

## Методичні основи аналізу організаційної і технологічної досконалості побудови органів публічного управління

*Олексій Бобровський, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Представлені методичні засади для аналізу досконалості організаційної та технологічної побудови органів публічного управління й організації їх управлінської діяльності. Методика аналізу складається з двох відносно самостійних блоків: блоку аналізу організаційної побудови складових елементів органів публічного управління, структурної декомпозиції їх елементів із ідентифікацією виконуваних функцій і завдань для досягнення поставлених цілей і блоку аналізу технологічного-процесного забезпечення виконання управлінської праці в публічному управлінні. Обидва блоки формуються і реалізуються органами публічного управління, наділеними повноваженнями для контролю своєчасності повноти і якості виконуваних функцій і завдань, результати яких залежать від організаційної досконалості та організаційної зрілості органів публічного управління. Запропонована модель аналізу організаційної побудови органів публічного управління і організації їх діяльності. Для аналізу організаційної досконалості і технологічного-процесного забезпечення здійснення управлінської діяльності, що формують організаційну зрілість, запропоновано вираз і декомпозицію змісту управлінської діяльності за моделлю узгодженого технопроцесу. Вона представлена як об'єднання узгоджених, гармонізованих за видами, змістом, станом розробленості і методичного забезпечення їх споріднених елементів, спільна реалізація яких забезпечує досягнення цільових результатів вирішуваних завдань за рахунок їх спільної синергії. Аналіз передбачає визначення основних видів наявних технопроцесів і їх групування за основними видами діяльності, витратами часу і кваліфікацією виконавців, визначення структури виконавців робіт за чисельним і професійним складом, трудоемності робіт, чинників появи процесів самоорганізації, співвідношення трудових і фінансових ресурсів, що витрачаються, з їх нормативним рівнем і запланованими результатами роботи та інших показників. Результати аналізу пропонується використовувати для набуття нових наукових знань і практичних навичок для модернізації структур органів влади, підтримки рівня організаційної зрілості та організаційної досконалості системи органів публічного управління, підвищення і забезпечення продуктивності й ефективності управлінської діяльності. Методика аналізу може бути використана для аналізу організаційної досконалості не тільки органів публічного управління, а й аналізу будь-яких керованих систем.

*Ключові слова:* організаційна структура, органи публічного управління, організація управлінської діяльності, аналіз, методика, моделі аналізу, декомпозиція структурної побудови елементів і завдань аналізу, показники і критерії оцінювання

## Methodological foundations for the analysis of organizational and technological perfection of building public administration bodies

*Oleksii Bobrovskiy, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

The methodological foundations for the analysis of the perfection of the organizational and technological structure of public administration bodies and the organization of their management activities are presented. The analysis methodology consists of two relatively independent blocks: a block for analyzing the organizational structure of the constituent elements of public administration bodies, a structural decomposition of their elements with the identification of the functions and tasks performed to achieve the set goals and a block for analyzing the technological and process support for the implementation of administrative work in public administration. Both blocks are formed and implemented by the authorities empowered to control the timeliness of the completeness and quality of the functions and tasks performed, the results of which depend on the organizational excellence and organizational maturity of public authorities. A model for analyzing the organizational structure of public administration bodies and the organization of their activities is proposed. For the analysis of organizational excellence and technological and process support for the implementation of management activities, which form

organizational maturity, the definition and decomposition of the content of management activities according to the model of an agreed technological process is proposed. It is presented as a combination of agreed, harmonized types, content, state of development and methodological support of their related elements, the joint implementation of which ensures the achievement of target results of the tasks being solved due to their joint synergy. The analysis involves the determination of the main types of existing technological processes and their grouping according to the main types of activity, the time and qualifications of the performers, the determination of the structure of the performers of work in terms of the number and professional composition, the labor intensity of work, the factors of the emergence of self-organization processes, the ratio of labor and financial resources spent with their standard level and planned results of work and other indicators. It is proposed to use the results of the analysis to obtain new scientific knowledge and practical skills to modernize the structures of government bodies, maintain the level of organizational maturity and organizational perfection of the public administration system, increase and ensure the productivity and efficiency of management activities. The analysis technique can be used to analyze the organizational excellence of not only public administration authorities, but also the analysis of any managed systems.

**Keywords:** *organizational structure, public authorities, organization of management activities, analysis, methodology, analysis models, decomposition of the structural construction of elements and tasks of analysis, indicators and evaluation criteria*

## Методические основы анализа организационного и технологического совершенства построения органов публичного управления

*Алексей Бобровский, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Представлены методические основы для анализа совершенства организационного и технологического построения органов публичного управления и организации их управленческой деятельности. Методика анализа состоит из двух относительно самостоятельных блоков: блока анализа организационного построения составных элементов органов публичного управления, структурной декомпозиции их элементов с идентификацией выполняемых функций и задач для достижения поставленных целей и блока анализа технолого-процессного обеспечения выполнения управленческого труда в публичном управлении. Оба блока формируются и реализуются органами власти, наделенными полномочиями для контроля своевременности полноты и качества выполняемых функций и задач, результаты которых зависят от организационного совершенства и организационной зрелости органов публичного управления. Предложена модель анализа организационного построения органов публичного управления и организации их деятельности. Для анализа организационной совершенства и технолого-процессного обеспечения осуществления управленческой деятельности, которые формируют организационную зрелость, предложено определение и декомпозиция содержания управленческой деятельности по модели согласованного технопроцесса. Она представлена как объединение согласованных, гармонизированных по видам, содержанию, состоянию разработанности и методического обеспечения их родственных элементов, совместная реализация которых обеспечивает достижение целевых результатов решаемых задач за счет их совместной синергии. Анализ предполагает определение основных видов существующих технопроцессов и их группировку по основным видам деятельности, затратам времени и квалификации исполнителей, определение структуры исполнителей работ по численному и профессиональному составу, трудоемкости работ, факторов появления процессов самоорганизации, соотношения расходуемых трудовых и финансовых ресурсов с их нормативным уровнем и запланированными результатами работы и других показателей. Результаты анализа предлагается использовать для получения новых научных знаний и практических навыков для модернизации структур органов власти, поддержания уровня организационной зрелости и организационного совершенства системы органов публичного управления, повышение и обеспечение производительности и эффективности управленческой деятельности. Методика анализа может быть использована для анализа организационного совершенства не только органов публичного управления, но и анализа любых управляемых систем.

**Ключевые слова:** *организационная структура, органы публичного управления, организация управленческой деятельности, анализ, методика, модели анализа, декомпозиция структурного построения элементов и задач анализа, показатели и критерии оценки*

### Постановка проблеми.

**П**ерехід економіки України на інноваційний шлях розвитку, демократизація і модернізація державної влади вимагають глибокого зосередження на виборі перспективних планів розвитку і створенні ефективної системи публічного управління та умов для діяльності органів влади. Це потребує управлінських дій, різноманітних за змістом, характером, напрямками, сферами, цілепокладанням, методами, технологіями, процесами і механізмами, для формування і реалізації ефективних управлінських впливів на керовані системи, об'єкти чи явища.

Основними чинниками, які суттєво впливають на результативність і продуктивність управлінської праці в органах влади передуючими є організаційні і технологічні, які безпосередньо пов'язані з якістю і результативністю публічного управління. Структурна організація органів публічного управління і їх управлінська діяльність спрямовуються на здійснення покладених на них законодавчо унормованих владних повноважень, функцій і завдань управління. Останні реалізуються в умовах недостатньої передбачуваності стану навколишнього середовища і змін у суспільстві, неповної визначеності, а інколи і відсутності своєчасної інформації про їх наслідки, змінюваність характеристик керованих об'єктів та їх властивостей. Багатовекторність і безліч впливових чинників стану керованих територіальних громад робить побудову ефективної організаційної структури, оптимальну організацію і технологічний супровід діяльності органів влади в публічному управлінні складним завданням. Їх вирішення є необхідним не тільки для успішного завершення стратегічних і поточних завдань, а й для набуття організаційної зрілості, організаційної досконалості, формування організаційних резервів, організаційного потенціалу органів влади та організаційного і технологічного розвитку системи публічного управління. Це потребує використання конгломерату знань різних наук, методологічних засад і принципів побудови, управлінських технологій і процесів, ділових комунікацій, впровадження інноваційних способів і засобів організації діяльності.

Безліч вимог до органів публічного управління, організаційні форми їх структурної побудови і проектування технологій та процесів здійснення управлінської діяльності не дозволяє попередньо спроектувати їх на довгий період за чітко визначеними критеріями оптимальності. Це обумовлено непередбачуваністю впливів на них швидкоплинними процесами змін соціально-економічних та інших видів діяльності і слабкою передбачуваністю тенденцій їх розвитку, що зумовлює необхідність запровадження модернізаційних заходів.

Надійним способом забезпечення досконалості організаційно-технологічних основ, підвищення ефективності діяльності органів публічного управління є їх своєчасне удосконалення і постійне поліпшення на основі науково обґрунтованих засад аналізу наявного стану органів влади і розробки програм чи планів організаційного розвитку.

### Аналіз досліджень і публікацій.

Питання розробки методології системного аналізу, проектування і моделювання систем управління розглядалися в працях відомих зарубіжних вчених: А. Марка Девіда та Клементта МакГоуена (2010), Г. Кунца та С. О'Доннела (1981), Г. Спенсера, А. Редкліффа-Брауна, Т. Парсонса, Р. Анкоффа, Дж. Марша та ін. Питання організації систем управління розглядалися у працях таких українських учених: Г. В. Атаманчука, Д. І. Дзвінчука (2018), В. О. Ткаченко (2018), А. В. Решетніченка (2011), П. М. Григорука (2012), Т. В. Кравченко (2016), О. Ю. Мінц (2017) та багатьох інших. Але питання формування методичних засад аналізу стану і підвищення організаційної досконалості й організаційної зрілості системи органів публічного управління потребують подальшої уваги й вирішення.

**Мета статті:** визначити основи організаційного й технологічного забезпечення управлінської діяльності органів публічного управління; запропонувати методичні основи їх аналізу і вдосконалення.

### Виклад основного матеріалу.

Основними системоутворюючими елементами структури органів публічного управління як відкритих, нелінійних і десипативних систем є типи обраних організаційних структур, масштабність праці,

делеговані та владні повноваження, власні повноваження, напрями діяльності і функції, розподілені між внутрішніми структурними ланками органів влади, норми керування, способи, методи, технології і процеси вирішуваних управлінських завдань, комунікації, зв'язки, відносини між виконавцями робіт і споживачами по «горизонталі» і «вертикалі», завантаженість працівників, техніко-технологічне інструментальне і програмно-комп'ютерне оснащення.

Першим кроком побудови аналітичних основ оцінювання обрано уточнення або визначення змісту понять, які використовуються в процесі аналізу, зокрема це поняття «організаційна структура органів публічного управління», «організація діяльності органів публічного управління», «організаційна досконалість побудови органів публічного управління», «управлінські технології в публічному управлінні» і «процеси реалізації технології (технопроцеси)». Їх зміст наведено за етапами і кроками реалізації методичних засад аналізу.

Сформована в процесі дослідження методика аналізу складається з двох відносно самостійних блоків:

– блоку аналізу досконалості організаційної побудови складових елементів органів публічного управління та ідентифікації виконуваних функцій і завдань для досягнення поставлених цілей;

– блоку аналізу виду і змісту технологічного-процесного забезпечення виконання управлінської праці в публічному управлінні.

Обидва блоки формуються і реалізуються органами публічного управління, наділеними повноваженнями для своєчасного, повного і якісного контролю виконуваних функцій і завдань.

Аналіз і діагностика здійснюються на основі законодавчої, правової, нормативної, інституційної та аналітичної інформації, положень про відповідні структури органів влади, планів робіт і звітів про їх виконання, робочої документації і низки поточної управлінської інформації, відображаючи її зворотний рух. Аналіз слід проводити поетапно в певній послідовності: аналіз відображення конституційного правового й адміністративного змісту в положеннях про структуру органів влади і

елементів їх відповідного рівня; аналіз відповідності і повноти ідентифікації цілей органів влади в здійснюваній управлінській діяльності та ідентифікації завдань у розроблених стратегіях і планах стратегічного розвитку та поточної діяльності.

Організаційну структуру органів публічного управління розглянемо як сукупність її структурних підрозділів, зв'язків і відносин між ними, в яких відображаються види і напрями діяльності, виконувані функції, організаційні ланки, їх кількість, розподіл між ними завдань та інші елементи організаційної структуризації органів влади, які дозволяють уявити організаційні засади й умови здійснення управлінської діяльності.

Під організаційною досконалістю побудови органів публічного управління в процесі аналізу розуміємо ідентичність і повноту практичного застосування законодавчих, сучасних теоретичних і прогресивних практичних засад організації і їх імплементацію в організаційні форми, схеми, технології і процеси, моделі і механізми побудови організаційних систем управління. Вони розглядаються як статичні моделі методів управління, а прямі і зворотні зв'язки між організаційними ланками та їх зв'язки за межами підрозділів – як динамічні зв'язки потоків управління.

Під організацією діяльності органів публічного управління розуміємо сукупність способів вибору правил, прийомів, методів і механізмів, які створюють порядок, форми поділу і кооперації в об'єднання людської праці з інформаційними, виконавчими, техніко-економічними та іншими засобами діяльності для вибору і реалізації поставлених цілей розвитку шляхом розробки та обґрунтування рішень управлінських завдань для здійснення управлінських впливів.

До складу основних видів аналізу слід включити:

– аналіз дотримання конституційного, правового, адміністративного й організаційного змісту управлінської діяльності виконавчих органів влади;

– аналіз наповнення вичерпного поняття управлінської діяльності в виконавчих органах влади: змісту, цільового призначення,

усіх закріплених функцій і завдань, використовуваних методів і процесів їх здійснення, достатність і близькість зв'язків з цілями керованих систем;

– порівняльна оцінка функцій і завдань органів виконавчої влади, закріплених за ними законодавчо, з ідентичністю і рівнем дотримання змісту функцій і завдань, які реалізуються на території;

– оцінка збалансованості поєднання правових, конституційних, інституційних і організаційних складників формування управлінських процесів у виконавчих органах публічного управління, які забезпечують функціонування системи влади;

– аналіз взаємовідносин і підпорядкованості структурних підрозділів органів виконавчої влади на обласному і державному рівні;

– аналіз дотримання і розподілу максимальної чисельності працівників у структурах органів публічного управління;

– аналіз раціональності співвідношень чисельного і професійно-кваліфікаційного складу працівників, їх розподілу між підрозділами апарату і виконавськими підрозділами;

– аналіз якості і своєчасності розробки стратегічних планів розвитку керованих суб'єкто-об'єктів і території загалом, а також результатів їх виконання;

– оцінка організаційної досконалості побудови органів публічного управління;

– аналіз співвідношення між групами функцій і доцільності їх об'єднання в процесах реформування структурних підрозділів при розподілі повноважень і обов'язків між працівниками.

Оцінювання організаційної досконалості побудови органів публічного управління може бути здійснено за допомогою якісних і кількісних показників, які давно і широко використовуються в економічних, соціальних та інших сферах діяльності, а саме результат аналізу оцінюється системою якісних показників («дотримано», «недотримано») або кількісними показниками з використаннями чотирибальної системи оцінювання («незадовільно», «задовільно», «добре», «відмінно»). Загальна оцінка розраховується як середня від суми результатів.

Аналіз організаційної і технологічної досконалості побудови органів влади в публічному управлінні передбачає низку етапів (рис. 1).

Очевидно, що раціонально й ефективно побудована статична структура органів публічного управління, а також застосування раціональних форм організації управлінської діяльності можуть забезпечити очікувані результати при застосуванні сучасного технологічного забезпечення. Тому наступним етапом повинен бути аналіз організації технічного забезпечення управлінської діяльності. Він повинен включати аналіз технологій і процесів здійснення управлінської праці, у змісті яких відображаються сутність її складових елементів, послідовність здійснення, методичне, інформаційно-аналітичне та інформаційно-технологічне забезпечення для переведення інформації в нову якість і спрямування її на побудову необхідних видів управлінських впливів.

Аналіз численних теоретичних визначень поняття «технологія управлінської діяльності» показав, що в цьому питанні немає однаковості. Водночас, слід зазначити, що поняття «процес управління» в органах публічного управління хоч і належить до широко використовуваних, також вживається достатньо довільно. Більшість дослідників і практиків вкладають у це поняття власне розуміння, яке дозволяє розглянути досліджувані явища, що мають процесний характер: процес розробки стратегій і планів, процеси модернізації, інвестиційні процеси та інші процеси. У публічному управлінні це поняття вживається під час вирішення будь-яких проблем чи запланованих заходів, як категорія, що ілюструє динамічні характеристики їх діяльності і характеризує їх рух до отримання очікуваних результатів праці і розвитку керованих систем певних напрямів діяльності.

Очевидно, що раціонально й ефективно побудована статична структура органів публічного управління, а також застосування раціональних форм організації управлінської діяльності можуть забезпечити очікувані результати при застосуванні сучасного технологічного забезпечення. Тому наступним



**Рис. 1. Модель аналізу організаційної і технологічної досконалості побудови органів публічного управління**

етапом повинен бути аналіз організації технічного забезпечення управлінської діяльності. Він повинен включати аналіз технологій і процесів здійснення управлінської праці, у змісті яких відображаються сутність її складових елементів, послідовність здійснення, методичне, інформаційно-аналітичне та інформаційно-технологічне забезпечення для переведення інформації в нову якість і спрямування її на побудову необхідних видів управлінських впливів.

Аналіз численних теоретичних визначень поняття «технологія управлінської діяльності» показав, що в цьому питанні

немає однаковості. Водночас, слід зазначити, що поняття «процес управління» в органах публічного управління хоч і належить до широко використовуваних, також вживається достатньо довільно. Більшість дослідників і практиків вкладають у це поняття власне розуміння, яке дозволяє розглянути досліджувані явища, що мають процесний характер: процес розробки стратегій і планів, процеси модернізації, інвестиційні процеси та інші процеси. У публічному управлінні це поняття вживається під час вирішення будь-яких проблем чи запланованих заходів, як категорія, що ілюструє динамічні характеристики їх діяльності

і характеризує їх рух до отримання очікуваних результатів праці і розвитку керованих систем певних напрямів діяльності.

Отже, для аналізу технологічного забезпечення системи публічного управління як особливого виду управління із загальними і власними принципами його формування застосовано таке визначення: управлінські технології в публічному управлінні являють собою сукупність логічних і взаємопов'язаних інформаційних, аналітичних, розрахункових, технологічних, організаційних, соціальних та інших елементів як складників управлінської діяльності, які забезпечують розробку, прийняття і реалізацію управлінських завдань і рішень. Вони спрямовуються на виконання державних і місцевих управлінських функцій органів публічного управління шляхом послідовного застосування спеціальних методів здійснення операцій, процедур і прийомів використання необхідних ресурсів, які можна описати в термінах процесного управління: вхід – процес – результат – вихід, і виконання дій органів влади, що забезпечують використання взаємозв'язків, параметрів, характеристик і особливостей управлінського впливу, змінюваних у процесі суспільного розвитку з дотриманням існуючого законодавства.

Але для аналізу якості технологізації управлінської діяльності недостатньо тільки визначення змісту поняття «технологія» і видів публічної діяльності. Для аналізу застосовуваних в управлінні технологій необхідне чітке уявлення про їх сутність, зміст, види, призначення, структурний і елементний склад та послідовність проектування.

В Україні поки недостатньо досвіду проектування управлінських технологій у системі публічного управління, хоча спроби їх раціональної побудови здійснювали: Н. Мельтюхова, В. Князев, Ю. Сурмін, В. Туманова та ін. (Державне управління, 2012). Сьогодні остаточно не сформульовані принципи проектування технологій, визначення технологічних складників, зв'язків, алгоритмів вирішення, механізмів моделювання технологій та операційного здійснення. Для їх

проектування необхідно виокремити види управлінських завдань і впливів, які вони формують, врахувати їх сумісність із процесами реалізації. Назви технологій, як правило, збігаються з назвами реалізованих функцій і завдань (технологія планування, технологія контролю, технологія аналізу та ін.), а також видами управління (економічного, фінансового, ситуаційного, кризового тощо). Але опис їх конкретної побудови, схеми здійснення за елементами у виконавців відсутні. Тому дієвий і глибокий аналіз стану технологічного оснащення й удосконалення управлінської діяльності неможливо здійснити без його детального уявлення. Це потребує більш детального аналізу, окремого дослідження і спеціальної методології. У даному випадку для аналізу організаційної досконалості управлінської діяльності передбачено визначити і проаналізувати види технологій за змістом виконуваної праці, їх кількістю, наявністю методичного забезпечення, зіставністю і взаємопов'язаністю з процесами їх реалізації. Зміст запропонованого поняття «управлінські технології в публічному управлінні» дозволяє в першому наближенні для аналізу видів технологій виділити їх склад, а саме:

- технології виконання всіх видів функцій за наявними групами;
- технології вирішення нефункціональних завдань;
- соціальні технології;
- організаційні технології;
- психологічні технології;
- технології адміністрування;
- управлінські технології та ін.

Аналіз наявних у наукових джерелах тлумачень поняття «управлінські технології в публічному управлінні» дозволив систематизувати їх за характерними ознаками і сформулювати перелік їх видів, який допомагає зрозуміти технологічну основу здійснення конкретного виду управлінської праці (табл. 1).

З огляду на наведені характеристики управлінських технологій у публічному управлінні для дослідження були обрані цільові і програмно-цільові технології, використовувани під час виконання функцій управління.

Таблиця 1

*Характерні ознаки технології здійснення управлінських завдань*

Ознака	Технологія
Правовий статус суб'єкта управління	Технології державного, регіонального і місцевого управління
Системне призначення	Сфери діяльності, галузь, об'єкти
Види діяльності	Організаційні, соціальні, економічні, політичні, суспільні
Регламент здійснення	За змістом, часом, напрямом впливу, без регламентації
За кількістю учасників	Одноосібні, колективні
За логічною послідовністю здійснення операцій	Побудовані логічно, стихійно сформовані, частково передбачувані
За напрямом застосування	Лінійні, штабні, розпорошені, парасолькові
За способом реалізації	Ручні, автоматизовані, частково автоматизовані
За нормативно-правовим статусом	Адміністративні, правові і виконавчі
За видом управління	Цільові – програмно цільові – ситуаційні, спрямовані на отримання результату, на задоволення потреб, на використання штучного інтелекту, за відхиленнями
За напрямками використання	Спрямовані на організацію діяльності, на здійснення безпосередніх рішень
За простором застосування	Державні, регіональні, обласні, районні, громадські
За засобом створення	Ручні, комп'ютерні, цифрові
За характером прояву	Стабільні, гнучкі, своєчасно реалізовані, детеміновані, імовірнісні
За функціями управління	Основні, конкретні, допоміжні, забезпечувальні

Складено за (Куц, 1981; Марка Девид, & МакГоуэн, 2010; Григорук, 2012; Міц, 2017; Кравченко, 2016; Державне управління, 2012; Бобровський, 2020).

Наведені ознаки управлінських технологій можуть сприяти вибору базових конструктивів для їх проектування і застосування під час вирішення управлінських завдань. Водночас будь-яка технологія управлінської діяльності не може бути розглянутою тільки як формально створене і статично зафіксоване явище. Особливістю управлінських технологій є їх соціальна природа, оскільки результати публічної діяльності спрямовані на забезпечення досягнення цілей суспільного розвитку. А багатоаспектна система міжособистісної і міжгрупової діяльності і спілкування формує їх соціальний зміст. У складі технологій управлінської діяльності є суттєва частка і детермінованих елементів, які взаємодіють між собою відповідно до визначених алгоритмів. Існують також імовірнісні технології, в яких повний склад елементів і зв'язки між ними попередньо не можуть бути повністю визначені. У даному дослідженні імовірнісні технології в аналізі не використовуються. Для аналізу насамперед були обрані групи управлінсь-

ких технологій, використовуваних органами публічного управління для виконання основних функціональних завдань передбачуваного характеру.

Наведені характеристики управлінських технологій і уточнений зміст поняття «управлінські технології в публічному управлінні» не може стати практичним інструментом управлінської праці без приведення їх до дії людиною. Саме людський чинник живить технологію, поєднуючи і приводячи в дію всі складники, формуючи процеси управлінських дій як інструменти реалізації технології, які охоплюють усі взаємопов'язані управлінські дії, технологічні й комунікативні ланцюги.

Процес як поняття вживається при переході явищ, систем, органів чи інших предметних та інформаційних з'єднань в управлінні суспільною діяльністю з одного стану в інший. В усіх сферах процес розглядається як спеціальний інструмент. У системі управління виділяють: економічні, соціальні, адміністративно-комунікативні, адміністративно-управлінські, організаційні, комунікаційні,

правові, трансформаційні, духовні та інші процеси.

Технологічно-процесний погляд на організацію публічного управління дозволяє створити уявлення про діяльність органів влади як сукупність процесів постійних перетворень, пов'язаних із необхідністю безпосереднього безупинного виконання поставлених перед ними функцій і завдань з урахуванням змін у навколишньому середовищі. Питома вага в публічному управлінні належить функціональним процесам розробки і реалізації прийняття управлінських рішень, процесам комунікації та інноваційним процесам, процесам реформування і розвитку. Переважна їх більшість є передбачуваною, хоча існують процеси стихійні або спонтанні, які можуть з'являтися незалежно від волі людей.

При аналізі процесного складника діяльності органів влади на обласному рівні (Офіційний сайт Дніпропетровської ОДА) зміст поняття «процес» використовувався відповідно до його формулювання в стандарті ІСО – 9000:2001 (сукупність взаємопов'язаних чи взаємодіючих видів діяльності, які перетворюють входи і виходи). І хоча це визначення не є достатньо повним, воно дозволяє сконцентрувати увагу на головній особливості: процес пов'язує всі види діяльності в сукупній взаємодії з метою отримання кінцевого результату.

Аналіз поняття «процес», яким послуговуються в публічному управлінні, показав, що воно вживається як самостійний термін, без урахування його тісного зв'язку, взаємообумовленості і спільної реалізації з поняттям «управлінська технологія», а отже, не відображає його безпосередню взаємопов'язаність із технологією, яку він реалізує. Спостерігається майже повна відокремленість цих двох понять при їх дослідженні і проектуванні. Хоча очевидно, що поняття «процес управління» і «технологія управління» в будь-якій сфері застосування одне без одного неіснують. Вони являють собою сторони однієї медалі і не можуть бути реалізованими відокремлено одне без одного, хоча при їх проектуванні можуть мати місце певні відмінності. Адресність

і спрямованість технології збігається і реалізується адресністю процесу того самого призначення. Процес як рушійна сила дії технологій реалізується за допомогою її соціальних складників (людського чинника), гармонізується з її елементами, здійснюючи перетворення і взаємодію елементів технології відповідними методами, надаючи їм послідовного руху.

Аналіз функцій і завдань системи управління дозволяє створити уявлення про узагальнений перелік функцій управління і завдання, виокремити основні складники управлінського процесу. Результати плинності процесів можуть бути подані у вигляді описів, схем, таблиць, розрахунків, графіків, висновків та рекомендацій в іншому вигляді. Параметри процесів, які використовуються при реалізації функцій управління, доцільно представляти у формалізованому вигляді.

Перелік і зміст управлінських функцій, їх взаємопов'язаність, залежність якості реалізації функцій управління від методів їх реалізації (Бобровський, 2020) – усе це дозволяє створити уявлення про характеристики і показники процесів реалізації функцій. Процеси відображають параметри і характеристики виконуваних управлінських завдань, ідентифікованих з їх інструментальним забезпеченням, а саме: суспільне призначення (СП), мета (Ц), кількість елементів (N), кількість процедур (КПР), послідовність здійснення операцій (ПО), застосовувані інструменти і технології (Іт), результати рішення (Р), форма надання результату (Фр). Тобто формальний вид сукупності показників процесу управління може мати вигляд:

Процес управління = (СП; Ц; N; КПР; ПО; ІТ; Р; Фр).

Логіко-функціональна і технологічна модель процесу управління «Розробка і обґрунтування прийняття управлінських рішень» наведена на рис. 2.

Слід звернути увагу на типові показники, технологічні процедури й алгоритми вирішення завдань як складників процесу, що дозволить звільнитися від необхідності проектування численних процесів для вирішення окремих управлінських завдань



**Рис. 2. Логіко-функціональна і технологічна модель процесу управління «Розробка, обґрунтування і прийняття управлінських рішень»**

і розробити спеціальні, інструментально-технологічні конструкти їх побудови. За дотримання цих умов пропонується реалізація моделі технопроцесу здійснення управлінської діяльності (рис. 3). Вона може використовуватись як типовий інструмент інформаційно-комунікативного і технолого-комп'ютерного проектування управлінських процесів вирішення управлінських завдань. Основні елементи процесу можуть оновлюватись, змінюватись,

розширюватись, але при цьому порядок і склад інструментарію їх технологічного забезпечення буде здатен швидко і певним чином трансформуватись в оновлений процес.

Визначення складників процесу управління і його проектування дозволить пов'язувати різні системні сукупності елементів управлінських систем із проектуванням або перепроєктуванням їх організаційних основ, набувати впевненість у правильній



**Рис. 3. Модель технопроцесу здійснення управлінської діяльності**

і раціональній побудові їх змістовно-функціональних елементів і технолого-інструментального та організаційного підґрунтя. Розгляд досконалості технологій управлінської діяльності з вирішення того чи іншого завдання сумісно з процесами здійснення стає концептуальним стрижнем подальшого удосконалення такої діяльності.

З огляду на вищезазначене вважаємо за доцільне введення і використання під час аналізу технологій і процесів реалізації діяльності органів публічного управління об'єднуючого кумулятивного визначення терміна «технопроцес здійснення управлінської діяльності» – це об'єднані, узгоджені і гармонізовані за видами, змістом, методами, алгоритмами і комунікацією, ступенем їх розробленості і методичним забезпеченням споріднені елементи діяльності, спільна реалізація яких забезпечує вирішення завдань щодо досягнення поставлених цілей. При цьому формується певна результативність управлінської діяльності за рахунок синергії технологій і процесів, яка надає ті можливості, які не могли дати елементи «технології» і елементи «процесів» під час їх відокремленого розгляду.

Побудова типової моделі технопроцесу при вирішенні управлінських завдань пришвидшить виконання використовуваних в управлінні процесів шляхом порівняння інноваційних і стандартизованих елементів і процедур із чинними, для отримання уявлення про можливості й доцільність їх удосконалення.

Уточнення видів технопроцесів у системі управління передбачає встановлення послідовних кроків їх здійснення і дотримання під час вирішення управлінських завдань. Склад доцільних кроків аналізу може бути зведений до такого:

- визначення кількості основних видів використовуваних управлінських технологій і відповідних їм технопроцесів, застосовуючи ознаки технології і показники процесів їх здійснення;

- аналіз дотримання нормативно-правового, інституційного і методичного забезпечення здійснюваних технопроцесів;

- аналіз можливостей дотримання процесів за ознакою єдності інформаційної та методичної бази і спільного техніко-інстру-

ментального й програмно-комп'ютерного забезпечення з метою використання для їх побудови уніфікованих технологій облаштування;

- аналіз трудоємності реалізації процесів і співвідношення витрат часу на їх плин за окремими видами функціональних завдань у загальному обсязі часу на їх здійснення;

- аналіз співвідношень трудових і фінансових відносин щодо виконання функцій за плановими і фактичними показниками.

Аналіз стану технологічного забезпечення управлінської діяльності включає оцінювання технологічної досконалості управлінської діяльності. Це доцільно здійснювати для кожного з аналізованих кроків за якісними або відносними показниками співвідношень чи за питомою вагою кожного показника в їх загальній оцінці, що приймається за 1 % чи за 100 %. Узагальнення результатів аналізу організаційної досконалості управлінської діяльності у сукупності із професійно-кваліфікаційним рівнем державних службовців і показниками технологічного рівня діяльності дозволяє скласти уявлення про рівень організаційної зрілості органів публічного управління, який засвідчує їх здатність до якісного виконання функцій.

При оцінюванні рівня організаційної і технологічної досконалості органів публічного управління і здійснюваної ними управлінської діяльності доцільно використовувати також похідні результати аналізу: результативність діяльності підрозділів загалом і окремих працівників, використовуючи індивідуальні й загальні показники діяльності: своєчасність виконання завдань, повнота та якість виконання завдання (відсоток виконаних завдань без порушень прав і вимог до якості), рівень творчості (кількість інноваційних пропозицій, оновлених способів діяльності), показник раціональності використовуваних методів, як відношення середньої кількості виконаних завдань із порушенням показників якості до їх загальної кількості, продуктивність праці та інші показники, які обґрунтовуються інформацією аналізу. Така оцінка дозволить конкретизувати вимоги до очікуваних результатів праці і пов'язати їх із системою преміювання працівників, слугуватиме формуванню об'єктивної оцінки результатів роботи під час

атестації працівників, удосконалювати діяльність керівників структурних підрозділів, яка може оцінюватись за показником «коефіцієнт керованості» як усереднений складник оцінки результатів діяльності всіх підлеглих.

Оцінювання рівня організаційної і технологічної досконалості діяльності органів публічного управління поглиблює розуміння функціональної природи управлінських завдань, їх розгляд і узгодження в інтегрованому поєднанні з організацією, технологією і виконуваними функціями, розподіляти завдання між працівниками і здійснювати контроль за їх виконанням.

Завершальним етапом аналізу є висновки і пропозиції стосовно можливостей і шляхів підвищення організаційного і технологічного розвитку системи органів влади та їх управлінської діяльності.

**Проведене нами дослідження дозволило дійти таких висновків:**

Організаційна діяльність є передумовою для всіх видів діяльності. У публічному управлінні вона здійснюється в організаційних структурах органів влади. Тому очевидно, що їх власна організаційна досконалість суттєво впливає на ефективність здійснюваної управлінської діяльності. Напрями діяльності, пов'язані з рівнем організації публічної владної діяльності, вирішенням сучасних проблем соціальних, економічних та інших процесів життєдіяльності і розвитку суспільства, потребують якісної трансформаційної здатності організаційних елементів керованих систем відповідно до змін і викликів навколишнього середовища.

Організація діяльності починається з побудови її структурних організаційних елементів і ланок, у межах яких вона здійснюється: організаційних форм, організаційних технологій, організаційних процесів інтегруючих і диференційованих функцій, завдань, що здійснюють чи розділяють інформаційні, екологічні, економічні й соціальні технології, технічні та інші складові елементи управлінської праці, що формують умови і гармонізують спільну діяльність працівників з вирішення і реалізації поставлених завдань.

Аналіз структурної побудови органів публічного управління здійснюється на основі

законодавчої, правової, нормативної, інституційної та аналітичної інформації, положень про відповідні владні органи і структури, планів робіт і звітів їх виконання, робочої документації і низки поточної управлінської інформації. Такий аналіз положень про структуру органів влади і елементів їх відповідного рівня пропонуємо проводити по-кроково в певній послідовності: аналіз щодо конституційної правової й адміністративної відповідності; аналіз відповідності і повноти ідентифікації цілей органів управління в здійснюваній діяльності та ідентифікації завдань у розроблених стратегіях і планах розвитку.

Принципи структурної побудови органів публічного управління, організація процесів управлінської діяльності, технології, процедури, їх операціоналізація в системі організації публічного управління поки залишаються недостатньо визначеними і методично недостатньо прозорими. Існують невирішені питання щодо їх організаційної досконалості і технологічної завершеності. Незважаючи на наявні організаційні резерви і сучасні інформаційно-комп'ютерні засоби діяльності, їх не завжди достатньою мірою залучають до управлінської діяльності органів влади. Залишаються недостатньо опрацьованими як питання методичного забезпечення аналізу й оцінювання організаційних та технологічних резервів і можливостей органів публічного управління, так і питання оцінювання рівня організаційної досконалості, що засвідчує відсутність їх достатньої організаційної й управлінської зрілості.

Аналіз раціональності структурної побудови органів влади і організаційних засад їх діяльності слід сприймати як постійно застосовуваний в дослідженнях і практиці управлінської діяльності, об'єктивно необхідний, дієвий та науково обґрунтований важіль підвищення рівня організаційного і технологічного розвитку органів влади і діяльності системи публічного управління. Цей аналіз необхідний для оцінювання організації спільних дій для вирішення управлінських завдань, обґрунтування управлінських впливів, отримання позитивних результатів діяльності керованих систем за

рахунок організаційного складника із дотриманням нормативно-правових та інституційних умов.

Застосування пропонованих методичних засад для аналізу досконалості організаційної і технологічної побудови органів публічного управління і організації їх управлінської діяльності дозволяє отримати системне уявлення про якість управління і використовувати показники аналізу як підґрунтя для розробки плану організаційного розвитку влади в поточний час і в майбутньому. У планах повинні передбачатись: довгострокові роботи з формування організаційних ресурсів для розширення можливостей управління і забезпечення його організаційного розвитку, модернізація організаційних структур, розвиток технопроцесної інфраструктури, інтелектуалізація управлінської діяльності та її мотиваційне стимулювання, розвиток корпоративізму і командного духу в системах управління.

Аналіз дозволить створити аналітичне підґрунтя для оцінювання організаційних

форм, своєчасної модернізації застарілих організаційних схем, нормативів, систематичного поповнення управлінської праці інноваційним змістом, а також створити умови для запровадження інтелектуальних технологій праці і підвищення професійного рівня виконавців.

Запровадження технопроцесу в проектуванні систем управління на практиці дозволить удосконалити спільний «робочий простір управління» органів публічного управління, застосувати сучасне технологічне й технічне оснащення робочих місць керівників і фахівців, своєчасно забезпечити якісною інформацією, інструментально-технологічними інструментами продуктивної праці, удосконалити організаційні нормативи, сформувавши організаційні вимоги діяльності і створити умови для широкого застосування дієвих методів системного аналізу. Результати аналізу дозволять обґрунтувати витрати на утримання системи управління й розрахувати показники їх ефективності.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Бобровський О. І. Концептуальні засади розвитку змістовно-функціональної діяльності в публічному управлінні територіальних громад. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 237–247.

Григорук П. М. Теоретические основы моделирования процессов принятия маркетинговых решений. *Современные технологии управления*. 2012. № 12(24). URL: <https://sovman.ru/article/2402/>.

Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

Дзвінчук Д. І., Лютий М. О., Петренко В. П. Графоаналітичне моделювання процесів взаємодії елементарних складових управлінської пари. *Науковий вісник ІФНТУНГ*. 2018. № 1(7). С. 32–44.

Кравченко Т. В. Адаптивне моделювання стратегій економічного розвитку регіону : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.11. Київ, 2016. 264 с.

Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / пер. с англ., общ. ред. и предисл. Д. М. Гвишиани. Москва : Прогресс, 1981. 250 с.

Марка Дэвид А., МакГоуэн К. Методология структурного анализа и проектирования SADT. Москва : 2010. 231 с.

Марш Дж. Справочник по методам непрерывного улучшения: практикум для достижения организационного превосходства. Нижний Новгород : Приоритет, 2002. 136 с.

Мінц О. Ю. Методологія моделювання інноваційних інтелектуальних систем прийняття рішень в економіці : монографія. Маріуполь : ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет», 2017. 216 с.

Офіційний сайт Дніпропетровської обласної державної адміністрації. URL: <https://adm.dp.gov.ua>.

Решетніченко А. Кластерне моделювання процесів управління розвитком суспільства. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 4. С. 10–19.

Сергеева О. Зарубіжний досвід оцінювання публічної влади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 1(24). С. 36–46.

Ткаченко В. О. Комплексне моделювання процесів самоорганізації і самоуправління : монографія. Дніпро : 2018. 235 с.

## REFERENCES

- Bobrovskiy, O. I. (2020). Kontseptualni zasady rozvytku zmistovno-funktsionalnoi diialnosti v publicnomu upravlinni terytorialnykh hromad [Conceptual bases of development of content-functional activity in public management of territorial communities]. *Pravo ta derzhavne upravlinnja – Law and Public Administration*, 2, 237–247 [in Ukrainian].
- Dzvinchuk, D. I., Ljutyj, M. O., & Petrenko, V. P. (2018). Hrafoanaliticheske modeliuvannia protsesiv vzaiemodii elementarnykh skladovykh upravlinskoi pary [Graphoanalytical modeling of the processes of interaction of elementary components of the management pair]. *Naukovyj visnyk IFNTUNGh – Scientific Bulletin of Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas*, 1(7), 32–44 [in Ukrainian].
- Grigoruk, P. M. (2012). Teoretycheskye osnovy modelirovaniya protsesov pryiniatia marketynhovykh reshenyi [Theoretical foundations of modeling marketing decision-making processes]. *Sovremennye tekhnologii upravleniya – Modern Management Technology*, 12(24). Retrieved from <https://sovman.ru/article/2402/> [in Russian].
- Kovbasjuk, Ju. V., Vashhenko, K. O., & Surmin, Ju. P. et al. (Eds.). (2012). *Derzhavne upravlinnia [Governance]*. (Vol. 1). Kyiv; Dnipropetrovsk: NADU [in Ukrainian].
- Kravchenko, T. V. (2016). Adaptivne modeliuvannia stratehii ekonomichnoho rozvytku rehionu [Adaptive modeling of economic development strategies of the region]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
- Kunc, G., & O'Donnel, S. (1981). *Upravlenye: systemnyi y sytuatsyonnyi analiz upravlencheskykh funktsyi [Management: systemic and situational analysis of management functions]*. D. M. Gvishiani (Ed.). Moskva: Progress [in Russian].
- Marka Devid, A., & MakGouen, K. (2010). Metodolohiya strukturnoho analiza y proektyrovaniya SADT [SADT Structural Analysis and Design Methodology]. Moskva [in Russian].
- Marsh, Dzh. (2002). *Spravochnyk po metodam nepreryvnoho uluchsheniya: praktikum dlya dostizheniya organizacionnogo prevoskhodstva [A guide to continuous improvement techniques: workshop to achieve organizational transformation]*. Nizhnij Novgorod: Prioritet [in Russian].
- Minc, O. Ju. (2017). *Metodolohiia modeliuvannia innovatsiinykh intelektualnykh system pryiniattia rishen v ekonomitsi [Methodology of modeling innovative intelligent decision-making systems in economics]*. Mariupol: DVNZ «Pryazovskiy derzhavnyj tekhnichnyj universytet» [in Ukrainian].
- Oficijnyj sayt Dnipropetrovsjkoji oblasnoji derzhavnoji administraciji [Official site of Dnipropetrovsk Regional State Administration]. Retrieved from <https://adm.dp.gov.ua>.
- Reshetnichenko, A. V. (2011). Klasterne modeliuvannia protsesiv upravlinnia rozvytkom suspilstva [Cluster modeling of social development management processes]. *Publichne upravlinnja: teoria i praktika*, 4, 10–19 [in Ukrainian].
- Serghjejeva, O. (2015). Zarubizhnyi dosvid otsiniuvannia publichnoi vlady [Foreign experience in assessing public authority]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public Administration and Local Government*, 1(24), 36–46 [in Ukrainian].
- Tkachenko, V. O. (2018). *Kompleksne modeliuvannia protsesiv samoorganizatsii i samoupravlinnia [Complex modeling of processes of self-organization and self-government]*. Dnipro [in Ukrainian].

**Бобровський Олексій**

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: lexvaleska@gmail.com

**Bobrovskiy Oleksii**

Ph.D. Student

Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-7395-7477

Цитування: Бобровський, О. (2020). Методичні основи аналізу організаційної і технологічної досконалості побудови органів публічного управління. *Аспекти публічного управління*, 8(4), 16–29. doi: 10.15421/152077

Citation: Bobrovskiy, O. (2020). Metodichni osnovy analizu orhanizatsiinoi i tekhnolohichnoi doskonalosti pobudovy orhaniv publichnoho upravlinnia [Methodological foundations for the analysis of organizational and technological perfection of building public administration bodies]. *Public administration aspects*, 8(4), 16–29. doi: 10.15421/152077

Стаття надійшла / Article arrived: 03.09.2020

Схвалено до друку / Accepted: 17.10.2020