

.....

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

.....

УДК 658.005.5

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.33>

І. Р. Попадинець

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри управління та бізнес-адміністрування
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ АПАРАТУ УПРАВЛІННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СТРАТЕГІЧНИЙ АСПЕКТ

Для забезпечення прийняття та реалізації ефективних управлінських рішень, які спрямовані на забезпечення економічного і соціального розвитку органів місцевого самоврядування, необхідно оптимізувати функції, які виконує апарат управління органів місцевого самоврядування.

Проаналізовано функції, що здійснює вертикаль управління Івано-Франківської обласної ради методом експертних оцінок. Встановлено, що є ряд функцій виконання, яких не приносить задоволення апарату управління Івано-Франківської обласної ради. Тому, вони виконуються не на належному рівні.

Здійснено розподіл функцій апарату управління методом самодіагностування. Методика передбачає аналіз власних функцій управління ієрархією управління кількісно в бальній системі за критерієм «ефективність» (10 – ефективна, 0 - неефективна). Метод самодіагностування дає можливість визначити, які функції апарат управління виконує не належному рівні, вважаючи їх другорядними. Встановлено, що при групуванні апарату управління органів місцевого самоврядування згідно найменшого рангу (тобто ранг повинен характеризувати функцію, яка є не привабливою для посадовця) виокремлюються функції, які доцільно делегувати або об'єднати з іншими функціями.

У процесі реорганізації функцій апарату управління органів місцевого самоврядування необхідно враховувати фактори, що впливають на її якість. До таких факторів слід віднести: цілі й завдання розвитку органів місцевого самоврядування; склад і особливості функцій управління органів місцевого самоврядування; обсяг і масштаби економічної та соціальної діяльності; ресурсні можливості управління органів місцевого самоврядування; склад структурних підрозділів і тип діючої організаційної структури управління органів місцевого самоврядування.

Результативним критерієм ефективності в ході порівняння різних варіантів реорганізації функцій апарату управління органів місцевого самоврядування є найбільш повне і стійке досягнення цілей при мінімізації витрат на організацію управління і функціонування структур. Одним з підходів є розробка еталонного варіанту, за який може бути обраний базовий перелік функцій апарату управління органів місцевого самоврядування, що забезпечує прийнятний для конкретних органів місцевого самоврядування, забезпечуючи високий рівень ефективності управління.

Ключові слова: самодіагностування, метод експертних оцінок, ефективність, функції апарату управління, аналіз.

Постановка проблеми. Проблема управління адаптацією до змін у сучасному українському суспільстві набуває все більшої актуальності. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, вимагають на сьогодні від управлінців переосмислення форми і сутності проблеми адаптації до змін та вироблення нових підходів до управління нею. Незацікавленість та недостатня обізнаність керівників в сутності організаційних змін гальмують процес їх впровадження.

Стабільні умови, умови поступових трансформацій, модернізацій і модифікацій та кризові ситуації, які потребують негайних змін – це ті обставини, які вимагають від управлінців застосування різних методів і підходів управління процесами організаційних змін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових дослідженнях висвітлено досить широке коло питань із цієї проблематики. Так, проблеми управління змінами і питання сутності організаційних змін висвітлили у своїх працях провідні вітчизняні та зарубіжні дослідники: В. Василенко, Р. Гріфін, Д. Деченцо, Д. Дзвінчук, Л. Довгань, П. Друкер, Дж. Коттер, О. Кузьмін, В. Малімон, М. Мартиненко, О. Мельник, Г. Мошек, В. Немцов, Г. Осовська, О. Осовський, В. Петренко, І. Петрова, В. Печенізький, В. Поліщук, С. Робінс, О. Скібіцький, В. Шостка та інші [1-3]. Роботи цих дослідників заклали методологічне підґрунтя для формування механізму управління змінами підприємств та органів державного управління в сучасних умовах.

Однак у них системно не розглянуто сутність процесу адаптації до змін, не подано класифікацію конкретних сфер, яких можуть стосуватися організаційні зміни, не представлено конкретних рекомендацій організаціям щодо управління процесом пристосування до перемін для забезпечення їхньої ефективної та результативної діяльності.

Мета статті є обґрунтування реорганізації функцій апарату управління органів місцевого самоврядування методами самодіагностування та експертних оцінок.

Виклад основного матеріалу. Завдання побудови демократичної, право-

вої, соціальної держави з ринковою економікою передбачає формування належної якості організаційної структури, процесів та процедур діяльності органів влади на всіх рівнях державного управління. Процес реформування системи управління обласною радою потребує належного наукового, методологічного та методичного забезпечення, оскільки виникає небезпека простої зміни назв процесів без відповідної зміни їх змісту.

Одним з напрямів удосконалення зміє є зміни в структурі діяльності ІФОР. Метою вдосконалення організаційної структури системи управління органів влади є забезпечення прийняття та реалізації ефективних управлінських рішень, які спрямовані на забезпечення економічного і соціального розвитку установи. Це передбачає необхідність вирішення наступних завдань: забезпечення відповідності у межах організаційної структури управління прав розпорядження всіма видами ресурсів і відповідальності за їх раціональне використання; закріплення відповідальності за якість управлінських рішень за певним органом або суб'єктом управління, а за їх реалізацію – за конкретним відповідальним виконавцем; скорочення числа суб'єктів регіонального управління, які ухвалюють рішення конкретної регіональної проблеми; виключення можливості (необхідності) виконання однакових функцій різними органами (суб'єктами) регіонального управління; надання органам регіонального управління прав прийняття рішень (відповідних повноважень) при покладанні відповідальності за контроль над їх виконанням; здійснення спеціалізації підрозділів щодо максимального виконання однорідних видів управлінської діяльності; забезпечення єдності цілей і інтересів взаємозв'язаних підрозділів у межах структури управління.

Аналіз функцій, що здійснює вертикаль управління ІФОР методом експертних оцінок, показав, що є ряд функцій виконання, яких не приносить задоволення апарату управління ІФОР [4]. Тому, вони виконуються не на належному рівні. Виберемо функції, які отримали найменшу зважену оцінку та зведемо їх у таблицю 1.

Таблиця 1

**Функції апарату управління, які отримали найнижчий зважений бал
методом експертних оцінок**

1. Функції голови ІФОР	2. Функції заступника голови ІФОР	3. Функції начальника юридичного відділу ІФОР
1.1 Скликає сесії ради	2.1 Організують розробку та погодження проектів	3.1 Представництво інтересів обласної ради в судах
1.2 Скликає загальні збори громадян	2.2 Ведуть переговори і підписують від імені ОР документи	3.2 Забезпечує правильне застосування норм трудового, житлового, пенсійного, іншого законодавства
1.3 Підписує рішення ради та її виконавчого комітету	2.3 Відповідають згідно з розподілом повноважень за підготовку питань для розгляду на засіданнях	3.3 Отримує у встановленому законом порядку від посадових осіб документи

Визначено, що всі функції носять рутинний характер і не викликають відчуття обов'язку. Також, видно, що голова ІФОР та заступник голови ІФОР виконують однакові функції, тому є доцільність повністю перекласти цей обов'язок на заступника голови. Таким чином, у голови обласної ради появиться час на виконання важливіших обов'язків. Функції начальника юридичного відділу є специфічні, які можуть бути делеговані відповідальному працівникові даного відділу.

Розглянемо, яким чином розподіляться функції апарату управління при використанні методу самодіагностування. Ієрархії управління було запропоновано проаналізувати власні функції управління [4] самостійно кількісно в бальній системі за критерієм «Ефективність» (10 – ефективна, 0 – неефективна).

Проаналізуємо отримані дані, метод самодіагностування дав можливість визначити, які функції апарат управління ІФОР виконує не належному рівні, вважаючи їх другорядними. Згрупуємо отримані результати у таблицю, дані виберемо згідно найменшого рангу, тобто ранг повинен характеризувати функцію, яка є не привабливою для посадовця.

Порівнявши таблиці 1 і 2 ми бачимо, що вони ілюструють ідентичні результати, оскільки і експерти, і сам апарат управління виділяють однакові функції, які не дають належної результативності. Тому, пропозиції, щодо делегування повноважень та об'єднання функцій є актуальними.

У процесі побудови чи удосконалення організаційної структури системи управ-

ління необхідно враховувати фактори, що впливають на її якість.

До таких факторів слід віднести: цілі й завдання розвитку ІФОР; склад і особливості функцій управління; обсяг і масштаби економічної та соціальної діяльності ІФОР; ресурсні можливості управління ІФОР; склад структурних підрозділів і тип діючої організаційної структури управління ІФОР.

Можна виділити основні принципи ефективного проведення організаційних змін в ІФОР: комплексний підхід, який дозволяє розробити комплексний організаційний проект, організаційні зміни необхідно проводити взаємодіймо по всіх ланках керівництва установою, починаючи з вищого керівництва; розробка організаційного проекту повинна базуватися на економічній стратегії ІФОР; тісний взаємозв'язок організаційного проекту ІФОР з тактичними планами обласної ради у сфері карого забезпечення, інноваційної діяльності тощо; організаційні зміни не завжди мають позитивні наслідки психологічного та матеріального характеру для персоналу організації, тому необхідно приділяти увагу можливості своєчасного передбачення реакції колективу для розробки заходів щодо її усунення через позиціонування позитивних результатів для ІФОР при їх реалізації; організаційні зміни супроводжуються необхідність підвищення кваліфікації управлінських кадрів організації для створення умов їх відповідності новим функціям, а також необхідністю розробки організаційних документів, що їх підтверджують.

Ефективність побудови організаційної структури повинна бути оцінена декіль-

Таблиця 2

Оцінка функцій апарату управління ОР методом самодіагностування

Показник	Бал	Ранг
Функції голови ІФОР		
Забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади	9	8
Організує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету	8	7
Вносить на розгляд ради пропозиції про склад виконавчого комітету відповідної ради	6	5
Здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету	6	6
Скликає сесії ради	3	2
Скликає загальні збори громадян	2	1
Забезпечує виконання рішень місцевого референдуму	5	4
Підписує рішення ради та її виконавчого комітету	3	3
Є розпорядником бюджетних коштів	9	9
Функції заступника голови ІФОР		
Забезпечують виконання положень Конституції України, законів	8	6
Організують розробку та погодження проектів	3	1
Забезпечують взаємодію обласної ради з обласної державної адміністрації	7	5
Відповідають згідно з розподілом повноважень за підготовку питань для розгляду на засіданнях	4	3
Забезпечують контроль	8	7
Вносять пропозиції голові ОР	9	9
Ведуть переговори і підписують від імені ОР документи	3	2
Здійснюють керівництво відповідними колегіальними органами	8	8
Розглядають звернення, пропозиції, скарги громадян	4	4
Функції начальника юридичного відділу ІФОР		
Правова експертиза актів нормативно-правового х-ру	8	6
Представництво інтересів обласної ради в судах	4	2
Подає керівництву пропозиції щодо вирішення правових питань	8	7
Бере участь у підготовці, укладенні господарських договорів	6	5
Бере участь у підготовці та укладанні колективного договору	5	4
Забезпечує правильне застосування норм трудового, житлового, пенсійного, іншого законодавства	2	1
Перевіряє за дорученням керівництва обласної ради дотримання законності	9	8
Отримує у встановленому законом порядку від посадових осіб документи	4	3

Таблиця 3

Функції апарату управління, які отримали найнижчий зважений бал методом самодіагностування

1 Функції голови ІФОР	2 Функції заступника голови ІФОР	3 Функції начальника юридичного відділу ІФОР
1.1 Скликає сесії ради	2.1 Організують розробку та погодження проектів	3.1 Представництво інтересів обласної ради в судах
1.2 Скликає загальні збори громадян	2.2 Ведуть переговори і підписують від імені ОР документи	3.2 Забезпечує правильне застосування норм трудового, житлового, пенсійного, іншого законодавства
1.3 Підписує рішення ради та її виконавчого комітету	2.3 Відповідають згідно з розподілом повноважень за підготовку питань для розгляду на засіданнях	3.3 Отримує у встановленому законом порядку від посадових осіб документи

кома показниками: 1) рівнем забезпечення організаційної структури щодо забезпечення досягнення кінцевих результатів діяльності організації відповідно до поставлених цілей; 2) рівнем

відповідності організаційної структури управління здійсненню внутрішніх функціональних процесів з точки зору адекватності об'єктивних вимог до їх змісту, організації і властивостям.

Результативним критерієм ефективності в ході порівняння різних варіантів організаційної структури є найбільш повне і стійке досягнення цілей при мінімізації витрат на організацію управління і функціонування структур. Принципово важливе значення для оцінки ефективності системи управління має вибір базових показників для порівняння або визначення рівня її ефективності, які повинні прийматися як нормативні. Одним з підходів є розробка еталонного варіанту, за який може бути обрана діюча організаційна структура управління, що забезпечує прийнятний для конкретного підприємства рівень ефективності управління.

Також, важливі зміни повинні відбуватися в процесах і процедурах ІФОР. Дані зміни ґрунтуються на основі збільшення активної участі громадськості в діяльності обласної ради.

Розглянемо роль громадської ради в діяльності ІФОР детально.

Діяльність Громадської ради при Івано-Франківській обласній раді спрямована на створення взаємодії із органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, інститутами громадянського суспільства, іншими консультативно-дорадчими органами; з метою забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики.

Наслідками своєї діяльності це створення умов для повноцінної реалізації громадянами права на участь у формуванні та реалізації регіональної і місцевої

політики використовуючи максимально широкий інструментарій доступу до влади і участі громадськості у прийнятті рішень обласної ради; - здійснення моніторингу за врахуванням пропозицій громадськості в процесі прийняття та провадження рішень обласної ради; - співробітництво з іноземними та міжнародними організаціями по створенню та реалізації сумісних проектів розвитку громадянського суспільства.

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: розробляє та подає на розгляд відповідних постійних комісій обласної ради обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів рішень обласної ради з питань формування та реалізації місцевої і регіональної політики, удосконалення роботи обласної ради; проводить відповідно до законодавства громадську та громадську - антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів; здійснює громадський контроль за врахуванням обласною радою пропозицій та зауважень громадськості; інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їхнє виконання на офіційному веб-сайті обласної ради та в інший прийнятний спосіб; збирає, узагальнює та подає обласній раді інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають суспільне значення; організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку територіальних громад; готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність; проводить оцінку та гро-

Таблиця 4

Взаємодія ІФОР з громадськістю

№	Взаємодія ІФОР з громадськістю	Експерти					САЗ, бал
		1	2	3	4	5	
1	Залучення громадян до участі в управлінні державними справами	4	4	5	3	4	4
2	Забезпечення вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади	5	4	4	5	5	4,6
3	Забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності органів влади	5	5	5	3	5	4,6
4	Сприяння системному діалогу органів виконавчої влади і громадськості	4	5	5	4	4	4,4
5	Підвищення якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості	4	4	5	5	4	4,4
6	Створення умов для участі громадян у розробленні проектів рішень влади з питань, що є важливими для суспільства	3	4	4	3	3	3,4

мадське обговорення проектів рішень, які виносяться на розгляд сесії обласної ради; делегує своїх представників для участі у засіданнях постійних комісій обласної ради з правом виступу; делегує своїх представників для участі у пленарних засіданнях обласної ради з правом одного виступу по одному питанню порядку денного; аналізує виконання рішень обласної ради.

Проаналізуємо ефективність взаємодії ІФОР з громадськістю. Визначимо основні напрями взаємодії та згрупувавши їх у таблицю проаналізуємо кількісно.

Як бачимо, з таблиці процес взаємодії відбувається на достатньому рівні. Але умови є не сприятливими для участі громадян у розробленні проектів рішень влади з питань, що є важливими для суспільства. Даний процес виходить на новий, якісний рівень, що забезпечить прозорість у взаємодії громадян та ІФОР.

Підвищення ефективності взаємовідносин між ІФОР і громадськістю на державному та місцевому рівнях слід очікувати за умови розв'язання таких актуальних проблем: забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадською та формування громадських рад; подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці громадськості з органами державної влади; недопущення дискредитації процедур, використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань; включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади; забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з громадськістю на веб-сайтах органів державної влади; підвищення кваліфікації як посадових осіб таких підрозділів, так і громадськості щодо використання інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації політики; підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як громадськості, так і органів державної влади, а також у цілому – правової, політичної, громадянської культури населення; дотри-

мання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи все вищевикладене, можна визначити такі основні напрями вдосконалення діалогу органів влади та громадськості на обласному рівні: проведення консультацій з громадськістю з використанням інтерактивних форм (круглих столів, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій тощо); створення сприятливих умов (у тому числі правових) для діяльності та розвитку інститутів громадянського суспільства; забезпечення співпраці органів виконавчої влади з громадськістю в процесі формування й реалізації регіональної та місцевої політик; підтримка ініціатив громадськості для вирішення завдань регіональної та місцевої політик; підвищення професійного рівня та інституційної спроможності громадськості та органів влади щодо використання механізмів участі громадськості у формуванні й реалізації державної, регіональної та місцевої політик; забезпечення поінформованості суспільства про діяльність громадськості через впровадження постійно діючої інформаційно-просвітницької кампанії.

Список використаної літератури:

1. Красій Х.П. Управління організаційними змінами в органах місцевого самоврядування на прикладі Івано-Франківської обласної ради. Потенціал стійкого розвитку та фінансова безпека соціально-економічних систем: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпропетровськ, 8 травня 2015 р.). Дніпропетровськ: НО «Перспектива». 2015. 93-97 с.
2. Попадинець І. Р. Формування механізму управління мотивацією праці менеджерів на нафтогазових підприємствах : автореф. дис. ... канд. екон. наук. Івано-Франківськ. 2016. 21 с.
3. Попадинець І. Р. Впровадження системи управління якістю в органах державної влади. Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека». 2022. №4. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2022-4-8102>
4. Сайт Івано-Франківської обласної ради. URL: <http://dovidka.com.ua/user/?code=18442> (дата звернення: 14.07.2022).

Popadynets I. Functional analysis of the management apparatus of local self-government bodies: strategic aspect

To ensure the adoption and implementation of effective management decisions, which are aimed at ensuring the economic and social development of local self-government bodies, it is necessary to optimize the functions performed by the management apparatus of local self-government bodies.

The functions performed by the management vertical of the Ivano-Frankivsk Regional Council were analyzed by the method of expert evaluations. It has been established that there are a number of performance functions that the management apparatus of the Ivano-Frankivsk Regional Council is not satisfied with. Therefore, they are not performed at the proper level.

The distribution of functions of the control apparatus by the method of self-diagnosis has been carried out. The methodology involves analyzes of the own management function of the management hierarchy quantitatively in the scoring system according to the "effectiveness" criterion (10 - effective, 0 - ineffective). The self-diagnosis method makes it possible to determine which functions the control device does not perform at an adequate level, considering them to be secondary. It has been established that when grouping the management apparatus of local self-government bodies according to the lowest rank (that is, the rank should characterize a function that is not attractive to the official), functions are singled out that should be delegated or combined with other functions.

In the process of reorganizing the functions of the management apparatus of local self-government bodies, it is necessary to take into account the factors affecting its quality. Such factors should include: goals and objectives of the development of local self-government bodies; composition and features of management functions of local self-government bodies; scope and scale of economic and social activity; resource management capabilities of local self-government bodies; composition of structural subdivisions and type of current organizational structure of management of local self-government bodies.

The effective criterion of efficiency in the course of comparing various options for reorganizing the functions of the management apparatus of local self-government bodies is the most complete and sustainable achievement of goals while minimizing costs for the organization of management and the functioning of structures. One of the approaches is the development of a reference option, for which a basic list of functions of the management apparatus of local self-government bodies can be selected, which ensures that it is acceptable for specific local self-government bodies, ensuring a high level of management efficiency.

Key words: *self-diagnosis, method of expert evaluations, efficiency, functions of the management apparatus, analysis.*