологій у функціональну діяльність органу влади для забезпечення її ефективності та якості.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є теоретичні, методичні та прикладні аспекти інноватизації функціональної діяльності органу влади.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ФУНКЦІОНАЛЬНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНУ ВЛАДИ

1.1. Завдання інноватизації функціональної діяльності органу влади в умовах реформування системи публічного управління

Змістом діяльності органу влади є реалізація управлінських, організаційно-координаційних та контрольних функцій, покликаних забезпечити стабільне функціонування усіх сфер суспільного життя. Такі дії є по-суті прямими функціями держави, які розглядаються як управлінські впливи, що забезпечують об'єкти управління цільовою орієнтацією, ресурсами та сприяють досягненню встановлених цілей. Функції органів влади тісно пов'язані із суспільними функціями держави. На різних етапах розвитку змінюються підходи до функцій держави. Підвищення ефективності діяльності таких органів та якості функцій, що реалізуються ними є ключовим завданням здійснюваних реформ державного управління. Водночас, особливою вимогою реформування є забезпечення системності і логічності в прийнятті управлінських рішень на всіх рівнях державного управління, що ґрунтуються на всебічному аналізі складених ситуацій, оцінюванні їх наслідків і тенденцій, виявленні складених зв'язків і взаємовпливів, забезпечення зворотного зв'язку у процесі реалізації прийнятих рішень.

Тобто, в основу механізму управління в органі влади має закладатися інноваційний підхід, який за своїм характером передбачає широке впровадження в систему публічного управління сучасних інноваційних технологій та застосування державними службовцями інноваційного інструментарію в процесі здійснення ними функціональної діяльності.

В рамках нашого дослідження охарактеризуємо понятійний апарат функціональної діяльності, дослідимо його змістове наповнення та взаємозв'язок у системі державного управління, окреслимо завдання

організаційно-функціональної роботи в органі влади та охарактеризуємо вплив сучасних управлінських технологій на підвищення ефективності і якості функціональної діяльності органу влади.

Опираючись на дослідження багатьох науковців [11], можна зробити висновок, що функції органів державної влади тісно переплітаються з основними функціями державного управління (рис.1.1). У цьому поєднанні базовими функціями стають: політико-адміністративні (управлінські), нормотворчі (законодавчої ініціативи), соціальні (гуманітарні, екологічні, соціальний захист тощо).



Рис. 1.1. Базові функції системи державного управління в Україні

Політико-адміністративні функції пов'язані із законодавчо-закріпленими функціями кожної гілки влади та органу влади і полягають в організації взаємодії та налагодженні механізму управління, що забезпечує стабільне функціонування всієї системи державної влади.

Нормотворчі функції полягають у наданні органами влади законодавчої ініціативи, що реалізуються згодом у процесі створення правових регламентуючих документів їх діяльності.

Соціальні функції пов'язані із необхідністю тісної взаємодії з громадянами шляхом надання їм публічних послуг, забезпечення соціального

захисту та соціальної безпеки, реалізацію їх духовного та соціального потенціалу, захист прав і свобод тощо.

Як відомо, процес управління у конкретному органі влади здійснюється шляхом реалізації їх законодавчо закріплених функціональних завдань. В сучасній науковій літературі [11] виокремлюють дві основні групи функцій управління: загальні та конкретні (спеціальні). До загальних відносяться ті функції, що «відображають сутнісні елементи системи державного управління, його об'єктивно-необхідні зв'язки і представлені в будь-якій управлінській діяльності органу влади» [11]. За характером та послідовністю дій загальні функції управління включають: організацію, мотивацію, контролювання, аналізування, прогнозування, планування.

Конкретні (спеціальні) функції управління в органі влади відображають особливий характер та зміст окремих управлінських впливів, обумовлених різноманітністю взаємодіючих в управлінні компонентів. Як правило, реалізуються в окремих сферах та ділянках роботи в системі державного управління і визначаються запитами об'єкта управління.

Варто зауважити, що в наукових дискусіях, існують різні підходи до типізації функцій управління як загалом, так і в системі державного управління. В наукових джерелах здебільшого виділяють чотири основні (загальні) функції управління: планування, організація та координація, мотивація, контроль. Вони є елементами організації будь-яких управлінських процесів незалежно від їх особливостей. Водночас, треба розуміти, що функції управління не можна поділяти на більш чи менш важливі. «Якщо нехтувати або недооцінювати однією із них, то це може призвести до виникнення критичної ситуації та вагомих втрат» [12].

Усі зазначені функції управління є взаємопов'язаними і поєднуються такими сумісними процесами як комунікації та прийняття рішень. Взаємозалежність між функціями в системі управління можна представити у вигляді структурно-логічної схеми, в центрі якої знаходиться функція

координації, яка забезпечує узгодження і взаємодію всіх інших функцій (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Взаємозалежність функцій в системі управління органом влади

Окрім зазначеної класифікації функцій в системі управління органом влади, залежно від спрямованості їх можна поділити на внутрішні і зовнішні. Внутрішні функції уособлюють систему управління всередині державного органу і обумовлені багаторівневою та різнокомпонентною побудовою системи державного управління загалом. Зовнішні функції характеризують безпосередній процес впливу органу влади на об'єкти управління і визначається, з одного боку, вертикальною та горизонтальною побудовою організаційної структури державного апарату, а з іншого – цілями і особливостями змісту діяльності різних об'єктів управління [19]. Перелік і обсяг функцій органу влади залежить від стану, структури та рівня самокерованості суспільних процесів.

Аналіз функцій управління має першочергове значення для розуміння роботи у конкретному державному органі, оскільки є свідченням кількості, складності та різноманіття завдань, що нею виконуються. Кожна функція може бути розчленована на кілька під функцій, кожна з яких в свою чергу поділяється на більш вузькі завдання, конкретні операції і дії. Кожна функція органу влади характеризується самостійністю, однорідністю і повторюваністю та здійснюється за певними процедурами і методами. У них закладаються певні зв'язки, які разом із змістом функції, виражає характер управлінського впливу.

Функціональний підхід в управлінні органом влади полягає в тому, що воно розглядається як сукупність функцій, у розрізі яких аналізуються:

- 1) схема функціональних взаємозв'язків між працівниками та структурними підрозділами;
- 2) розподіл праці за функціональними обов'язками;
- 3) спеціалізація та особливий характер функцій управління;
- 4) процедури виконання завдань за функціями та їх трудомісткість;
- 5) система документообігу та потоків інформації за функціями;
- 6) кадрове забезпечення виконання функцій;
- 7) вартісні характеристики виконання функцій;
- 8) можливості досягнення цілей управління існуючими методами виконання функцій.

Отже, необхідність інноватизації функціональної діяльності органу влади тісно пов'язана зі спроможністю її персоналу ефективно виконувати посадові обов'язки та закріплені за ними функціональні завдання. Така спроможність забезпечується:

грунтовними знаннями та володіння державними службовцями сучасними техніками і прийомами прийняття управлінських рішень;

використанням у функціональній діяльності новітніх управлінських інновацій;

володіння принципами та методами стратегічного планування;

застосуванням інструментарію проєктного менеджменту;

усвідомленням необхідності організування системи моніторингу і оцінювання результатів службової діяльності;

удосконалення навичок практичного застосування технологій електронного урядування та електронної демократії.

Аналіз наукових підходів щодо діючої функціональної моделі управління та, відповідно, діяльності органу влади, дозволив нам сформулювати взаємозв'язок між її структурними процесами та представити її у виді, проілюстрованому на рис. 1.3



Рис. 1.3. Функціональна модель управління в органі влади

Сучасна практика функціональної діяльності органів влади за висновками низки провідних науковців в сфері державного управління [17;24], характеризується низькою ефективністю та не прогнозованістю, що впливає на якість управління і не завжди задовольняє потреби громадян в якісних публічних послугах. Основними причинами такого стану є:

по-перше, нечіткість у визначенні функцій та сфер відповідальності управлінської системи, непрозорість функціонування державного апарату;

по-друге, недооцінка використання сучасного моніторингового інструментарію в плануванні і оцінюванні діяльності;

по-третє, обґрунтування доцільності використання не завжди правових механізмів прийняття управлінських рішень;

по-четверте, нераціональне використання фінансових і матеріальних ресурсів в системі і державного управління.

Інноватизація процесів функціональної діяльності органу влади спрямована на підвищення її ефективності. В сучасних умовах ефективність є критерієм дієвості та результативності функціонування системи державного управління, а також якості роботи державного управлінського апарату.

В науковій літературі існує багато авторських підходів до визначення поняття «ефективності», в т.ч. і в системі державного управління та

управлінні органом влади. Розуміння ефективності у різних сферах функціональної діяльності має свої особливості. Зокрема, у політичному аспекті ефективність розглядається як щось «...позитивне і бажане, отримуючи зміст ціннісної характеристики діяльності» [51]. Стосовно діяльності органів влади цей термін став «дієвим політичним символом, здатним організувати громадську думку на підтримку певних пропозицій». В узагальненому розумінні під ефективністю розуміється «...можливість досягнення результату; значимість отримання результату для тих, кому він призначений; відношення значущості цього результату до кількості зусиль, витрачених на його досягнення» [15]. З теорії організування та адміністративного управління поняття ефективності трактується як «...відношення чистих позитивних результатів (перевищення бажаних наслідків над небажаними) і допустимих витрат» [15].

Законом України «Про державну службу» [41] ефективність визначена базовим принципом організації державної служби в Україні, що передбачає раціональне і результативне використання наявних ресурсів для досягнення реалізації цілей державної політики.

. У світовій науковій думці та практиці ці два підходи лягли в основу виокремлення двох понять – «ефективність» та «результативність» управління. Окрім цього, американськими вченими виокремлюється поняття «продуктивності» управління, що у сфері публічного адміністрування характеризує співвідношення між отриманим результатом і витраченими ресурсами. Тобто продуктивність, як і ефективність, визначається співвідношенням «затрати – результат». Водночас, вони уточнюють, що продуктивність передбачає максимізацію органом влади своїх цілей за мінімальних витрат ресурсів [57r]. На думку американських дослідників, «...ефективність державного управління пов'язана з політичною проблематикою в державному секторі, оскільки саме на політичному рівні встановлюються норми, якість і кількість роботи, яка виконується державними службовцями» [57].

Співвідношення в поняттях ефективність та результативність державного управління проілюстровано на рис. 1.4.



Рис. 1.4. Співвідношення понять «ефективність» та «результативність» в системі управління органом влади

Чинниками, що забезпечують ефективність системи управління органом влади є: пріоритет стратегії розвитку перед тактикою, домінування суспільних інтересів; пріоритизація функцій управління над організаційними структурами; системний підхід у вирішенні усіх державних завдань; наявність чіткої системи надходження інформації та здійснення коригувальних впливів на принципах зворотного зв'язку; функціонування системи прийняття рішень та контролю за виконанням тощо .

В системі публічного управління ефективність управлінської діяльності часто пов'язується з такими її поняттями як економічна, соціальна та технічна (управлінська, функціональна, організаційна) ефективність. Їх загальна характеристика проілюстрована на рис. 1.5.

Отже, існуючі підходи до оцінювання ефективності системи управління органом влади, ґрунтується на необхідності урахування специфіки діяльності органу влади в контексті виконання покладених на нього функцій, наслідків діяльності для суспільства у цілому та їх результативності.

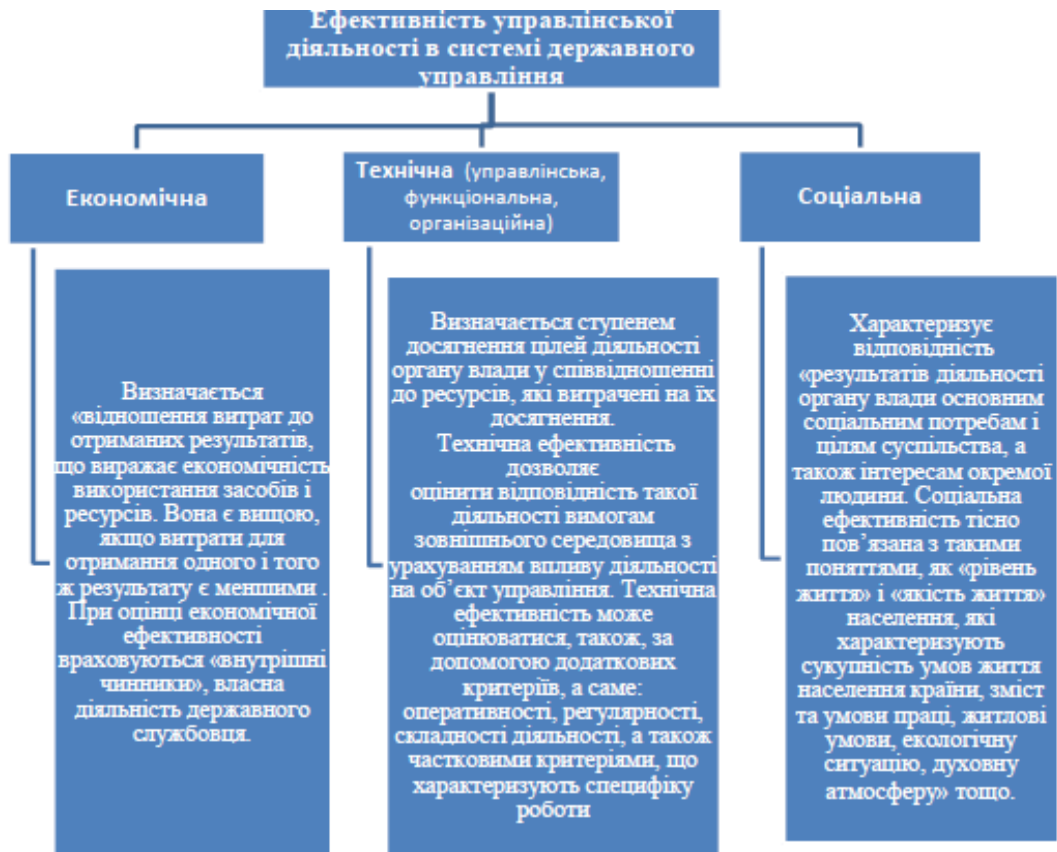


Рис. 1.5. Типи ефективності діяльності в системі управління органу влади

Примітка. Складено автором з використанням [45]

1.2. Сучасні інноваційні технології у функціональній діяльності органу влади

Інноватизація функціональної діяльності органу влади здійснюється в рамках реалізації державної інноваційної політики, метою якої «є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для використання, розвитку і розширеного відтворення науково-технологічного та інноваційного потенціалу країни шляхом забезпечення впровадження і розвитку сучасних інноваційних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції, створення нових ринків інноваційної продукції та/або послуг» [43].

Основою інноваційного процесу в системі управління є створення, впровадження та поширення інновацій у всіх сферах і напрямках діяльності, які характеризуються певною актуальністю і новизною, можливістю їх практичного застосування і отриманням позитивних результатів, які задовольняють нові суспільні потреби. У системі управління такі інновації виникають уже в процесі удосконалення технологій управління, зміні системи управління, впровадження нових підходів та методик у вирішення проблемних питань, процесами модернізації та трансформації управлінських механізмів. За визначенням науковців, інноватизація діяльності публічних установ пов'язана з використанням «результатів наукових досліджень та розробок, зокрема шляхом реалізації інноваційних проектів, у системі та процесах публічного адміністрування (державного управління), яка зумовлює появу нових управлінських (адміністративних) технологій (інфраструктурних, інституційних, правових, організаційних, ресурсних та ін.)» [12].

За характером впливу, інновації в публічному управлінні можуть бути: змістовними (які торкаються питань вироблення нового бачення розвитку, сучасних принципів управління, концептуалізації програм, стратегій розвитку тощо);

теоретико-методологічні (формування парадигми, моделей та методів управлінської діяльності, нових підходів в управлінні);

технологічними (передбачають застосування нових технологій управління економічними, соціальними, технологічними процесами, внутріорганізаційного управління, технічне та програмне забезпечення системи управління, цифровізацію управлінських процесів).

Базові напрями інноватизації управлінської діяльності в органі влади наведені на рис. 1.6.



Рис. 1.6. Базові напрями інноватизації управлінської діяльності органу влади

Примітка. Складено автором з використанням [12]

Якщо розглядати систему публічного управління як процес формування та здійснення державно-управлінського впливу, то в цьому контексті інноваційні підходи зачіпатимуть: формування та реалізацію публічної політики держави у сферах впливу держави; і систему державної підтримки та сприяння; правового забезпечення діяльності суб'єктів господарювання; процеси демократизації суспільних відносин, соціальних аспектів управління тощо.

Як стверджують експерти, «процес інноватизації технологій публічного адміністрування доцільно здійснювати виходячи з пріоритетних завдань суспільства (держави, місцевого самоврядування тощо), найкорисніших для суспільства на цей момент і масштабних за результатами та ефектом, а також здійснюватися на підставі чинного законодавства, що регулює інноваційну діяльність» [12].

В сучасних умовах, в органах влади все частіше поряд з традиційними функціональними технологіями використовуються нестандартні, або ж такі, що мають стратегічний характер для їх розвитку. Автори наукових досліджень, вказують на такі їх зрізи застосування: технології стратегічного аналізу; проектні технології; технології розвитку електронного урядування; цифрові (інформаційно-комунікативні) технології; маркетингові технології; бенчмаркетингові технології; новітні соціологічні та соціальні технології.

Формування стратегічних компетенцій та стратегічних активів є важливим компонентом управлінської діяльності органу влади, який спрямований на виявлення його репутаційних переваг та підвищення ефективності реалізації прийнятих рішень саме в контексті забезпечення майбутнього розвитку. Адже прийняття рішень неможливе без проведення стратегічного аналізу, який розглядається: «1) як виконання відповідної функції управління, орієнтованої на перспективу і такої, що має високий рівень невизначеності; 2) як дослідження економічної системи за параметрами, які визначають її майбутній стан» [11].

Стратегічний аналіз зорієнтований на здійснення комплексного дослідження впливу внутрішніх та зовнішніх факторів, які можуть спричинити зміни в досягненні стратегічних цілей діяльності. На основі отриманих висновків розробляється комплексний стратегічний план розвитку, приймаються відповідні стратегічні управлінські рішення та здійснюється їх всебічна підтримка в процесі реалізації.

Традиційною формою в процесі стратегічного аналізу є використання методики SWOT-аналізу, який дозволяє виявити слабкі сторони діяльності організації та можливі загрози в ризики, та сконцентруватися на сильних позиціях та можливостях стабільного розвитку. Більш осучасненими підходами у проведенні такого аналізу вважаються методики:

- «T.e.m.p.l.e.s. (Technology, Economics, Market, Politics, Laws, Ecology, Society), яка дозволяє розглянути групу питань, пов'язаних із зовнішнім середовищем, розділивши їх на декілька підгруп для відповідного визначення

і класифікації» [11]. Кожен з чинників, взятих для аналізу, розглядається з точки зору як перепон, що можуть виникнути в процесі діяльності, так і сприятливих можливостей.

- PEST-аналіз - метою якого є проведення моніторингу змін зовнішнього середовища в політико-правовому, економічному, соціокультурному та технологічному полі та виявлення чинників, які є не контрольованими організацією, але суттєво впливають на стратегічну перспективу.

Проектне управління є новою сферою управлінської діяльності органу влади, оскільки до недавнього часу така робота здійснювалася централізовано, а орган управління був учасником реалізації цілісного пакету заходів, які доводилися і під які виділялися певні фінансові кошти. Загалом, таке управління має на меті забезпечити координування наявних людських і матеріальних ресурсів упродовж усього циклу реалізації проекту через застосування сучасних методів та технологій управління для досягнення визначених в проекті результатів відповідно до обсягу робіт, їх вартості, терміну, досягнення якісних показників, що задовольнить очікування учасників проекту.

У практиці управління проектами застосуються такі управлінські схеми: основна система, система «поширеного управління», система «прискореного будівництва (система під ключ)». Зміст зазначених систем управління проектами наведено у табл. 1.1.

Схеми управління проєктами в системі проєктного менеджменту органу влади

Схеми управління проєктами в системі проєктного менеджменту органу влади

	Схема	Сутність процесу
1	«Основна» система.	Менеджер проєкту – представник замовника. Фінансової відповідальності за реалізацію проєкту не несе. Можливо є, як юридичною, так і фізичною особою, що має ліцензію на професійне управління. <i>Перевага</i> – об'єктивність менеджера проєкту. <i>Недолік</i> – за ризик по реалізації відповідає замовник;
2	Система «поширеного управління».	Менеджер приймає на себе відповідальність в межах фіксованої (кошторисної) ціни. Менеджер забезпечує управління і координацію реалізації проєкту в межах фіксованої ціни. Ризик покладається на менеджера в межах умов контракту
3	Система «прискореного будівництва»	Менеджер – проєктно-будівельна фірма, з якою замовник укладає контракт «під ключ» з оголошеною вартістю проєкту. Відповідальність за якісний результат покладаються на виконавця.

Технології е-урядування зорієнтовані на залучення громадськості до участі у процесі вирішення завдань суспільного значення за допомогою використання сучасних інформаційних технологій. Зокрема, в процесі транслявання засідань через мережі Інтернет зацікавлені сторони можуть висловити своє ставлення до рішень, які ставляться в порядок денний, реагувати на виступи депутатів, а відтак – впливати на позицію органу влади.

Перевагами застосування е-урядування є покращання механізмів публічного управління, передовсім, через налагодження конструктивної взаємодії між органами влади різних рівнів, владою та бізнесом, владою та громадськістю за допомогою інформаційних систем.

На сьогодні іновативним підходом в е-урядуванні стало запровадження платформи «Дія», яка дозволяє отримати державні послуги в онлайн режимі.

Маркетингові технології в системі публічного управління зорієнтовані на вивченні та урахуванні потреб громадськості у процесі надання публічних послуг, а також, вимог щодо їх якості і дотримання терміновості. Окрім того, маркетингова діяльність є важливою для виявлення попиту різних груп

населення «на соціальні послуги (забезпечення громадського порядку, захист життя та здоров'я громадян, освіта, культура тощо)» [11]. Така робота в органі влади поводить в рамках некомерційного маркетингу, цілі якого представлені на рис. 1.7.



Рис. 1.7. Цілі некомерційного маркетингу органу влади

Примітка. Згруповано автором за [15]

Ще одним специфічним напрямом маркетингової діяльності органу влади на думку науковців, є адміністративний маркетинг з яким пов'язують діяльність з дослідження ринку адміністративних послуг, в рамках якого формується попит на управлінські послуги, управлінські кадри, управлінські технології, управлінські консультації. В цій сфері діяльності практично не існує вироблених методик, прийомів та засобів дослідження такої потреби, не визначені механізми їх забезпечення. За своєю сутністю, адміністративний маркетинг є управлінською діяльністю з вивчення «основних закономірностей формування попиту і пропозиції на ринку управлінських послуг з метою виявлення і придбання або розробки та просування найкращих і найперспективніших продуктів, що реалізуються на даному ринку» [11].

В рамках підвищення ефективності системи управління в органі влади є необхідність застосовувати бенчмаркінгові технології. Загалом сутність бенчмаркінгу полягає у постійному вимірюванні процесів діяльності та їхнє порівняння з такими ж процесами в інших організаціях, але більш успішними, з метою отримання інформації про можливі покращання і удосконалення власної діяльності. Ці технології мають значне поширення в приватному бізнесі, але їх значення в управлінській діяльності органів влади суттєво підвищується, особливо у періоди невизначеності та кризового розвитку подій.

Використання соціальних технологій в управлінні є необхідною умовою соціологізації діяльності органу влади. Вони є інструментом «організації і самоорганізації різних видів соціальної діяльності і соціальної взаємодії, прогнозування і діагностики параметрів соціальних процесів» [12]. Соціальні технології тісно пов'язуються з етичними принципами роботи державних службовців, соціальною відповідальністю управління, соціальним захистом і підтримкою громадян.

Окрім того, соціальні технології спрямовуються також на дослідження процесів цілеспрямованого впливу на соціальні об'єкти (соціальні групи, соціальні стосунки, соціальна взаємодія, соціальні інститути), що дозволяє виявляти проблематику в соціальних процесах та виробляти адекватні управлінські рішення щодо їх стабілізації і гармонійного розвитку. Як зазначається в [18], соціальні технології об'єднують дві їх групи : базові та спеціальні. Базова група (або технології першого рівня) використовуються для проведення глобальних соціальних досліджень, розробки фундаментальних дослідницьких програм, проведення системних соціальних експериментів, спеціальні технології (другого рівня) застосовуються для вироблення конкретних методик дослідження, оцінок та моніторингу.

Варто зазначити, що існують певні проблеми широкого впровадження у функціональну діяльність органу влади інноваційних технологій. Це пов'язано, передусім з ресурсними можливостями їх упровадження,

непродуманістю змін, які часто проводяться хаотично і є непередбачуваними у своєму розвитку, неготовністю персоналу (часто психологічною) їх застосовувати в практичній діяльності або ж відсутністю певного кваліфікаційного рівня і знань методик таких технологій тощо. З огляду на це, всі проблеми упровадження інновацій в публічному управлінні можна групувати як:

адміністративні: пов'язуються з недосконалістю механізмів упровадження інновацій у функціональну діяльність, напрямками, масштабами та швидкістю проведенням реформ, станом суспільних відносин та ступенем вирішеності проблем розвитку;

технологічні: пов'язані з ресурсними можливостями впровадження інновацій, наявністю достатніх технічних засобів та ліцензованого комп'ютерного забезпечення, осучаснення інструментальної бази використовуваних технологій, зокрема, інноватизацією технологій прийняття управлінських рішень, роботи з персоналом, надання публічних послуг тощо;

- суб'єктивні, що пов'язуються з психологічними особливостями виконавців та їх схильністю до інноваційної діяльності, сприйняттям потреби впровадження нових підходів, опором застосування інновацій, наявності мотиваційного чинника для удосконалення професійних здатностей, невизначеністю майбутньої ефективності впровадження інновацій.

Загалом, сутність інноватизації сфери управління є діяльністю з пошуку та отримання нових більш ефективних результатів, вироблення нових способів і підходів управлінської праці, усунення рутинності в роботі, підвищення її якості, раціоналізації управлінських структур. Тому інновація виступає як об'єктивна потреба удосконалення діяльності з орієнтацією на досягнення поставлених цілей і завдань розвитку.

РОЗДІЛ 2

ОЦІНКА ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДОСЛІДЖУВАНОВОГО ОРГАНУ ВЛАДИ

2.1. Оцінка організаційно-функціонального забезпечення системи управління органом влади

Дослідження процесів впровадження інноваційних технологій в управлінську практику та функціональну діяльність органу влади проведено на прикладі Тернопільської обласної державної адміністрації (ТОДА а нині – обласна воєнна адміністрація) та її структурних підрозділів.

Свою діяльність ТОДА здійснює на підставі Конституції України та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та інших нормативно-правових актів, Регламенту роботи ТОДА. Відповідно до правових норм, основними функціональними завданнями обласної державної адміністрації в частині реалізації повноважень. ТОДА є частиною ієрархічної системи управління, в межах якої виконуються її основні функції з метою досягнення поставлених цілей і завдань. В межах свої повноважень ТОДА здійснює виконавчу владу на території Тернопільської області, а також забезпечує реалізацію делегованих повноважень Тернопільською обласною радою.

Найважливішою умовою діяльності ТОДА є забезпечення у межах своїх повноважень:

- норм Конституції України, Законів України, Указів президента України, розпоряджень КМУ, інших центральних органів управління та органів виконавчої влади вищого рівня;
- дотримання законності і правопорядку, дотриманні прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку, охорони довкілля;

- підготовки і виконання місцевих та державних бюджетних програм та проєктів;
- взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- реалізації інших повноважень і завдань [41].

Свою діяльність ТОДА вибудовує на принципах «відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів» [41]. .

До основних повноважень ТОДА у межах і формах, які визначені законодавством України, належить вирішення завдань, наведених на рис. 2.1.

Повноваження Тернопільської обласної державної адміністрації

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Рис. 2.1. Базові повноваження обласної державної адміністрації [41]

Тернопільська обласна держадміністрація вирішує також і інші питання, віднесені до її компетенції іншими законами, пов'язаними зі здійснення повноважень інших органів. Сьогодні це «здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту,

громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян» [56].

До інших повноважень ТОДА належать повноваження в галузі: соціально-економічного розвитку; бюджету у фінансів; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; зайнятості населення, праці та заробітної плати; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; оборонної роботи тощо.

У рамках реалізації функцій державного контролю ТОДА здійснює на території Тернопільської області відповідний контроль за об'єктами, наведеними на рис. 2.2.

Функціональна діяльність ТОДА пов'язана з принципом делегування повноважень. Сьогодні зміст делегування повноважень варто розглядати як специфічну форму децентралізації адміністративних функцій органу виконавчої влади. Тут важливо відзначити, що її сутність полягає у «наділенні тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважувального органу» [56]. У цьому контексті делегування повноважень з боку ОДА місцевому самоврядуванню передбачає передавання «частини державних повноважень для виконання органами місцевого самоврядування, що супроводжується виділенням необхідного ресурсу на фінансування делегованих повноважень» [56]. В процесі делегування відповідних чинному законодавству повноважень, необхідно дотримуватися принципів: законності делегування повноважень; їх соціально-економічної обґрунтованості; субсидіарності та додатковості виконання; фінансово-матеріальної; підконтрольності здійснення

повноважень; добровільності виконання; заборони субделегування; доступності до адміністративних та громадських послуг.

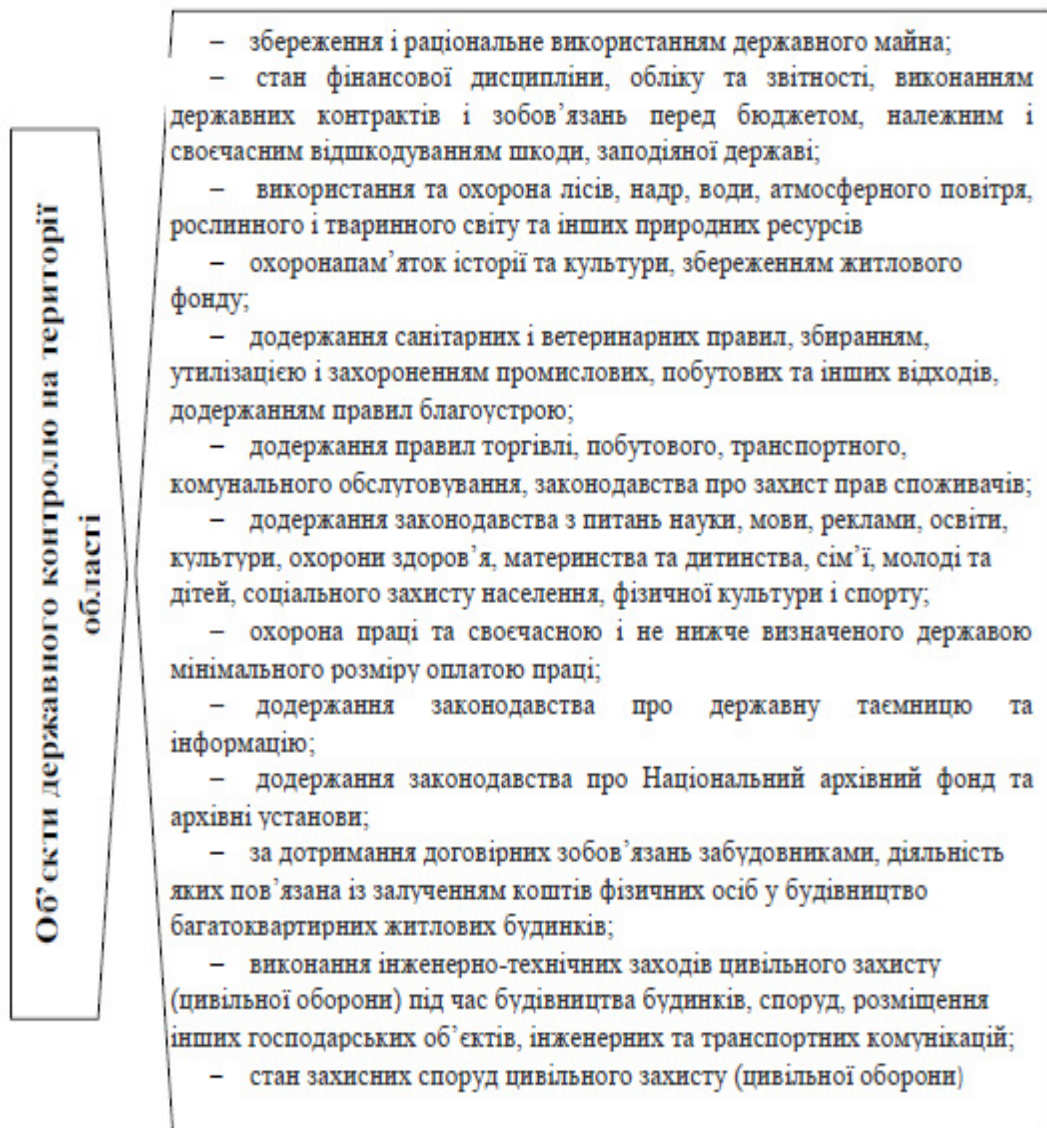


Рис. 2.2. Об'єкти, державний контроль за якими покладено на місцеві адміністрації [56]

Загальне та адміністративне управління ОДА здійснює її голова, який відповідно до його повноважень

несе «відповідальність за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і за здійснення ними своїх повноважень» [56];

представляє ОДА у відносинах з іншими державними органами, «політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами» [56];

призначає на посади та звільняє з посад своїх заступників, а також керівників структурних підрозділів;

затверджує положення про апарат ОДА та положення про її структурні підрозділи;

виступає розпорядником коштів ОДА, використовуючи їх лише за цільовим призначенням;

здійснює інформування населення про стан виконання завдань;

створює «для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначають їх завдання, функції та персональний склад» [56].

2.2. Аналіз діючих технологій та методів управління діяльністю органу влади

Організаційні та процедурні питання діяльності ОДА регулюються прийнятим Регламентом ТОДА. Відповідно до регламенту розподіл обов'язків між посадовими особами ОДА проводить її Голова не пізніше одного місяця з дня призначення його на посаду з визначенням:

« повноважень і функцій посадової особи;

структурних підрозділів обласної державної адміністрації та структурних підрозділів апарату обласної державної адміністрації, діяльність яких контролюватиметься відповідною посадовою особою;

підприємств, установ та організацій, щодо яких посадова особа забезпечує реалізацію відповідно до законодавства державної політики;

порядку заміщення голови обласної державної адміністрації, заступників голови та керівника апарату у разі їх відсутності»[56] .

Окрім того Головою ОДА визначаються обов'язки посадових осіб, які забезпечуватимуть діяльність за сферами функціональної діяльності та контролю за процесом виконання рішень.

Організаційну структуру діяльності ТОДА на сьогодні формують такі його структурні підрозділи:

а) департаменти : агропромислового розвитку; економічного розвитку і торгівлі; фінансів; соціального захисту населення; фінансове, з питань оборонної роботи, цивільного захисту населення та взаємодії з правоохоронними органами; цифрової трансформації; архітектури, містобудування житлово-комунального господарства та енергозбереження; культури та туризму; освіти та науки; капітального будівництва;

б) управління: екології та природних ресурсів, міжнародного економічного співробітництва та інвестиційних проєктів; інфраструктури та дорожнього господарства; молоді, спорту та іміджевих проєктів; інформаційної політики та комунікацій з громадськістю;

в) служба: у справах дітей;

г) сектор внутрішнього аудиту;

д) Державний архів Тернопільської області

Апарат ТОДА сьогодні провадить «правове, інформаційно-аналітичне, методичне, кадрове, матеріально-технічне та організаційне забезпечення діяльності ОДА, систематичну перевірку виконання актів законодавства та розпоряджень голови» [56]

Апарат ТОДА у процесі виконання функцій управління взаємодіє зі всіма структурними підрозділами органу влади, територіальними органами ЦОВВ, а також з виконавчими органами органів місцевого самоврядування. Структура апарату та чисельність персоналу за його структурними підрозділами наведена в табл. 2.1.

Організаційно-функціональна діяльність апарату облдержадміністрації включає:

– опрацювання документів, які надходять до ОДА, підготовку до них аналітичних, довідкових та інших матеріалів, а також проектів доручень голови і заступників голови, керівника апарату райдержадміністрації;

Таблиця 2.1

Структура апарату Тернопільської РДА

№ п/п	Назва структурного підрозділу	Гранична чисельність працівників (одиниць)
1	Керівництво ОДА (Голова ОДА, Перший заступник Голови , Заступники Голови, Керівник апарату	
2	Управління документального забезпечення	
3	Юридичне управління апарату ОДА	
4	Відділ забезпечення діяльності керівництва	
5	Організаційний відділ	
6	Відділ управління персоналом	
	Відділ фінансово-господарського забезпечення	
	Відділ роботи зі зверненнями громадян	
	Відділ адміністрування Державного реєстру виборців	
	Сектор з питань запобігання та виявлення корупції	
	Відділ мобілізаційної роботи	
	Сектор режимно-секретної роботи	
	Всього	

– перевірку за дорученням голови ТОДА виконання актів законодавства, указів, розпоряджень та доручень Президента України, доручень Прем'єр-міністра України, інших ЦОВВ

- вивчення та узагальнення досвіду роботи органів державного управління, надання практичної допомоги у розв'язанні складних проблем, розробленні пропозицій щодо удосконалення їхньої діяльності;

- проведення контролю за своєчасністю подання інформаційних матеріалів, пропозицій, доповідей з питань результативності нормативно-правових актів, розпоряджень голови ОДА;

- проведення спільно із структурними підрозділами ОДА, територіальними органами ЦОВВ аналізу соціально-економічного та суспільно-політичного становища на території області, розробка та внесення голові ОДА пропозиції щодо його покращання;

- надання методичної та консультативної допомоги, спрямованої на правильне застосування та неухильне дотримання актів законодавства апаратом та ОДА;

- підготовку аналітичних, інформаційних та інших матеріалів з організаційних і кадрових питань, що їх розглядає голова держадміністрації;

- здійснення матеріально-технічного, господарського та побутового забезпечення діяльності держадміністрації;

- забезпечення дотримання режиму роботи працівників апарату держадміністрації;

- забезпечення організації приймання–передавання інформації засобами електронного зв'язку відповідно до вимог законодавства;

- забезпечення належного стану та дотримання правил охорони праці.

Вся організаційна робота з забезпечення стабільної і ефективної роботи ОДА покладена на організаційний відділ.

Особливе місце в роботі апарату ТОДА займає функція планування діяльності, яка реалізується через складання відповідних типів планів. Планування роботи ОДА здійснюється з метою забезпечення узгодженої діяльності всіх структурних підрозділів та апарату .

Змістовно плани роботи РДА включають:

- актуальні питання щодо здійснення заходів із соціального і економічного розвитку району, підвищення ефективності функціонування галузей економіки та розв'язанням проблем у соціальній сфері, покращанням діяльності РДА, розвитку і активізації взаємодії з органами місцевого самоврядування;

- перелік законодавчих актів та розпоряджень, процес виконання яких буде розглядатися у порядку контролю;

- основні організаційні та масові заходи, які проводяться ОДА.

Окрім того, такі плани містять питання підбиття підсумків діяльності ОДА за рік, квартал, місяць з визначенням основних напрямів майбутньої роботи; показників діяльності структурних підрозділів держадміністрації.

Аналіз практики планування засвідчив, що в ТОДА розробляються такі типи планів: стратегічний план, річний план, поточний (місячний) план роботи (нпр. план роботи колегії, план роботи організаційного відділу, план роботи департаменту фінансів тощо), план роботи з персоналом ОДА.

Зокрема, в плані роботи ТОДА на лютий 2022 р. передбачалося виконання планових заходів за такими ділянками роботи:

I. Засідання колегії ОДА

II. Проведення сесій обласної ради;

III. Заходи загальнообласного значення, відзначення пам'ятних дат.

IV. Засідання комісій, оргкомітетів, обласні наради, семінари за участю голови і заступників голови облдержадміністрації

V. Питання взаємодії з органами місцевого самоврядування

VI. Засідання колегій структурних підрозділів облдержадміністрації, інших обласних організацій

VII. Робота з кадрами

VIII. Питання для вивчення з наступним інформуванням голови та заступників голови облдержадміністрації

IX. Перелік нормативних документів, за якими вимагається подання інформацій органам влади вищого рівня у лютому 2022 року.

За кожним напрямом роботи визначається зміст конкретних заходів, встановлюються терміни їх виконання та відповідальні особи за виконання заходів. В кінці року підводяться відповідні підсумки щодо результативності здійснюваних заходів та робиться оцінка отриманих результатів, визначаються основні проблеми, які необхідно врахувати при плануванні роботи на наступний рік.

Таким чином, проведений огляд регламентаційних документів діяльності ТОДА, які містять окремі елементи певних технологій впливу та здійснення відповідних функціональних робіт в структурних підрозділах, їх аналіз та оцінка, дозволяють констатувати, що така робота здійснюється відповідно до виписаних встановлених норм та положень і ґрунтується на засадах відкритості, прозорості і дотримання принципів законності. Механізми розподілу повноважень та функціональних обов'язків між керівним складом ОДА та безпосередньо виконавцями прийнятих рішень, їхня ефективність та процедура є такими, які відповідають чинному законодавству і забезпечують реалізацію закріплених повноважень і завдань.

2.3. Оцінка ефективності використовуваних технологій управління в органі влади

З точки зору оцінки ефективності використання запроваджених у функціональну діяльність сучасних технологій та методик управління, то варто констатувати, що наразі такі технології практично не розвиваються, оскільки це пов'язано з необхідністю більш оперативного втручання у вирішення проблем, пов'язаних з введенням воєнного стану і агресивними діями ворога, необхідністю вирішувати питання із забезпечення життєдіяльності регіону, надання психологічної підтримки жителям області та тимчасово-переміщених осіб, організування їх проживання та надання відповідної допомоги, релокацією підприємств та відновленням їх діяльності,

захистом об'єктів критичної інфраструктури, обмеженнями бюджетного фінансування тощо.

Забезпечення системності управління в будь-яких умовах є основним критерієм його ефективності. Системність передбачає розгляд процесу управління з точки зору об'єднання і взаємодії таких його складових (рис. 2.3):

- елементів управління (склад, стійкість, ступінь спільності);
- структури управління (тип, рівні, зв'язки, механізми, взаємозалежності);
- функціонального навантаження (функціональні завдання, повноваження, оцінювання, контролювання, організація);
- комунікативних зв'язки (форми, зміст, техніки);
- перспектив розвитку (етапи, плани, прогнози).

Урахування взаємовпливів і взаємозалежності кожного із заданих елементів в системі управління в контексті виконання поставлених перед органом влади завдань і функцій дозволяє забезпечити результативність і ефективність їх діяльності в цілому.

В системі управління ОДА можна виокремити декілька базових підсистем: персонал, процеси надання публічних послуг, якість функціональної діяльності, інформаційно-комунікативна підсистема та документооборот, робота зі зверненнями громадян, стратегічне планування, закупівлі тощо.

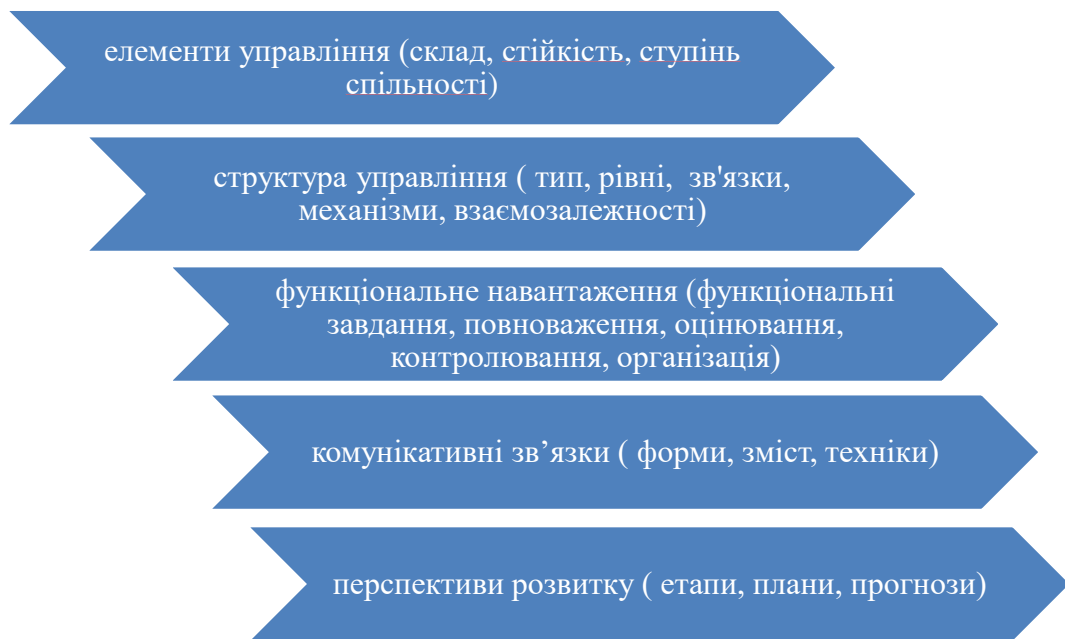


Рис. 2.3. Елементи системного підходу в управлінні органом влади
[Складено автором]

Одним із таких інноваційних підходів в управлінні ОДА стало рішення про запровадження в управлінську діяльність сучасних новітніх систем електронного документообігу, що дозволило в певній мірі автоматизувати та оптимізувати управлінські процеси, зробити їх простими і логічними.

В частині підвищення прозорості роботи ОДА особливого підходу вимагає подальший розвиток системи електронного врядування, передусім, в частині обміну електронними документами як в рамках взаємодії між органами влади, так і між зацікавленими організаціями. Створення такої системи дозволить в органі влади забезпечити: прискорення проходження документів та їх доставки споживачу; гарантію такої доставки; зниження витрат на документооборот.

Оцінка готовності органу влади, до розширення електронного документообігу має здійснюватися за такими параметрами:

організаційна готовність, що охоплює структуру управління, кваліфікацію технічних спеціалістів, знання, уміння і готовність до

використання новітніх технологій збирання, оброблення та використання інформації ;

технічна готовність, що характеризує можливість застосування і використання новітнього програмного забезпечення, складену інформаційну мережу та наявну комунікаційну інфраструктуру, інфраструктуру забезпечення безпечності в роботі, захисту баз даних;

готовність персоналу ОДА до використання новітніх технологій, а також роботи в системі електронного документообігу .

В цьому контексті можна стверджувати, що суттєвою проблемою впровадження електронного документообігу є морально та фізично застаріла комп'ютерна техніка та відсутність коштів на її заміну та оновлення програмних продуктів, які б відповідали мінімальним вимогам для роботи системи електронного документообігу. Іншим стримуючим фактором у її впровадженні є відсутність постійної консультативної допомоги з боку кваліфікованих системних адміністраторів у зв'язку із віддаленістю обслуговуючих організацій або ж відсутності коштів для її отримання. Нерозв'язаною є проблема організації навчання працівників державної адміністрацій роботи за новими програмами та у нових системах оброблення документів шляхом проведення практичних курсів, семінарів, тренінгів тощо. Варіантом виходу з такої ситуації є проведення комплексної модернізації програмно-операційної інфраструктури органу влади, що в умовах бюджетного дефіциту на сьогодні не вважається можливим.

Водночас, інформаційні технології створюють можливості, які не можуть бути реалізованими у традиційних адміністративних процесах , а саме: гарантовану можливість доступу до інформації, контроль за діяльністю органу державної влади, якісне покращання інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності системи управління тощо. Інформатизація управлінської та функціональної діяльності в органі влади має розглядатись як постійний технологічний процес, що забезпечує своєчасну обробку інформації і сприяє виробленню і прийняттю оптимальних рішень.

Головною метою впровадження системи електронного документообігу (СЕД) в органі влади є автоматизації функціональної діяльності та процесів, пов'язаних обліком та опрацюванням проектів документів, усієї вхідної, вихідної, внутрішньої розпорядчої документації, звернень і запитів громадян, потреби в інформації іншими користувачами, забезпечення контролю як за проходженням, так і за виконанням завдань (документів) як в умовах зосередженої, так і територіально розподіленої організаційної структури.

Проблемою упровадження елементів СЕД в органі влади може супроводжуватися консерватизмом працівників, небажанням вчитися і перенавчатися, нерозумінням проблеми підвищення результативності діяльності та іміджу органи влади тощо. В рамках раціоналізації системи роботи з документами в ОДА необхідно почати шляхом поступового впровадження електронних систем, починаючи від пошуку даних у електронній базі внутрішніх серверів ОДА (планів роботи, тем нарад, наказів, протоколів, внутрішніх даних), передачі таких матеріалів, їх систематизація та обробка. Важливою проблемою у застосуванні СЕД в органі влади є встановлення юридичної сили електронного документа.

Впровадження СЕД в ТОДА доцільно здійснювати за декількома етапами, зміст і послідовність яких проілюстровано на рис. 2.4



Рис. 3.7. Етапи впровадження СЕД у функціональну діяльність Тернопільську ОДА

Ними, зокрема, можуть бути роботи, пов'язані з аналізом наявних автоматизованих систем обробки даних та діло ведення; визначення потреби та доцільності розроблення систем електронного документообігу з урахуванням специфіки діяльності державної адміністрації та особливостей діловодства; проведення інвентаризації наявного комп'ютерної техніки для забезпечення виконання функціональних повноважень за всіма структурними підрозділами ОДА та визначення потреби в її модернізації або ж залученні додаткової кількості; розроблення технічних вимог та проектів технічних завдань на створення та впровадження в державній адміністрації СЕД із

можливістю застосуванням електронного цифрового підпису; проведення комплексних навчань адміністраторів СЕД та проведення періодичних рольових навчань всього персоналу ОДА з метою опрацювання основних процедур для запровадження безпаперового руху документів; запровадження повного циклу безпаперового проходження вхідних та вихідних документів; постійна підтримка на належному рівні та в актуальному якісні усі підсистеми та показники електронного документообігу.

Програмне забезпечення СЕД повинно забезпечувати нормальну (штатну) роботу користувача з будь-якої робочої станції в локальній мережі і не повинно бути прив'язаним до конкретного комп'ютерного, периферійного, мережевого чи іншого обладнання, кількості чи територіального розміщення робочих місць. СЕД має враховувати перспективи свого дальшого розвитку та модернізації, мати гнучку внутрішню архітектуру і легко налаштовуватися при частковій зміні прикладного програмного забезпечення.

За висновками фахівців [19], для повноцінного введення електронного документообігу в діяльність органу влади, необхідно вирішити ряд проблем на загальнодержавному рівні, зокрема таких:

потребує вирішення питання правового надання юридично значущого статусу електронним інформаційним ресурсам, розміщеним в інформаційно-комунікаційних системах органів влади;

необхідно визначити на законодавчому рівні порядок, статус та гарантії надання послуг в електронній формі, встановити регламенти і стандарти їх надання, у т.ч. тих, що потребують об'єднання зусиль кількох органів влади;

потребує урегулювання проблема передавання та довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, підтримки їх в актуальному стані та забезпечення доступу.

Висновки до розділу 2

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ ВЛАДИ НА ЗАСАДАХ ІННОВАЦІЙНОСТІ

3.1. Імплементация сучасних інноваційних технологій забезпечення ефективності, результативності та якості функціональної діяльності органу влади

В основу інноватизації функціональної діяльності органу влади, на нашу думку, варто покласти принципи якісного та результативного управління. Досягнення критеріїв результативності і якості системи управління можливо досягти в рамках впровадження технологій управління, орієнтованого на результат.

Основним завданням концепції управління, орієнтованого на результат (УОР) є підвищення гнучкості та адаптивності органу влади. Відповідно до принципів такого управління на перший план висувається зміст роботи, яка виконується за всіма напрямками діяльності органу влади, дотримання чіткої послідовності неповторюваних унікальних оперативних та стратегічних завдань, спрямованих на отримання результату. УОР за своїм змістом є «управлінським циклом, в рамках якого визначаються цільові значення у сфері ефективності і результативності; керівники мають можливість для їх досягнення; здійснюється оцінка та забезпечується звітність про досягнуті результати, а потім ця інформація використовується для прийняття рішень щодо фінансування, структури, функціонування програм, а також для прийняття рішень щодо заохочення і притягнення до відповідальності» [19].

Впровадження УОР спрямовується на досягнення наступних цілей:

- підвищення ефективності та результативності публічного управління;

- підвищення якості прийнятих управлінських рішень щодо всіх аспектів функціональної діяльності, а також щодо розподілу ресурсів, бюджетування, управління персоналом;
- підвищення прозорості, відкритості та підзвітності органу влади;
- раціонального використання бюджетних коштів та досягнення економії.

УОР є певною взаємодією між керівником і працівниками, гармонійним поєднанням людських та матеріальних ресурсів для забезпечення виконання завдань досягнення поставлених цілей розвитку. Загальна модель управління за результатами, яка може бути використана як базова платформа для впровадження в діяльність ОДА, наведена на рис. 3.1.



Рис.3.1. Управління, орієнтоване на результати

Як видно з рисунка, УОР можна представити як симбіоз таких управлінських схем:

1 – управління діяльністю (складається з технологій планування, постановки завдань, створення системи вимірювання результатів роботи, контролю за виконанням поставлених завдань)

2 – управління персоналом (включає вироблення кадрової політики, політики підвищення професійних компетентностей та навчання, забезпечення тісної співпраці у процесі спільної праці, інформування працівників та їх мотивування);

3 - управління зв'язками між усіма процесами діяльності організації;

4 – постійне удосконалення системи управління діяльністю організації та персоналу, зовнішніми зв'язками, розвиток мікроклімату , удосконалення розподілу праці і делегування повноважень).

У міжнародній практиці виділяють три етапи упровадження технологій УОР:

1етап – визначення результатів діяльності та розподіл ресурсів для забезпечення досягнення кожного з них;

2 етап – визначення кінцевих результатів функціональної діяльності;

3етап – визначення ефективності управлінських заходів в досягненні результатів.

В рамках першого етапу встановлюються орієнтовні результати управління, формується система розподілу ресурсів у розрізі кожного результату, визначаються безпосередні виконавці завдань, зокрема структурні підрозділи, встановлюються завдання УОР на індивідуальному рівні.

На другому етапі упровадження принципів УОР проводиться визначення кінцевих результатів управлінських рішень. Даний етап також передбачає оцінку результативності укладених контрактів з керівниками, які будуть відповідальними та забезпечуватимуть досягнення результату, впровадження механізмів оплати праці за результатами, запровадження

інструментів моніторингу та оцінювання якості прийнятих управлінських рішень в рамках досягнення кінцевого результату.

На третьому етапі оцінюється ефективність досягнення результатів через розвиток інструментів стратегічного управління персоналом органу влади та індивідуальному рівні, забезпечується перехід від жорсткої залежності бюджетного фінансування до більш м'якого, зі збереженням акценту на досягненні кінцевих результатів; здійснюється розвиток технологій аналізу та оцінювання результатів, які досягаються.

Необхідність забезпечення результативного управління спонукає пошук нових можливостей, які сьогодні лежать в основі створення нової якості державного управління та державної служби. Її можна досягти лише при умові переосмислення загальної концепції розвитку та переході на нову модель управління процесами в органі влади. Такою є ідея концепції «Держави у смартфоні», що є якісно новою системою організації та виконання функції органів влади і яка побудована на базі інтегрованих цифрових процесів та сучасних перспективних технологій (приміром, єдина система збирання і зберігання даних, розбудова цифрової інфраструктури, автоматизовані системи прийняття рішень тощо).

Ідея «Держави у смартфоні» є принципово новою якістю державного управління і забезпечує перехід від домінуючих поки що систем не релевантних підходів до планування і контролю плану до «точних «індивідуалізованих» індикаторів рівня життя громадян і розвитку усіх галузей економіки. Нові індикатори дозволять оперативно отримувати зворотний зв'язок від об'єктів управління і точніше працювати з ключовими показниками розвитку, а також фіксувати рівні відповідальності особи в процесі ухвалення управлінських рішень» [19].

Як стверджують фахівці, для цього є два сценарії цифровізації державного управління:

Перший шлях – це традиційний і еволюційних, який ґрунтується на збереженні і поступовому удосконаленню існуючих відомчих інформаційних

систем, створення нових систем, поліпшення обміну між ними і поступова їх інтеграція» [19]. Це є більш повільний і трудомісткий шлях, а його ключовим недоліком є збереження застарілих технологій побудови системи управління, що не дають отримати їм найголовніші сучасні конкурентні переваги – забезпечення якості даних і можливості швидких змін у процесах. Окрім того, за цим сценарієм зберігається тенденція, коли відомства зберігають архаїчність попередніх інформаційних систем, що призводить до непорівнянності цих систем.

Другий шлях – це цифрова трансформація існуючих функціональних процесів і структур управління, як заснована на можливостях нових технологій.

Чинники, що забезпечують ефективні зміни в органах влади, наведені в табл. 3.1

Таблиця 3.1

Чинники, що забезпечують ефективні зміни в управлінні

Чинник	Мета	Умови реалізації

Наведено за [19].

Багато фахівців та експертів вважають, що інноваційні технології мають забезпечувати не лише кількісні показники результативності діяльності, але й якісні, передовсім формувати якість системи управління. Якість управління характеризується ступенем відповідності умов, які створені в органі влади, особливостям самої системи управління та її зовнішнього середовища, перспективам розвитку, реалізації потенціалу органу влади та досягненню визначених цілей. Таке управління вибудовується на параметрах якості персоналу; якості організації діяльності; якості роботи (послуги); якості інформації; якості законодавства.

Основним завданням якісного управління є отримання позитивних результатів функціональної діяльності кожного державного службовця, що досягається належним рівнем їх професійної компетентності, постійним вдосконалення організації роботи, впровадження дієвого мотиваційного механізму, побудовою ефективної системи контролю та взаємовідносин.

Якість діяльності державних службовців залежить від багатьох чинників, зокрема:

«наявності регламентів розподілу посадових обов'язків та діяльності структурних підрозділів;

відповідних професійній діяльності інструкцій та порядку організування роботи; встановлених вимог до професійної компетентності працівників;

розроблених і впроваджених стандартів якості роботи; рівня завантаженості працівника та інтенсивності праці;

визначених чітких критеріїв оцінювання її якості;

сприятливих умов роботи та організації робочого середовища; відповідного сучасним вимогам оснащення робочого місця;

впроваджених механізмів контролю якості роботи тощо» [22].

Загальними критеріями підвищення ефективності функціональної діяльності органу влади та системи управління мають стати [37]:

- зовнішні: зменшення кількості скарг на якість роботи органів влади; впровадження нових послуг та видів діяльності; підвищення авторитету органів влади; збільшення кількості партнерів, налаштованих на співпрацю і досягнення стратегічних цілей розвитку;

- внутрішні: зменшення кількості неякісних документів або послуг, що надаються; застосування інноваційних технологій надання послуг; взаємоузгодженість і взаємодопомога при виконанні поставлених завдань між структурними підрозділами та безпосередніми виконавцями.

На переконання фахівців, важливим напрямом для інноватизації є впровадження нестандартних зворотних зв'язків та впливів. Обґрунтуванням

цьому є думка, що «оскільки певний вплив практично існує завжди, якщо має місце управлінський процес, то прямі і зворотні зв'язків носять постійний циклічний характер, змінюються лише їх зміст і форма в залежності від ситуації. Дослідження процесів управління на основі вивчення прямих і зворотних зв'язків з широким використанням інформаційних методів отримало в західній літературі назву «введення (інформація) — висновок -- (рішення)» [20].

В системі публічного управління, яке вибудовується на принципово нових підходах, можуть застосовуватись технології «блокчейну», в рамках яких забезпечується децентралізація прийняття управлінських рішень в «результаті використання достовірної, прозорої, об'єктивної інформації. Автоматизуються способи вираження зворотних зв'язків, які можуть бути активними і пасивними» [27].

Нова технологія «блокчейн» урізноманітнює та програмує всю систему прямих і зворотних зв'язків, і на сьогодні є найбільш результативним способом активізації таких зв'язків в процесі управління. Він спрямований «на максимальну партиципацію — добровільну участь населення в урядових проектах і заходах місцевого самоврядування» [27]. Отже, нові технології в управлінні прямими і зворотними зв'язками в різних сферах і галузях мають особливу цінність саме для підвищення якості механізму управління, належної організації надання публічних послуг та створення публічного продукту у контексті інтелектуального розвитку суспільства.

Варто також зацентуввати увагу на упровадженні такого інноваційного інструменту, як електронного врядування. Його основними цілями є:

« - підвищення якості та доступності публічних послуг для громадян та бізнесу, спрощення процедур і скорочення адміністративних витрат;

- підвищення якості управлінських процесів, контроль за результативністю та ефективністю діяльності органів публічної влади та органів місцевого самоврядування;

- забезпечення відкритості інформації про діяльність органів публічної влади й органів місцевого самоврядування, розширення доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі людини та інститутів громадянського суспільства в процесах підготовки й експертизи проектів політико - адміністративних рішень» [53].

Для забезпечення ефективного функціонування «електронного врядування» має бути зреалізований принцип єдиних технічних стандартів , що «передбачає розробку та впровадження технічних регламентів, стандартів, єдиних форматів та протоколів, узгоджених з відповідними міжнародними документами, що стосуються стандартизації та уніфікації діяльності органів влади, надання ними адміністративних послуг, формування електронних інформаційних ресурсів, електронного документообігу, електронного цифрового підпису тощо» [53]. Порухення такого принципу унеможливує електронну узгодженість та взаємодію органів публічної влади між собою, з громадськістю та бізнесом

3.2. Удосконалення технологій оцінювання функціональної діяльності органу влади

Оцінювання ефективності функціональної діяльності є практичним інструментом управління в органі влади, тому передбачає постійне оновлення методик та інноватизацію технологій його проведення, а також широкої включеності в ці процеси як громадськості, так і безпосередньо персоналу органу влади. Такий підхід дозволяє оптимально поєднати всю сукупність факторів, які істотно впливають на підвищення ефективності його діяльності та управління в цілому. Водночас, у процесі оцінювання важливою умовою його ефективності є дотримання єдності і взаємозв'язку «мети-вхідних ресурсів-внутрішніх процесів-ефективності/результативності». Застосування даного принципу дає змогу не тільки оцінити ефективність діяльності органу влади, а й здійснювати перерозподіл ресурсів всередині організаційної структури.

В рамках удосконалення системи оцінювання ефективності діяльності Тернопільської обласної державної адміністрації вважаємо доцільним сформулювати прийнятну для досліджуваного органу влади модель ефективності. Базуючись на аналізі авторських підходів до її побудови [48], така модель на нашу думку має відповідати трьом критеріям, а саме: бути холистичною, збалансованою та комплексною. Окрім того, зазначена модель повинна містити елементи, які відображають, передусім, соціальні результати діяльності органу влади та його працівників.

Внутрішні можливості Тернопільської облдержадміністрації визначаються прийнятою стратегією розвитку, від змісту якої суттєво залежить ефективність діяльності всіх її підсистем та працівників. Оскільки організаційні процеси регламентують та, водночас, забезпечують постійну діяльність органу влади, тому вони мають концентруватися навколо прийнятої стратегії та забезпечувати отримання кінцевого продукту та кінцевого результату. Підвищення ефективності організаційних процесів в управлінні може забезпечуватися адаптованими з практики бізнесу підходами, зокрема шляхом реінжинірингу та впровадження системи управління якістю за міжнародними стандартами ISO 9000. Іншим важливим чинником результативної діяльності органу влади є наявність професійного складу державних службовців, як в середовищі вищого керівництва, так і безпосередніх виконавців, які реалізують організаційні процеси.

Організаційні результати облдержадміністрації необхідно розглядати у двох його аспектах:

1) як процес реалізації в існуючих законодавчих рамках обраної стратегії розвитку в межах виділених ресурсів, а також можливостей їхнього розподілу у відповідності з цілями і завданнями діяльності, а також наявним кадровим потенціалом, рівнем їх професійності;

2) як кінцевий продукт, що проявляється у вигляді наданих адміністративних та соціальних послуг, і оцінюється рівнем задоволеності кінцевого споживача їх якістю. Причому, як зазначає [35] «задоволеність

може містити в собі не тільки ставлення безпосередніх клієнтів, але й інших стейкхолдерів». Отже, пріоритетом діяльності ОДА має стати створення якісних публічних послуг та забезпечення прозорості їх надання споживачам.

Системна модель оцінки ефективності діяльності досліджуваного органу управління наведена на рис. 3.1.

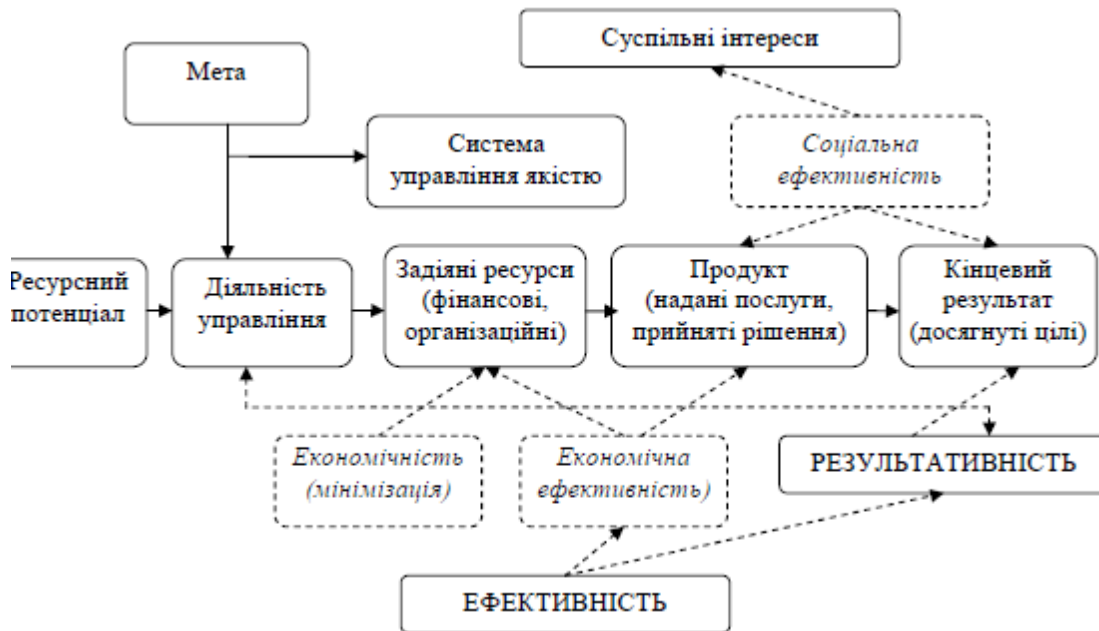


Рис. 3.1. Системна модель оцінювання ефективності діяльності Тернопільської обласної державної адміністрації

Примітка. Сформовано автором

Результати функціональної діяльності персоналу ОДА проявляються у реалізації його соціальної функції і залежать від повноважень, якими воно наділене.

Процес впровадження моделі оцінювання ефективності має характеризуватися параметрами, які б свідчили про підвищення ефективності його діяльності. З цього приводу зарубіжними науковцями [35] була запропонована схема для діагностування підвищення ефективності діяльності, яка включає п'ять оціночних вимірjuвальних індикаторів: соціальний, політичний, управлінський, інформаційний, технологічний. Кожному індикатору присвоюється чотири категоріальні рівні:

- 1) фактори, що є не підвладними змінам впродовж нетривалого періоду (три-п'ять років);
- 2) проблеми, або перешкоди зростання ефективності;
- 3) можливості, (ресурси, фактори) що сприяють підвищенню ефективності;
- 4) заходи з підвищення ефективності.

Головною перевагою даної схеми є те, що вона дозволяє системно підходити до оцінки ефективності діяльності органу влади з урахуванням комбінації різноманітних індикаторів та факторних ознак. Водночас, варто відзначити, що адаптація запропонованої схеми в умовах трансформаційних процесів та реформування системи державного управління та державної служби зокрема, в Україні наразі є проблематичною з огляду на суттєву ймовірність впливу випадкових, непередбачуваних чинників, які в даній схемі, не розглядаються. Ідентифікація типових для органу влади факторів, які впливають на його ефективність, проблем, які виникають з процедурою її оцінки, а також можливостей їх вирішення та використання в практиці оцінки ефективності ОДА наведено в табл. 3.1.

Отже, виходячи з вищенаведеного, можемо зробити такі два загальних висновки:

по-перше, представлена модель оцінки ефективності може бути використана в практиці діяльності Управління, як така, що окреслює спектр умов, які обумовлюють підвищення його ефективності; і,

по-друге, виходячи з запропонованої моделі, можна гарантувати підвищення ефективності у тому випадку, якщо в органі влади вирішуються проблеми з максимально повним використанням наявних можливостей та реалізацією необхідних заходів.

Таблиця 3.1.

Рекомендовані до використання в оцінюванні управлінської діяльності заходи в рамках пропонуваної моделі ефективності

Фактори	Проблеми	Можливості	Заходи (дії)
Управлінські	Стереотипність процедур. Діяльність органів влади відрізняється консервативністю і негнучкістю, які викликають стереотипність організаційних процедур, що ускладнює здійснення інновацій. Специфікою фінансування діяльності є підхід повного використання коштів, оскільки невикористана їх частина наприкінці року втрачається. Це не зобов'язує керівництво заощаджувати кошти.	Особливості управління в органі влади Такою особливістю є те, що персонал органу влади є більш слухняним і чуйним до вимог керівництва і її цілком можна використовувати як можливість, у тому сенсі, що будь-яка ініціатива керівництва в органі влади (у тому числі й ініціатива по перегляду діючих процедур) буде реалізована її співробітниками швидше й оперативніше.	Навчання співробітників Вирішення проблеми передбачає перехід від жорстко обумовлених, стереотипних процедур до більш гнучкої, сприймаючої інновації.
Інформаційні	Неправильне розуміння ефективності	Інформаційний обмін Активне впровадження сучасних інформаційних систем	Розроблення і впровадження системи вимірювання ефективності
Трансакційні	Зайвий бюрократизм Надмірність в органах влади, є серйозною проблемою, оскільки стає перешкодою на шляху здійснення трансформаційних змін, що знижує ефективність діяльності	Зміни в зовнішньому середовищі Процеси трансформації руйнують стереотипні схеми поводження і взаємодію між різними суб'єктами, ведуть до формування нових схем, які наповнюються новим змістом, що можна з успіхом використовувати.	Налагодження співробітництва Встановлення більш близьких, довірчих відносин між органами влади і громадянами, налагодження співробітництва між ними зробить організацію більш відкритою, здатною до сприйняття нового бюрократизму.
Технологічні	Недостатність фінансування. В умовах обмеженості фінансування, органу влади не вистачає коштів на оновлення технічної та матеріальної бази в необхідному обсязі	Сучасні технології Впровадження сучасного програмного забезпечення, сучасних технологій дозволяють підвищити можливості вже наявної техніки без істотних витрат.	Технологічний трансферт і локалізація. Частково проблема можна бути вирішена шляхом отримання наступної локалізації технологій, що дозволяють підвищити потужності наявної техніки.

В рамках реалізації запропонованої моделі вважаємо доцільним розробити та запровадити в практику оцінювання результативності роботи комплексний механізм забезпечення прийняття ефективних управлінських рішень. Такий механізм зорієнтований на конкретизацію цілей і мети управління, виявлення причинно-наслідкових зв'язків між цілями, функціями та повноваженнями, ресурсну та інформаційну забезпеченість процесу управління та нормативно-правову визначеність діяльності.

Загалом, механізм забезпечення ефективності управління реалізується через послідовність дій з визначення цілей управління, розроблення показників та критеріїв її вимірювання, обрання технологій прийняття

управлінських рішень щодо досягнення поставлених цілей, вибору методів оцінювання діяльності та аналізу ефективності, отримання кінцевих результатів. Логічна схема функціонування механізму забезпечення ефективності управління наведена на рис. 3.3.

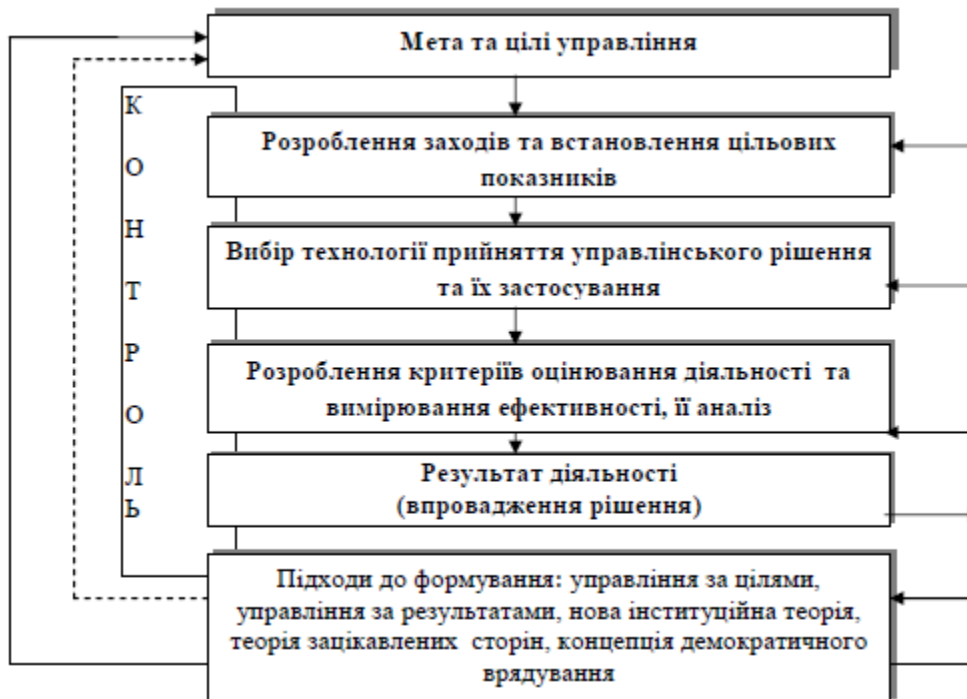


Рис. 3.3. Логічна схема механізму забезпечення ефективності органу влади на засадах інноваційності

Примітка. Наведено за [39],

Основу комплексного механізму забезпечення ефективності управління формує сукупність взаємопов'язаних процедур, методів, форм та технологій із розроблення критеріїв та оціночних показників діяльності державного службовця, вибору найбільш перспективних методик та технологій обрахунку рівня ефективності і результативності роботи, запровадження інтегральних вимірників ефективності.

З метою об'єктивізації оцінювання власної діяльності та відповідності її результатів потребам та очікуванням громадян, в ОДА необхідно провести аналіз такої роботи, встановлюючи причини неефективної діяльності, незадоволеності громадян погіршенням якістю послуг тощо. З цією метою

доцільним є використання арсеналу аналітичних технологій, які можуть бути запроваджені в практику оцінки результативності роботи у різних сферах діяльності. Серед таких технологій найбільш доцільними вважаються [8]:

- 1) «мінімізація витрат ресурсів та управлінської енергії»;
- 2) оптимальні («найбільш прийнятні») терміни досягнення встановленої цілі;
- 3) збалансування інтересів усіх суб'єктів управління та врахування особливостей їх роботи.

В рамках першої технології закладається принцип зменшення витрат на функціонування державного апарату управління при випереджальному зростанні соціального ефекту управління у порівнянні з ресурсними і енергетичними витратами на його функціонування. За другою технологією встановлення оптимальних термінів досягнення встановленої мети (завдань) управління є важливою умовою підвищення ефективності управлінських рішень, їх своєчасності та дієвості. Врахування зовнішніх і внутрішніх чинників, в яких реалізується процес управління, в т. ч. особливостей територіальних громад, їх спільних інтересів, підвищує рівень довіри до органу влади та дозволяє поєднувати зусилля та ресурси з метою досягнення визначених цілей розвитку.

Погоджуємося з думкою В.Дзюндзюка, що діагностична оцінка ефективності діяльності органу влади має ґрунтуватися на врахуванні організаційних, людських, мотиваційних і технологічних факторів та фактору зовнішнього середовища. Такий вплив можна пояснити тим, що ефективна діяльність Управління перебуває у прямій залежності від:

поведінки персоналу та людських можливостей (зокрема, рівня кваліфікації та професіоналізму працівників, їх задоволеності власною працею, психологічним кліматом, що впливає на плинність кадрів, чіткістю цілей, відкритість комунікаційних каналів);

мотиваційного механізму працівників (насамперед, чіткості, прозорості і зрозумілості системи винагород і стимулювання за результати службової

діяльності, оцінювання роботи та визначення індивідуального внеску кожного працівника в загальний результат);

організаційної структури, ефективність якої оцінюється критеріями оптимальності і раціональності, її гнучкості, ієрархічності, форма і методів делегування повноважень та відповідальності, використовуваних методик та технік управління, адекватності забезпечення ресурсами тощо;

технологій управління та ефективної організація процесів діяльності;

стан та динамічність зовнішнього середовища, передусім, підвищених вимог Фдо якості як системи управління, так і якості послуг, що надаються, фінансової спроможності забезпечення потреб і очікувань громадян, економічної ситуації та соціального розвитку суспільства.

Всі означені елементи системи оцінювання мають бути взаємодоповнюваними і взаємозалежними, оскільки саме їх оптимальне поєднання сприятиме підвищенню ефективності управління і діяльності органу влади.

Висновки до розділу 3