

Лекція 19 ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

19.1 Сутність та особливості організаційної структури органу державної влади

Наявність структури – невід’ємний атрибут усіх реально існуючих систем, у тому числі організаційних, до яких належать органи державної влади і органи місцевого самоврядування.

Орган державної влади (громадянин або колектив громадян) – це відносно відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом розподілу влади, який створюється у певному, визначеному законом, порядку і здійснює завдання та функції на підставі державно-владних повноважень, власної компетенції; його особовий склад об’єднується правовими зв’язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації та методів діяльності.

Організаційна структура державного органу (від лат. *structura* – будова, розташування, порядок) – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) і взаємозв’язок між цими структурними елементами.

Структура сприяє збереженню стійкого стану системи, тому надає їм цілісності. Стосовно системи структура є показником її зорганізованості.

Відмовляючись від абстрактної категорії «структура» з метою застосування поняття «організаційна структура органу державної влади», потрібно розуміти, що об’єктом структуризації може виступати сама організація (структура організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (структура керівництва) і кожен елемент як самої організації, так і її апарату управління, якщо розглядати їх окремо (структура кадрів державної організації, структура технічних засобів, структура методів управління, структура функцій управління і т. ін.).

Усі органи належать до класу систем управління, структура яких є сукупністю ланок та рівнів управління. Між ними встановлюються підпорядкованість та взаємозв’язок.

Ланка управління – це самостійний елемент структури управління, який виконує одну чи декілька функцій управління. Наприклад, в органі державної влади – це може бути відділ або окремий державний службовець. До ланки управління слід відносити також керівників, що здійснюють регулювання та координацію діяльності декількох структурних підрозділів.

Рівень управління – це послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим, знизу догори. В основі створення рівнів управління лежать властивість ієрархії, характерна для складних динамічних систем, та відносини детермінації. Структури управління організацій (установ та підприємств) будуються як багатоповерхові споруди з декількох послідовно розташованих рівнів ієрархії управління. Кількість сходин (або рівнів) управління визначає тип структури з погляду її складності. Залежно від цього організаційна структура може бути, наприклад, дворівнева, триврівнева і т. ін.

Важливим елементом структури органу державної влади є внутрішні зв’язки. Вони становлять інформаційну основу управління. За їх допомогою передається інформація між керівниками та структурними підрозділами, досягається взаємосприяння між учасниками управлінських процесів щодо досягнення цілей функціонування органу та здійснюється координація управлінської діяльності [3].

На сьогодні серед фахівців немає єдиної думки стосовно видів зв’язків між елементами структури органу державної влади. Однак, у більшості випадків, прийнято вирізняти вертикальні та горизонтальні зв’язки.

В основі *вертикальних зв’язків* лежать відносини детермінації, тобто підпорядкованості. Зв’язки типу детермінації встановлюються між керівниками, структурними підрозділами та окремими працівниками органу в тих випадках, коли одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати. Вертикальні зв’язки встановлюються між керівниками та їх підлеглими.

Горизонтальні зв’язки базуються на відносинах інтердепенції (взаємозв’язку, взаємозалежності) або констеляції (опосередкованої залежності) та встановлюються між рівноправними керівниками і структурними підрозділами, які взаємодіють у процесі управлінської діяльності [2].

Організаційні структури державного органу різноманітні. Ця різноманітність ще більше посилюється, якщо взяти до уваги різницю в розмірах, складності та сфері діяльності реального об’єкта (державної установи). Однак незалежно від різноманітності реальних об’єктів, систем управління ними, в їх побудові можна спостерігати наявність постійних зв’язків, закономірностей.

Залежно від типів зв’язків між елементами розрізняють лінійну, функціональну та лінійно-функціональну структури органу [6].

На територіальному рівні державно-управлінські відносини реалізуються у декількох площинах: вертикальній (з Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, для яких територіальні органи державної влади є об’єктом управління); горизонтальній (сукупність взаємозв’язків у межах певної адміністративно-територіальної одиниці між декількома співсуб’єктами управління – місцевими держадміністраціями, підрозділами центральних органів виконавчої влади, органами місцевого самоврядування), а також у взаємодії з населенням, яке є замовником і споживачем управлінських послуг. Реакцію всього суспільства чи окремих громадян (як об’єктів управління) на впливи органів державної влади, характер відносин, що при цьому складаються, дозволяє визначити зворотний зв’язок. Ступінь його розвиненості дає можливість з’ясувати ефективність виконання основних і допоміжних функцій, доцільність і раціональність технології здійснення управлінських процедур; узгодженість структурної організації установи із завданнями, що за нею закріплені.

Основними суб'єктами державного управління на територіальному рівні виступають МДА, які несуть відповідальність за стан соціально-економічного розвитку регіону. Аналіз чинних нормативно-правових актів свідчить, що в них регламентуються переважно субординаційні відносини МДА з органами вищого, центрального рівнів управління і структурними підрозділами, але поза увагою залишаються питання горизонтальної координації, внутрішньоорганізаційних взаємовідносин, взаємодії управлінь та відділів з територіальними підрозділами ЦОВВ, органами місцевого самоврядування, громадянами та їх об'єднаннями, а також процедури реалізації реордінаційних відносин. У роботі підрозділів МДА переважають функції організації і контролю.

Дослідження сучасного стану реформування територіальних органів влади дозволяє виділити такі тенденції:

- структура органів влади трансформується без ґрунтового аналізу її відповідності цілям і завданням, які визначені у нормативно-правових актах та обумовлені потребами суспільного розвитку;
- упорядкування структурної перебудови органів державного управління здійснюється переважно шляхом регулювання кількості підрозділів, чисельності працівників, процедур призначення і звільнення керівників, без належного наукового обґрунтування та методичного супроводу всіх перетворень;
- відсутній аналіз практики застосування норм законодавства, що належить до компетенції управлінь та відділів МДА, та якісно налагоджений обмін адміністративною інформацією між державними установами, органами місцевого самоврядування, з населенням.

Основні суперечності на територіальному рівні управління виникають, по-перше, між державними і регіональними інтересами, які проявляються у діяльності систем виконавчої влади та місцевого самоврядування, по-друге, між компетенцією і повноваженнями місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які не розмежовуються положеннями відповідних законів. Їх подолання можливе за умови створення ефективної системи зворотного зв'язку, широкого залучення об'єкта до управління і постійного аналізу його потреб [12].

Узагальнення світового досвіду свідчить, що найпоширенішими напрямками удосконалення структурно-функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин є:

- моніторинг діяльності чинної системи органів виконавчої влади територіального рівня щодо відповідності її побудови інтересам громадян, колективів, регіонів, які вони мають задовольняти;
- визначення закономірностей і суперечностей розвитку суб'єктів і об'єктів управління, шляхів їх подолання;
- узгодження нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів і об'єктів управління з потребами їх ефективного функціонування та тенденціями розвитку суспільства;
- удосконалення технології реалізації державно-управлінських відносин та форм взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських і політичних організацій, населення;
- формування методичного інструментарію щодо визначення якості структурно-функціонального забезпечення діяльності державних установ;
- організація якісного зворотного зв'язку у внутрішньому середовищі системи влади та з елементами зовнішнього середовища.

Упорядкування структурно-функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин є способом розв'язання суперечностей на територіальному рівні, що потребує розробки технології врахування інтересів усіх учасників взаємодії, опрацювання стратегії динамічного розвитку суспільства, визначення мети держави та її інститутів відповідно до потреб соціуму.

19.2 Підходи та методи побудови організаційних структур органу державної влади

Найбільш поширеними є класичний, біхевіористичний (поведінковий), ситуаційний, системний підходи до побудови організаційної структури.

Побудова організаційної структури органу в рамках *класичного підходу* передбачає чітке формулювання цілей, що ставляться перед установою. Організаційна структура установи розглядається при цьому підході як машина, що необхідна для вирішення конкретних завдань шляхом встановлення завдань структурним підрозділам та окремим працівникам. Вважається, якщо завдання встановлені більш конкретно, то вони можуть бути краще виконані.

Сутність *біхевіористичного (поведінкового) підходу* полягає в тому, що організаційна структура розглядається як соціальний організм і основна увага звертається на соціальну роль працівників колективу установи. Об'єктом управління при цьому є мотивація праці службовців, взаємовідносини у малих групах, групова та міжгрупова поведінка, задоволення соціально-економічних потреб членів трудового колективу тощо.

Ситуаційна концепція виникла на основі класичного та біхевіористичного підходів. Її представники вважають, що під час побудови структури організації необхідно враховувати конкретну ситуацію, в якій буде діяти ця організація. До ситуаційних факторів, які треба враховувати, вони віднесли: тип технології та обсяг робіт, орієнтацію на нововведення, характер та важливість вирішуваних завдань, національні традиції і т. ін.

Системний підхід розглядає організаційні структури як складні соціально-економічні системи, складові яких мають якісні риси, які можуть бути втрачені в разі відокремлення їх від організаційної структури, а структури в цілому мають суттєві риси, які не притаманні їх окремим складовим. Відмінними

особливостями цього підходу є те, що організаційна структура органу державної влади розглядається як складова більшої організаційної системи; вона сама є складною соціально-економічною системою, а її складові мають власні цілі.

Необхідність формування нових організаційних структур виникає у випадках: 1) створення нової організації; 2) реструктуризації старої організації; 3) зміни у підходах та методах управління організацією; 4) зміни напрямку діяльності організації тощо.

У наш час є досить багато методів побудови структур управління, які використовуються в різноманітних методичних підходах. *Найбільш поширеними методами є:* досвідний, експертний, аналогій, нормативний, параметричний, технологічний, структуризації цілей, економіко-математичного моделювання, імітаційного моделювання.

Досвідний метод припускає вивчення рішень аналогічних завдань в інших організаціях, внесення пропозицій на основі аналізу ситуацій, що відбулись, та орієнтування на колективний досвід різних працівників.

Експертний метод також базується на досвіді фахівців, які добре знають сутність вирішуваних завдань, володіють достатньою інформацією про дійсні обставини даної організації та вільні у висловленні своєї думки [3].

Метод аналогій полягає у застосуванні організаційних форм та механізмів управління, що виправдали себе в організаціях з подібними характеристиками (характером вирішуваних питань, послуг, типом технології, обсягом виконуваних робіт і т. ін.) стосовно організації, що проектується. На основі методу аналогій формуються типові рішення; схеми організаційних структур, типові положення про підрозділи, посадові інструкції.

Нормативний метод базується на використанні при побудові організаційної структури цілого ряду нормативів, серед яких можна вирізнити такі: норма керованості – відношення між кількістю керівників та підлеглих; граничні величини кількості службовців для формування з них самостійних відділів, бюро, груп; нормативна чисельність персоналу за функціями управління та ін.

Параметричний метод використовується у тих випадках, коли систему управління можна описати за допомогою взаємопов'язаних параметрів, які характеризують керований об'єкт та керуючу систему (апарат управління).

Технологічний метод (або метод формування організаційної структури на основі технологічного процесу реалізації завдань управління) передбачає виконання роботи зі створення необхідних структур у такій послідовності: визначення цілей і завдань, а також функцій, які виконуються державним органом; виявлення обсягу необхідної інформації та характеру її носіїв; встановлення стандартного переліку робіт та операцій за кожною з функцій управління, а також алгоритмів їх реалізації, розрахунок на основі встановлених норм трудомісткості виконання управлінських робіт за окремими функціями управління; розподіл завдань і функцій між підрозділами структури управління.

Метод структуризації цілей передбачає розробку системи цілей організації включно з їх кількісним та якісним формулюванням та наступний аналіз організаційних структур з погляду відповідності їх системі цілей.

Метод економіко-математичного моделювання (зокрема організаційно-економічного та імітаційного) передбачає здійснення послідовно формалізованого опису розташування структурних елементів відповідного функціонального призначення, а потім – опису взаємодії цих елементів.

При формуванні організаційної структури органу державної влади *необхідно враховувати такі вимоги* до неї:

- оптимальність (невеликі підрозділи з висококваліфікованим персоналом, невелика кількість рівнів керівництва, наявність груп спеціалістів, орієнтація на конкретний об'єкт управління, висока продуктивність);
- надійність (забезпечення гарантії достовірності передачі інформації, безперебійності зв'язку);
- оперативність (недопущення негативних дій);
- стійкість (незмінність основних властивостей структури за різних зовнішніх змін);
- гнучкість (здатність змінюватись відповідно до змін зовнішнього середовища);
- ефективність (досягнення ефекту при мінімізації затрат на управлінський апарат).

Організаційне забезпечення реалізації державно-управлінських відносин характеризується ступенем упорядкованості органів влади, нормами, що визначають учасників, розподіл та кооперацію праці, процедури і правила взаємодії. Структурно-функціональне забезпечення діяльності державних установ доцільно розглядати як його складову, що визначає відповідність побудови органу державного управління меті, завданням, функціям, характеру взаємодії між структурними підрозділами, з вищим керівництвом, об'єктами управління.

Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що результативність удосконалення структурно-функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні залежить від визначення ступеня доцільності участі держави та її інститутів в управлінні певною галуззю чи сферою життєдіяльності суспільства, збалансованості інтересів держави та окремих територій, розподілу компетенції та повноважень між органами управління різних рівнів, їх правового оформлення, застосування

різноманітних організаційно-правових форм реалізації державно-управлінських відносин, використання ефективних технологій їхнього втілення у життя [13].

Поглиблення взаємодії держави і суспільства дозволяє оптимально поєднати суб'єктно-суб'єктні, суб'єктно-об'єктні та інші види державно-управлінських відносин, впроваджувати маркетингову модель державного управління; вдосконалювати структурно-функціональну побудову органів влади, спираючись на моніторинг тенденцій розвитку суспільства, і тим самим забезпечувати гнучкість управлінських структур, швидкість їх адаптації до впливів зовнішнього середовища.

Список використаної і рекомендованої літератури

Адміністративна реформа : Досвід Польщі для України : Проект «Суспільство відкритих реформ» / Авт. та редкол. : Л. Токар, Я. Гонціяж, Д. Новаківська та ін. – К. : Видавництво ТОВ Генеза, 2000. – 52 с.

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.

Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения. / Пер. с англ. М. Котельниковой. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 1998. – 288 с.

Желюк Т.Л. Державна служба : Навчальний посібник. – К. : ВД Професіонал, 2005. – 576 с.

Журавський В.С. Політична система України : проблеми становлення і розвитку (правовий аспект). – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 112 с.

Журавський В.С. Методологічні проблеми дослідження політичної системи. – К. : Парламентське вид-во, 2000. – 64 с.

Заветный С.А. Социальное управление и личностное самоуправление : истоки и взаимодействие : Монография. – Харьков : Изд-во Фолио, 1999. – 383 с.

Набока Л.В. Аналіз функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на регіональному рівні // Теорія та практика державного управління. □ X. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр. – 2006. □ Вип. 1 (13). – С. 13-21.

Набока Л.В. Регламентування діяльності органів влади // Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади : [Монографія] / Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Г.С. Одінцева та ін.; За заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – X. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2007. – С. 73-94.

Набока Л.В. Раціоналізація структурно-функціонального забезпечення діяльності територіальних органів влади // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. – X. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр. – 2008. – № 1 (33). – С. 349-357.

Фаренік С.А. Складові теоретичних моделей : специфіка і взаємодія (управлінські аспекти) // Нова парадигма : Альманах наукових праць. – Вип. 28. – Запоріжжя : ЗПДУ, Творче об'єднання Нова парадигма, 2002. – С. 105-115.