

УДК 35.08

Дурман Микола Олександрович

доцент кафедри інформатики і комп'ютерних технологій Херсонського національного технічного університету, кандидат технічних наук, доцент

ДОПОВНЕННЯ ДО КЛАСИЧНОЇ ТЕОРІЇ УПРАВЛІННЯ ПРИ РОЗРОБЦІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

***Анотація.** У статті розглядаються доповнення до класичної теорії управління в частині функцій та етапів управління. Показано, що такий підхід дає змогу краще описати процес розробки та прийняття нормативно-правового акта з погляду проектного менеджменту і застосовувати до нього всі інструменти, нагромаджені в цій галузі знань.*

***Ключові слова:** функції управління, державна регуляторна політика, нормативно-правовий акт, проектний менеджмент.*

Дурман М.О. Дополнения к классической теории управления при разработке нормативно-правовых актов

***Аннотация.** В статье рассматриваются дополнения к классической теории управления в части функций и этапов управления. Показано, что такой подход дает возможность лучше описать процесс разработки и принятия нормативно-правового акта с точки зрения проектного менеджмента и применять к нему все инструменты, которые накоплены в этой области знаний.*

***Ключевые слова:** функции управления, государственная регуляторная политика, нормативно-правовой акт, проектный менеджмент.*

Durman M.A. Addition to the classical control theory in the development of regulations

***Annotation.** The article deals with amendments to the classical theory of management in terms of functions and stages of management. It is shown that this approach allows to describe the development and adoption of a legal act in terms of project management and apply it to all the tools gained in this area of expertise.*

***Keywords:** management functions, government regulatory policy, legal act, project management.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. За свою історію людство виробило всього три принципово різні механізми управління (впливу на людей).

Перший – це ієрархія, організація, де основний засіб впливу – відносини «влади-підпорядкування», тиск на людину згори, за допомогою примусу, контролю над розподілом матеріальних благ і т. ін.

Другий – культура, тобто цінності, соціальні норми, настанови, шаблони поведінки, ритуали, що продукуються та визнаються суспільством, організацією, групою. Культура змушує людину поводитися так, а не інакше.

Третій – це ринок, тобто мережа рівноправних відносин по горизонталі, заснованих на купівлі-продажу продукції й послуг, на відносинах власності, на рівновазі інтересів продавця й покупця.

У сучасних українських умовах найбільш поширеним є перший тип управління, який ми наслідували від радянської системи, а саме ієрархічний (командно-адміністративний). Саме за таким принципом побудовано й сучасну модель державної влади в Україні. У той же час робляться спроби адаптувати сучасні доробки в сфері управління до українських реалій і перетворити вітчизняну модель державного управління на таку, що логічно поєднує в собі елементи всіх трьох механізмів, досягаючи синергетичного ефекту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних авторів, які працюють у сфері теоретико-методологічного обґрунтування теорії управління, слід відзначити І. Ансоффа, який розробляв теорію стратегічного менеджменту, М. Мескона, який розглядав питання менеджменту організацій, В. Козбаненка та Г. Атаманчука, які розглядали організаційно-функціональні питання державного управління, С. Пронкіна та Л. Голубєву, які розглядали питання порівняльного державотворення, та інших авторів. Серед вітчизняних авторів, що працюють на ниві теоретичного обґрунтування державного управління, в Україні слід відзначити В. Авер'янова, Н. Нижник, Г. Одінцову, які займаються загальними питаннями державного управління, Є. Чернонога, який розкриває теоретичні аспекти державної служби як елемента загальної теорії державного управління, В. Тертички, наукові інтереси якого полягають у вивченні впливу державної політики на управлінські процеси.

Серед авторів, які розглядають застосування інформаційних систем в державному управлінні, слід відзначити В. Троня та О. Нестеренка.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У нашій країні багато уваги надається розробці теоретико-методологічних підходів до управління вищою ланкою управління (стратегічний рівень). У той же час досить мало уваги надається застосуванню нових підходів в управлінні до нижньої та середньої ланки управління, на рівні яких ухвалюються оперативні та тактичні рішення.

Формулювання цілей статті. Сферою наших наукових інтересів є державна регуляторна політика та застосування її механізмів та інструментів у роботі органів державної влади (ОДВ) та органів місцевого самоврядування. Саме проблематиці застосування класичної теорії управління та її доповнення при роботі з нормативно-правовими актами, що мають регуляторну дію, і присвячено нашу статтю.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні класична теорія управління змінює свій вигляд і поступово розширюється на декілька напрямків – менеджмент організацій, публічний менеджмент (державне управління), мережний менеджмент тощо, кожен з яких має як спільні риси з батьківською теорією, так і властивий тільки їм функціонал.

Повертаючись до викладу основного матеріалу, слід розуміти, що ієрархічна організація, культура, ринок – явища складні. Це не просто «інструменти управління». У живих, реальних господарських і соціальних системах усі вони майже завжди співіснують. Ідеться лише про те, якому напрямку віддається пріоритет, на що робиться основний наголос. Це й визначає сутність, вигляд економічної організації суспільства.

Однак нині в системі управління відбуваються радикальні перетворення. Ці перетворення не віддільні від перетворень усього суспільства. Потреба в них викликана тим, що адміністративно-командна система, ідеологія, що лежить в її основі, стали суперечити вимогам

розвитку продуктивних сил і забезпечення прав людини. В умовах науково-технічної революції нова технологія й організація виробництва виводить передові країни на такий принциповий рівень задоволення економічних потреб окремих особистостей, що це вже – матеріальна база для досягнення реальної економічної волі в житті більшості людей. Це реальна технічна можливість дати людям у масових масштабах прийнятні умови існування – матеріальні та соціальні.

Проте щоб такий стрибок зробити, потрібно, як показує досвід багатьох країн, мати адекватну цьому систему управління і культуру, що здатні забезпечити продуктивність, ефективність, динамічність, адаптивність виробництва до різноманітних вимог споживачів, постачальників, винахідників і т. ін. Тільки ринок як засіб управління економікою за своєю природою має такий потенціал. Ієрархія, організація – це раціональний засіб упровадження стабільності, регламентованості в господарську й іншу діяльність. Тому ж ринку й ієрархії відповідають різні культури, майже полярно протилежні за своєю суттю.

Ринок як продукт правової держави й господарської реальності повинен стати головним «механізмом управління» (точніше, навіть самоврядування) на рівні суспільного виробництва в цілому. Саме він повинен визначати сутність господарського укладу нового суспільства, його зовнішнє середовище. Сьогодні товарно-грошові відносини прагнуть здобувати головну роль у формуванні суспільної думки та культури, і суспільство повинно обмежувати цей процес у насамперед духовних сферах – освіті, культурі, науці, охороні здоров'я та ін. Оскільки роль суспільної думки не безмежна, то головну роль у збереженні певних культурних положень і соціально-економічної рівності повинна взяти на себе держава.

Ієрархія не повинна відмирати чи руйнуватися – вона просто повинна відійти на другий план у деяких секторах економіки, що вимагають

більшого контролю, та навіть переміститься нижче – на рівень конкретних організацій, де її корисна роль збережеться ще довго. Самі організації будуть адаптуватися до нового зовнішнього, почасти внутрішнього середовище, у їх надрах бюрократичні, механістичні структури й системи управління будуть усе більше замінюватися гнучкими, дебюрократизованими структурами й системами.

Якщо розглядати і державу, і бізнес з погляду систем управління, то вони будуть становити собою структуровані взаємопов'язані системи, а державна регуляторна політика реалізує в цих системах завдання оптимального управління – досягнення бажаного стану системи через знання розвитку об'єкта регулювання у відповідь на певні зовнішні чи внутрішні збудження (регуляторні впливи) [1].

Розглянемо ж тепер процес прийняття органами державної влади (ОДВ) та органами місцевого самоврядування (ОМС) нормативно-правових актів, що мають регуляторний характер з погляду теорії управління.

Підготовка регуляторних актів та оцінювання їх регуляторного впливу вже близько десяти років є обов'язковою для ОДВ та ОМС, як це визначено в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2]. У названому Законі та підзаконних актах, що прийняті на його виконання, чітко описано процедури розробки, прийняття, оприлюднення, упровадження та відстеження результативності нормативно-правових актів, направлених на регулювання відносин між державою та бізнес-структурами для досягнення поставлених перед ними цілями. Для держави такою метою буде поліпшення свого соціально-економічного стану зі збереженням чи поліпшенням соціальної рівності в суспільстві, а для бізнес-структур – поліпшення своїх економічних показників (збільшення прибутку).

Процес прийняття нормативно-правового акта (НПА), направлено на запровадження певних елементів державної регуляторної політики, становитиме собою, за теорією управління, взаємодію суб'єкта й об'єкта регулювання.

Під час процесу такої взаємодії об'єкт і суб'єкт управління будуть постійно мінятися місцями, оскільки буде відбуватися ітераційне взаємопогодження інтересів держави та бізнесу (кількість ітерацій у цьому разі буде визначатися не лише складністю питання, але й кількістю членів ланцюга, що беруть участь в узгодженні та прийнятті потрібного рішення).

Однак у цьому разі до класичної схеми управління буде внесено певні корективи, адже не тільки держава впливає на бізнес, але й бізнес через певні механізми може впливати на прийняття владою тих чи інших рішень. Такими механізмами можуть бути, наприклад:

- пряме лобіювання інтересів через подання НПА, направлених на стимулювання розвитку бізнесу, за посередництва самоврядних бізнес-структур;
- непряме лобіювання шляхом «стимулювання» законотворців до прийняття певних НПА незаконними чи напівзаконними методами;
- формування суспільної думки про потребу зміни чинного законодавства, що регулює бізнес і ринкове середовище.

Розглянемо тепер організацію, що планує видати НПА. Будь-яка організація становить собою систему взаємодіючих і взаємозалежних підсистем, які мають спільну мету й утворюють спільний простір управління. У більшості випадків кожна організація отримує зовнішні ресурси і виготовляє (реалізує) власні товари (послуги) для цього зовнішнього середовища. Управління організацією постає у вигляді процесу здійснення визначеного типу взаємопов'язаних дій з формування і використанню ресурсів організації для досягнення нею своїх цілей, тобто фактично управління організацією є проектом з досягнення поставленої

мети [3, с. 102]. Оскільки будь-яку управлінську процедуру в органі державної влади чи місцевого самоврядування (проходження документа, виконання певного функціонального обов'язку державним службовцем чи процес надання певної державної (публічної) послуги) можна представити у вигляді проекту, то й до процесу прийняття регуляторного акта можна повною мірою застосовувати положення проектного менеджменту.

Це дає змогу контролювати хід виконання і завершення проектів у визначений термін, не перевищуючи запланованих витрат бюджетних коштів і залишаючись на високому технічному рівні.

Згідно з класичною теорією управління, що застосовується в менеджменті, існує значна кількість процесів управління в організації. Однак усі ці процеси можна розподілити на декілька груп (виконуваних функцій управління), для яких характерною є наявність однорідних видів діяльності [4, с. 188]:

1) планування, що полягає у виборі цілей і плану дій для їх досягнення (визначення мети регулювання і формування основних положень НПА);

2) функція організації, за допомогою якої здійснюється розподіл завдань між окремими підрозділами або працівниками та встановлення взаємодії між ними (хто розробляє НПА та відповідає за його прийняття);

3) мотивування виконавців до здійснення запланованих дій і досягнення поставлених цілей (стимулювання до виконання завдань у визначені терміни);

4) контроль, який полягає у зіставленні реально досягнутих результатів з тими, які були заплановані (чи вчасно проведено всі дії за процедурою прийняття НПА, а якщо є відставання – то в чому полягають причини цього відставання і що слід зробити для ліквідації цього відставання).

Класичну схему взаємовідносин функцій управління показано на рис. 1 [4, с. 189], з якого видно, що рух від функції планування до функції

контролю можливий тільки після виконання організаційної функції та мотивування виконавців. Причому після виконання кожної з цих функцій може відбуватися координація попередньо визначених дій.

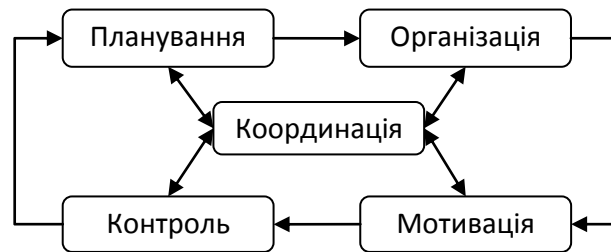


Рис. 1. Класична схема функцій управління

На нашу думку, така схема потребує доповнення і розширення при розробці, прийнятті та відстеженні результативності НПА органами державної влади та місцевого самоврядування. Основними відмінностями від класичної тут є:

- перетворення функцій управління на етапи проекту;
- збільшена кількість етапів (функцій) управління;
- зміна пріоритетності етапу координації;
- перегляд взаємовідносин між етапами (на кожному етапі передбачено дію виконання, суміщену з функцією координації).

Розглянемо запропоновану схему більш детально (рис. 2).

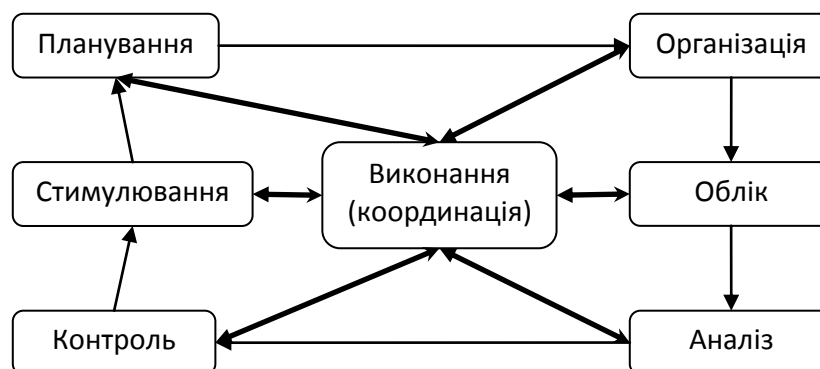


Рис. 2. Доповнена схема функцій управління

1. На етапі планування відбувається:

- вибір цілей регулювання;
- формування основних положень НПА;

- визначається термін, до якого потрібно прийняти НПА відповідним органом тощо.

Цей етап можна схарактеризувати питанням «Для чого нам це потрібно?»

2. На організаційному етапі процес розробки та прийняття НПА розбивається на етапи і перетворюється на проект, у якому визначаються:

- необхідні ресурси (людські, матеріальні);
- комплекс додаткових нормативних документів (закони, підзаконні акти), якими слід керуватися при розробці НПА;
- устанавлюються цілі та терміни проміжних етапів;
- визначається підпорядкованість, відповідальність, сфери компетенції, прав, обов'язків і т. ін. виконавців.

Цей етап відповідає на питання «Хто буде працювати?» і «Яким чином?»

3. На етапі обліку здійснюється розробка або використання вже готових форм і методів обліку показників досягнення поставленої мети. У загальному випадку облік можна визначити як одержання, реєстрацію, нагромадження, обробку й надання інформації про реальні інформаційні процеси, що відбуваються під час виконання проекту.

Етап відповідає на питання «Де ми зараз перебуваємо?»

4. На етапі аналізу відбувається:

- вивчення підсумків виконання планів на основі облікових даних;
- визначення чинників, що впливають на виконання;
- визначення резервів, які можна спрямувати на досягнення поставленої мети (пришвидшення, поліпшення якості тощо);
- вивчення тенденцій розвитку проекту (ймовірність досягнення мети раніше чи пізніше) тощо.

Аналіз може виконуватися різними фахівцями залежно від складності й рівня аналізованого об'єкта або процесу. Аналіз результатів проміжних

етапів можуть виконувати фахівці або керівництво структурних підрозділів, а на рівні всього проекту – керівництво організації разом із керівництвом структурних підрозділів і залученими фахівцями (робоча група).

На цьому етапі задається найбільша кількість питань, наприклад: «Чи виконується графік розробки?», «Чи є резерви для пришвидшення роботи?», «Чи можемо ми передати частину резервів на інший проект?», «Хто винуватець затримки виконання?», «Які дії слід виконати, та які ресурси задіяти для повернення на заплановану траєкторію виконання проекту?» тощо.

5. Контрольний етап передбачає контроль за:

- виконанням планів;
- витратою матеріальних ресурсів;
- використанням фінансових засобів і т. ін.

Такий контроль відбувається на основі облікових даних з урахуванням аналізу та можливих шляхів виходу з позаштатних ситуацій, якщо вони виникли. Цей етап відповідає на питання «Хто винен?» та визначає конкретні кроки дальшої роботи. Ця функція найчастіше здійснюється керівництвом організації або робочої групи.

6. Етап стимулювання (мотиваційна функція) припускає розробку й застосування різних методів стимулювання праці фахівців робочої групи, відповідальних за розробку проекту. Стимулювання може бути фінансовим і психологічним, позитивним та негативним (табл. 1).

Таблиця 1

Види стимулювання

<i>Матеріальне</i>	<i>Психологічне</i>
--------------------	---------------------

<i>Позитивне</i>	Підвищення зарплати, преміювання, переведення на вищу посаду	Подяка, грамота, надання звання кращого, дошка пошани тощо
<i>Негативне</i>	Зменшення зарплати, зняття надбавок, переведення на нижчу посаду	Зняття звання кращого, оголошення догани, звільнення

В органах державної влади та місцевого самоврядування можливостей застосовувати матеріальне стимулювання не дуже багато (недостатня наповнюваність бюджету, відсутність відповідних статей витрат тощо), тому керівнику необхідно більше застосовувати психологічне стимулювання.

7. Етап виконання (координації). Слід зазначити, що на відміну від класичної схеми, де координація відбувалася постійно, але не обов'язково, у нашій схемі передбачається постійне узгодження етапів виконання кожної функції. Постійна координація дає змогу не тільки вчасно відслідковувати всі позитивні чи негативні впливи в проекті, але й реагувати на них у реальному часі. Це стало можливим, зокрема й через розвиток сучасних інформаційних технологій та їх поступове впровадження в діяльність органів державної влади. За виникнення певних негативних збурень (недотримання графіків, відсутність певного виду ресурсів тощо) ми можемо швидко змінити хід проекту, використовуючи систему підтримки прийняття рішень або застосовуючи сценарний підхід.

Висновки з даного дослідження. Доопрацювавши класичну систему управління організацією та доповнивши її новими етапами, ми отримали, на нашу думку, можливість застосовувати окремі положення класичної теорії управління та елементів проектного менеджменту до процесу прийняття нормативно правового акта, що має регуляторний характер. Це дає змогу в майбутньому перейти до наступного етапу й застосувати до

всього описаного процесу принципи системного підходу, композиції та декомпозиції з метою запровадження систем підтримки прийняття рішень не тільки під час підготовки аналізу регуляторного впливу, але й у підготовці самого НПА та під час відстеження його результативності після прийняття.

Перспективи подальших розвідок. Такий підхід дозволить поліпшити якість ухвалених законів, постанов, рішень центральних і місцевих органів законодавчої та виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. А це в свою чергу повинно простимулювати розвиток тих сфер господарської діяльності, на які спрямовано відповідні НПА, і дозволить:

- забезпечити соціально-економічну справедливість у суспільстві та зменшити соціальну напруженість;
- поліпшити конкурентоздатність вітчизняних провідних галузей економіки і створити нові конкурентні галузі;
- поліпшити інвестиційний клімат у нашій країні і зменшити негативний вплив кризових явищ на економіку;
- наповнити дохідну частину бюджету та зменшити видаткову частину через стимулювання самозайнятості населення в малому бізнесі.

Список використаних джерел

1. Дурман М.О. Запровадження систем підтримки прийняття рішень при підготовці аналізу регуляторного впливу нормативно-правового акту / Дурман М.О. //Інтелектуальні системи прийняття рішень та проблеми обчислювального інтелекту (18-22 травня 2009 року): Матеріали міжнародної наукової конференції ISDMCI'2009. – Т.2 – С. 123-125.
2. Закон України №1160-IV від 11.09.2003 р. «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>
3. Гужва В. М. Інформаційні системи і технології на підприємствах : [навч. посібник]. – К.: КНЕУ, 2001. – 400 с.
4. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, Альберт М., Хедоури Ф. ; пер с англ. ; Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации. – М.: Издательство «Дело», 1997. – 493 с.

