

Лекція 4. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1 Сутнісні характеристики організаційної структури державного управління

Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує у собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Органи державної влади, що характеризуються однаковою організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій позначають поняттям *ланка державно-управлінської системи* (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо).

Системним елементом організаційної структури виступає орган державної влади, пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Він є одиничною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. У державі, в якій встановлено конституційний поділ влади по горизонталі й вертикалі, організаційна структура державного управління набирає певної конфігурації.

Наступним елементом, що формує організаційну структуру є *організаційні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління*. Можна виділити три види зв'язків в організаційній структурі державного управління:

- *субординаційні* (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого);
- *координаційні* (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що загалом вони можуть знаходитись на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління);
- *реординаційні* (знизу вгору, від керованого до керуючого).

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі державного управління можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади (та органів місцевого самоврядування) в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той же об'єкт, або на різні об'єкти й можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки (або взагалі елементів механізму держави та елементів державного апарату), може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільним рішенням.

Спільними ознаками є те, що і субординаційні, і координаційні відносини в системі органів виконавчої влади є управлінськими, а також те, що ці відносини можуть існувати як по горизонталі, так і по вертикалі, за наявності різних видів підпорядкування, а не лише організаційного. Відмінним є спосіб досягнення кінцевого результату органами виконавчої влади, а також те, що у координаційних відносинах, на відміну від субординаційних, сторони виступають, так би мовити, як партнери.

Реординаційні відносини в системі органів виконавчої влади відрізняються від субординаційних відносин за певними ознаками, а саме: при субординаційних відносинах управлінський вплив здійснюється керуючим суб'єктом щодо керованого об'єкта, а в реординаційних – керованим об'єктом по відношенню до керуючого суб'єкта; реординаційні відносини можуть існувати і самостійно від субординаційних, адже їм не обов'язково має передувати управлінський вплив з боку керуючого суб'єкта; здійснення управлінського впливу в субординаційних відносинах є обов'язком керуючого суб'єкта, а в реординаційних відносинах здійснення зворотного впливу може бути як правом керованого об'єкта, так і його обов'язком.

Реординаційні зв'язки передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган приймає рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній може скасовувати чи призупиняти ці рішення);
- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право планово-бюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право представлення для призначення на посаду;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом, брати участь у підготовці рішень органу вищого за статусом;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом, на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;

- право й обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ.

4.2 Основи побудови організаційної структури державного управління

Організаційна структура – один з основних елементів управління організацією. Вона характеризується розподілом цілей і завдань управління між підрозділами і службовцями організацій.

Організаційна структура управління – це форма організації системи управління, що визначає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і тотожність самій собі, тобто збереження основних властивостей за різних внутрішніх і зовнішніх зв'язків; спосіб організації і взаємодії елементів системи і зв'язків між ними, є певною характеристикою процесів, які відбуваються між елементами системи.

Основні вимоги до організаційної структури управління: мінімальна кількість управлінських зв'язків та усунення елементів дублювання, оперативність і гнучкість у роботі.

Важливого значення в умовах реформування набуває сутність організаційної структури державного управління.

Організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та організаційних зв'язків між ними, що виражають взаємодію і координацію елементів всередині системи.

Структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статичну, в той час як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури за необхідністю динамічні, оскільки мають іти вслід за рухом об'єкта управління, що змінюється.

Побудова організаційної структури державного управління, розміщення і взаємодія її елементів, вертикальні та горизонтальні зв'язки, форма зв'язків формуються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних та суб'єктивних умов і факторів, а саме:

- конституційно визначеної форми держави;
- конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій державного управління;
- демократизму і стилю державного управління;
- державної політики;
- стану і розміщення об'єктів управління;
- компетентності управлінських кадрів;
- інформаційного забезпечення державного управління.

Побудова організаційної структури здійснюється шляхом організаційного проектування, основою якого виступає стратегічний план, спрямований на досягнення цілей організації та реалізацію її місії.

Організаційне проектування здійснюється зверху вниз і охоплює наступні етапи:

- визначення вертикальних рівнів управління;
- виконання горизонтального поділу організації, тобто закріплення видів діяльності за лінійними та штабними (функціональними) підрозділами;
- встановлення зв'язків між різними підрозділами;
- визначення повноважень і відповідальності посад;
- визначення посадових обов'язків, закріплення їх за конкретними посадовими особами (за допомогою формування посадових інструкцій).

В ієрархічній побудові організації ті рівні управління, які відображають її виробничо-господарську структуру, утворюють лінійну організаційну структуру управління.

Необхідність збору, переробки та використання інформації, встановлення зв'язків, забезпечення виробничо-господарської діяльності зумовили появу у системі управління функціональних служб (штабів), які формують функціональну організаційну структуру управління.

Сукупність лінійних і функціональних органів утворює організаційну структуру управління. Таким чином, організаційні структури управління поділяють на: лінійні, функціональні та комбіновані.

Результатом комбінування лінійних і функціональних структур з іншими критеріями цільового призначення організацій стала поява і використання в практиці управління організаціями структур наступного переліку: продуктові, споживчі, територіальні, раціональної бюрократії, дивізійні, лінійно-штабні, лінійно-функціональні, бюрократичні, проектні, матричні, програмно-цільові, конгломератні та ін.

Лінійна організаційна структура. Складається із взаємо- підпорядкованих органів у вигляді ієрархії, в якій кожен управлінець підпорядковується тільки одному зверхнику і всі зв'язки з вищими рівнями управління відбуваються через нього. Переваги структури: простота, чіткість і зрозумілість взаємовідносин ланок і працівників управління. Недоліки: може використовуватись тільки у відносно простих організаціях з постійними умовами, завданнями і функціями менеджменту.

Функціональна організаційна структура. Передбачає чітку ієрархію органів управління підрозділами, які забезпечують виконання конкретних функцій управління на всіх рівнях. Переваги: керівники спеціалізуються на окремих управлінських функціях, які виконуються спеціалістами. Недоліки: процес управління дробиться на множину окремих слабо пов'язаних підфункцій, з виникненням нескоординованих дій і дублювання.

Лінійно-штабна структура. При лінійних керівниках створюють штаби (служби), які спеціалізуються на виконанні специфічних управлінських функцій. Права приймати рішення вони не мають, а тільки в межах виділених їм функцій розробляють положення, які забезпечують підготовку якісних управлінських рішень,

які приймаються і доручаються для виконання лінійним менеджером. Недолік – тенденція до збільшення числа і розширення штабних служб.

Лінійно-функціональна структура. За цієї структури функціональні служби уповноважені управляти роботою служб нижчого рівня, які виконують певні конкретні функції. При цьому делегуються не лінійні, а функціональні повноваження.

Бюрократичні організаційні структури. На початку ХХ ст. німецький соціолог Макс Вебер (1864-1920) запропонував концепцію бюрократії як своєрідну нормативну модель – ідеал, назвавши її моделлю раціональної (традиційної) бюрократії. Для цієї моделі характерні наступні особливості:

- чіткий поділ праці, що забезпечує формування висококваліфікованих спеціалістів;
- ієрархічність рівнів управління, за якої нижчий рівень контролюється вищим;
- наявність взаємопов'язаної системи формальних правил і стандартів;
- формальна безособовість, згідно з якою офіційні особи виконують свої обов'язки;
- домінування кваліфікаційних вимог під час формування штатів організації.

Недоліками цієї моделі є негнучкість, неадекватне реагування на нові рішення, консервативне відношення до змін, конфліктність.

Дивізійні організаційні структури. Використовують в організаціях із широкою номенклатурою продукції (послуг), у яких швидко змінюються споживачі, а також у міжнародних організаціях. Серед дивізійних виділяють продуктові, споживчі й територіальні організаційні структури управління.

Споживча організаційна структура. Утворюється підрозділами, діяльність яких орієнтована на певні групи споживачів (покупців, клієнтів).

Територіальна організаційна структура. Формується за географічним розташуванням підрозділів організації у різних регіонах світу, держави чи її регіонів.

Адаптивні організаційні структури. Існує чотири основні типи: проектні, матричні, програмно-цільові, координаційні. Ці структури здатні швидко пристосовуватись до змін у ринковому оточенні.

Проектні – створюються для реалізації конкретних завдань (проектів) з виключною концентрацією зусиль групи на цьому проекті. *Матричні* – тимчасові групи, члени яких підпорядковані як керівнику групи (проекту), так і керівникам функціональних підрозділів, де вони працюють постійно. *Програмно-цільові* – керівник постійно пристосовується до нових умов, цілей і завдань, доручених групі для виконання цільових програм, які можуть змінюватись. *Координаційні* – використовуються за умов одночасної реалізації значної кількості програм, при яких функції керівників делегують кураторам служб або їх блокам.

Конгломератна організаційна структура формується шляхом об'єднання різних типів організаційних структур шляхом використання останніх у різних службах.

Список використаної і рекомендованої літератури

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : Монографія. / В.Д. Бакуменко; Редкол. : В.М. Князев, П.І. Надолішній, М.І. Мельник та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

Дерець В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади // Право України. – 2005. – № 5. – С. 32-35.

Дерець В. Зміст управлінських відносин у системі органів виконавчої влади України // Юридична Україна. – 2005. – № 11. – С. 19-22.

Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

Державне управління : теорія і практика. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

Дзвінчук Д.І. Менеджмент організацій : Конспект лекцій / Д.І. Дзвінчук, В.І. Малімон, В.П. Петренко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 272 с.

Малиновський В.Я. Побудова організаційних структур державного управління сучасної демократичної держави // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 280-288.

Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

Мартиненко В.М. Державне управління : шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : Монографія. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2003. – 220 с.

Новий курс : реформи в Україні. 2010-2015. Національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.

Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.

Соціально-економічний стан України : наслідки для народу та держави : національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

Чиркин В.Е. Государственное управление : Элементарный курс. – М. : Юристъ, 2003. – 320 с.

Юр`єва І. Ефективність управлінських рішень в контексті психології управління // Соціальна психологія. – 2007. – № 6. – С. 102-110.

Якубовський О.П. Кадри, еліти, лідерство в державному управлінні : Навч.-метод. посібник. / О.П. Якубовський, Л.Л. Приходченко. – О.: ОФ УАДУ, 2001. – 172 с.