

Володимир Яценко

доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті представлені особливості різних підходів до формування організаційних структур державного управління. Проектування організаційних структур державного управління в сучасних умовах – завдання неординарне і трудомістке, адже в якості елемента організаційної структури державного управління виступає державний орган, безпосередньо пов'язаний з формуванням державно-управлінських впливів. Існують різні характеристики державного органу: функціональні, соціологічні, юридичні та організаційні. В організаційній структурі, що робить акцент на приналежність до державного апарату, показуються організаційні властивості державного органу та їх вплив на організаційну структуру державного управління.

У теорії державного управління до базових понять закономірно віднесено організаційну структуру державного управління. Під організаційною структурою державного управління прийнято розуміти державно-управлінську категорію, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та наявних організаційних зв'язків між ними, які виражають взаємодію і координацію елементів усередині даної системи. Структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статичну, тоді як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків.

Актуальність нашого дослідження полягає у необхідності модернізації організаційної структури державного управління, забезпечити її гнучкість та адаптивність.

Ключові слова: організаційна структура державного управління; технологія управління; організаційні зв'язки; матрична структура; оцінка; аналіз.

Volodymyr Yatsenko

Associate Professor of Humanitarian and Social-political Sciences Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION: UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

The features of different approaches to the formation of organizational structures of public administration are presented in the article. Designing organizational structures of public administration in modern conditions - a task extraordinary and time-consuming, because as an element of the organizational structure of public administration is a public body directly related to the formation of public-administrative influences. There are different characteristics of a state body: functional, sociological, legal and organizational. The organizational structure that emphasizes belonging to the state apparatus shows the organizational properties of the state body and their influence on the organizational structure of the state administration. In the theory of public administration, the organizational structure of public administration is naturally attributed to basic concepts. Under the organizational structure of public administration it is accepted to understand the state-administrative category, which characterizes the relations of a set of units of the public administration apparatus and the existing organizational relations between them, which express the interaction and coordination of elements within the given system. The structure reflects the composition of the elements, the internal form of the organization of the system, its static, while the organizational relationships ensure the effectiveness of the structural links.

The relevance of our research is the need to modernize the organizational structure of public administration, to ensure its flexibility and adaptability.

Despite the considerable scientific interest in the problem outlined, insufficient attention is still being paid to the research of approaches to the modernization of the organizational structure of public administration in modern conditions and the effectiveness of its reform.

The purpose of the article is to analyze the effectiveness of the management systems of other countries and, depending on their organizational structure of public administration, to find out the dependence of the mentioned structure on the effectiveness of the reform processes. The tasks are: to reveal models of organizational structure of public administration; analyze the types of organizational management structures; compare foreign and domestic organizational structures of management; provide suggestions for choosing an effective organizational management structure.

Key words: organizational structure of public administration; management technology; organizational ties; matrix structure; evaluation; analysis.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Процеси реформування системи державного управління в Україні постійно перебувають у центрі уваги вітчизняних вчених: М. Долішнього, В. Бакуменка, В. Керецмана, Н. Нижник, В. Чужикова. Дослідження досві-

ду формування організаційної структури державного управління в країнах ЄС відображені в працях закордонних та вітчизняних вчених: Р. Аграноффа, А. Гранберга, К. Лобанова, С. Сморгунова та ін. Незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми досі ще недостатньо уваги приділяється дослідженню підходів до модернізації організаційної структури державного управління в сучасних умовах та ефективності її реформування.

Мета

Метою статті є аналіз ефективності систем управління інших країн і в залежності від їх організаційної структури державного управління виявити залежність від зазначеної структури результативність процесів реформування. Завданнями є: розкрити моделі організаційної структури державного управління; проаналізувати типи організаційних структур управління; порівняти зарубіжні та вітчизняну організаційні структури управління; надати пропозиції щодо вибору ефективної організаційної структури управління.

Будь-яка структура відображає її складові, внутрішню форму організації системи, її статику, тоді як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури - динамічні, оскільки мають рухатися слідом за об'єктом управління, що змінюється. Відтак йдеться про сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені в суворій підпорядкованості й забезпечувати взаємозв'язок між суб'єктом і об'єктом управління [1].

До організаційних структур державного управління в цілому можна застосувати правила, сформульовані М. Вебером у його нормативній моделі раціональної бюрократії. І насамперед – правило ієрархічності управління, яке означає, що структура нижчого рівня підпорядкована структурі вищого рівня і контролюється останньою [2].

Виклад основного матеріалу

Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в 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. Визначальною передумовою ефективного функціонування державно-управлінської системи є організаційна структура державного управління, зорієнтована на забезпечення належної реалізації визначальних цілей і завдань. Організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини сукупності ланок державного апарату та організаційні зв'язки між ними, які базуються на суворій підпорядкованості й повинні

забезпечувати взаємозв'язок між керівною та керованою підсистемами, взаємодію елементів системи [3].

Формування структури органів державної влади здійснюється за відомим принципом Г. Чандлера «стратегія визначає структуру» [4] шляхом визначення цілей для реалізації та побудови відповідних органів влади для виконання визначених функцій. Виходячи з цього, державна влада реалізується через організацію, яка стає її матеріальною силою. Визначення спектра цілей, переліку основних функцій, виділення з них окремих підфункцій є важливими факторами впливу на вибір структури центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Державна влада для реалізації своїх функцій завжди спирається на державний апарат як сукупність органів державної влади.

Ознаки органів державної влади:

- наявність у державного органу державно-владних повноважень;
- організаційно відокремлена самостійна частина державного апарату;
- орган держави створюється в установленому державою порядку;
- орган уповноважується державою здійснювати її завдання і функції;
- орган держави діє в установленому державою порядку;
- наявність компетенції; орган держави є частиною єдиного державного апарату, певної системи органів державної влади [5].

На відміну від державного органу, державна установа – це різновид організації, що виконує соціально-культурні чи адміністративно-політичні функції. Установи створюють соціальні цінності в основному невиробничого характеру (наприклад, установи освіти, культури, охорони здоров'я).

У системі органів державної влади найбільш розгалуженою є система органів виконавчої влади (органів державного управління), що характеризується специфікою функціональної і організаційної структури.

В організаційній структурі державного управління виділяють наступні моделі (типи структур):

- функціональну (створення органів і керівництво ними з метою реалізації певної функції), наприклад – ЦОБВ - територіальні органи;
- лінійну (чітке вертикальне підпорядкування, у вигляді піраміди), наприклад: керівник-підлеглі;
- програмно-цільову (основою є певна ціль чи їх сукупність – і, виходячи з неї, будуються елементи системи та встановлюються взаємозв'язки між ними), наприклад, утворення при органах виконавчої влади окремих структурних підрозділів чи консультативно-дорадчих органів з розробки стратегічних чи тактичних документів розвитку і функціонування цього органу;
- лінійно-функціональну (чіткість прийняття та реалізації рішень з одного боку та забезпечення кваліфікованою інформацією з іншого), наприклад, в місцевій державній адміністрації лінійне підпорядкування функціонального структурного підрозділу голові адміністрації, функціональне – вищому функціональному органу;
- матричну (лінійна плюс програмно-цільова) – пов'язана з територіальним управлінням, забез-

печує комплексний підхід з вирішенням окремих проблем [6].

Організаційна структура державного управління включає в себе: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади в Україні, урядові органи державного управління, місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, Національний банк України, взаємозв'язки між цими органами, а також впливи на їх діяльність з боку Верховної Ради України, Президента України, судів та прокуратури [6].

Організаційна структура державного управління - це особливе державно-правове явище, зумовлене суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом державного управління в суспільстві. Вона містить в собі певний склад, організацію та стійкий взаємозв'язок людських ресурсів, технічних та інших засобів, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-керуючих впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління. У ній концентруються багато соціальних та організаційних якостей держави. Звідси виділення організаційної структури державного управління з різноманітних зв'язків держави і суспільства і її спеціальне розуміння [7].

Своєчасне коригування структури сприяє підвищенню ефективності державної діяльності, а обґрунтований вибір організаційної структури суттєво визначає стиль управління. Важливе значення при виборі організаційної структури державного управління відіграє чітке і якісне прийняття управлінського рішення, що є в ринкових умовах одним із актуальних завдань.

Оперативний перехід на організаційні структури, що відповідають духові часу, може бути тільки при прийнятті швидкого і правильного рішення, що буде відповідати поставленим цілям держави.

На жаль, сучасний рівень якості прийнятих державою рішень не можна визнати задовільним, перш за все тому, що задекларовані майже три десятиліття тому цілі економічних реформ не були досягнуті.

У нових умовах намітилися основні тенденції і концепції управління, що пред'являють нові вимоги до організації управління, які полягають головним чином в удосконаленні системи управління в цілому і організаційної структури зокрема, як однієї з найважливіших її складових. Необхідність зміни організаційної структури державного управління сприяє найбільш ефективному досягненню поставлених цілей.

Будь-яка модернізація системи державного управління нерозривно пов'язана з визначенням оптимальних параметрів, що сприяють формуванню державного управління як відкритої, динамічної соціально-економічної системи. В умовах змін політичного, соціального, економічного середовища актуалізується проблема становлення адекватної організаційної структури державного управління, яка здатна ефективно реагувати на внутрішні й зовнішні коливання.

Регламентация організаційної структури передбачає розробку кількісних характеристик апарату управління і процедур управлінської діяльності. Адже розумно створена організаційна структура системи державного управління визначає її ефективність, оскільки забезпечує стійкість зв'язків між безліччю складових компонентів об'єкта управління і забезпе-

чує цілісність системи. Вона пов'язує окремі елементи системи в єдине ціле, істотно впливає на форми і організацію планування, оперативного управління, способи організації робіт і їх координацію, дає можливість виміряти і порівняти результати діяльності кожної ланки системи. Організаційна структура впливає на технологію управління, ставить завдання оптимального розподілу інформації, відіграє значну роль в підборі і розстановці кадрів на державні посади.

Відповідно при вивченні організаційної структури державного управління виходять з положення, відповідно до якого організаційна структура управління являє собою внутрішню структуру того чи іншого державного органу та, в свою чергу, визначає склад, підпорядкованість, взаємодію і функції по підрозділах і органах управління. В рамках даної організаційної структури протікає управлінський процес, і тут визначення організаційної структури включає систему цілей, їх розподіл між підрозділами, відносини між структурними ланками, розподіл відповідальності, повноважень і прав.

Отже, якщо під організаційною структурою державного управління розуміти не тільки сукупність органів виконавчої влади, які традиційно займаються винятково управлінням, а й організаційні зв'язки, що впливають на управління, то ця структура підключає до управління різні прояви, сторони практично всіх органів державної влади і місцевого самоврядування.

Існує багато типів організаційних структур управління або їх комбінацій (лінійна; функціональна; лінійно-функціональна/штабна; програмно-цільова; матрична структури). Але справа, звичайно, не в назві, а в тому, як діє та чи інша організаційна структура управління, як виконує свої функції і яка оптимальна для існуючих соціально-економічних умов країни. Від обраної і створеної моделі організаційної структури залежить згодом раціональність і ефективність державного управління. Багатоаспектність компонентів організаційної структури державного управління вказують на актуальність її правильної побудови, необхідність удосконалення зв'язків різних ланок, підсистем, їх взаємодій. Тож, якщо ми говоримо про вибір моделі побудови або реорганізації організаційної структури державного управління, то необхідно враховувати багато умов, факторів, та елементів, що включаються в організацію даного процесу.

Вітчизняні організаційні структури управління, на відміну від зарубіжних організаційних структур управління, менш гнучкі й адаптивні - і являють собою жорстку структуру, яку необхідно модернізувати. Зарубіжні ж організаційні структури державного управління можна модернізувати, замінюючи при цьому окремі структурні елементи, що ми і спостерігаємо в Японії, США, Німеччині.

В Україні здебільшого використовується лінійно-функціональна організаційна структура управління. Перевага лінійно-функціональної структури в тому, що у відділах зібрані люди, які виконують подібні завдання. Однак цей тип структури припускає слабкі зв'язки на горизонтальному рівні, надмірний розвиток вертикального субординаційного впливу і громіздкий апарат працівників функціональних служб і рівнів управління. Хоча у результаті підвищується рівень державного управління, та розвиток самоврядних механізмів в ке-

рованих об'єктах спонукає шукати нові організаційні структури, що відповідають духові часу.

В Україні тільки приходять до розуміння, що, перш ніж створювати організаційну структуру будь-якого типу на рівні органів державної влади, потрібно визначитися спочатку з цілями і функціями управління, які є первинними по відношенню до організаційних елементів державного управління. Спочатку створюється організаційна структура - і вже під неї підбираються мети і функції. Така методика побудови не дає визначення рівня прогресивності організаційної структури державного управління.

Відповідно при формуванні нових організаційних структур державного управління варто звернути увагу на закордонний досвід, адаптувавши його до української економічної ситуації на сучасному етапі розвитку.

Так, в більшості зарубіжних країн використовуються багатовимірні форми організаційних структур. Головна властивість багатовимірних структур - змінювати форму, пристосовуватися до мінливих умов, тому вони й отримали назву адаптивних. Матрична структура управління – це сучасний тип організаційної структури управління, який створюється шляхом суміщення двох структур - лінійної та програмно-цільової.

Матрична структура являє собою спробу також використовувати переваги і функціонального, і проектного принципів, і за можливістю уникнути їх недоліків. Для такої структури характерним є подвійне, потрібне і більше складне підпорядкування структурних одиниць. За такої структури створюються різні комітети, комісії фахівців. Дана структура рухлива, гнучка, універсальна.

Як відомо, у світовій практиці західних держав (Іспанія, Франція, Бельгія, Португалія та ін.) відбувся перехід в 70-х роках минулого століття до розвитку адаптивних організаційних структур, що забезпечують швидке пристосування і гнучку реакцію на зміну навколишнього середовища. Адаптивність організаційної структури визначається її здатністю ефективно виконувати задані функції в певному діапазоні зміни умов. Гнучкість показує властивість органів апарату державного управління змінювати в процесі прийняття рішень відповідно до виникаючих завдань свою діяльність та налагоджувати нові зв'язки, при цьому не порушуючи властивості діючої організаційної структури. На практиці це можна побачити при перестановці в рядах вищих посадовців і наданні політичного характеру певним посадам в наявній організаційній структурі [8] (Канада, Франція, США, Німеччина).

Висновки

У проведеному порівняльному аналізі можна зробити наступні висновки про специфіку організаційної структури державного управління.

Перш за все, вибір ефективної побудови організаційних структур управління залежить від чинників безпосереднього і непрямого впливу. Також організаційна структура державних установ не повинна бути складною. Аналіз і оцінка організаційних структур державного управління показують, що в міру розвитку соціальних систем їх організаційні структури ускладнюються. Але ускладнення організаційних структур має ряд негативних наслідків. До них відносяться: збільшення чисельності управлінського персоналу, уповільнення проходження інформації, зниження оперативності

реагування. Часом це переростає у відкриту бюрократичну форму по відношенню до відвідувачів державної установи.

Спрощення організаційної структури державного управління - актуальне завдання не тільки для нашої країни, але і для ряду західних країн. В організаційній структурі державного управління має досягатися оптимальне поєднання централізації і децентралізації, виключення дублювання функцій, мінімально можлива кількість ієрархічних рівнів для забезпечення найкоротшого шляху накопичення і проходження інформації між наказом і його виконанням.

Таким чином, вивчення принципів положень вітчизняного та зарубіжного досвіду організаційних структур державного управління показує об'єктивну необхідність вибору і моделювання тих організаційних структур, які за своїми характеристиками більшою мірою відповідають тенденціям розвитку ринкової економіки, демократії та менеджменту.

Література

1. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ. 1998. С. 67–70; 8–98; 4–5.
2. Вебер Макс. Государство і суспільство / пер. з нім. М. Кушнір URL: www.litopys.org.ua/wbs03.htm
3. Ємельянов В. М., Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях: навч. посіб. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. 336 с.
4. Chandler, A.D. (1962), *Strategy and structure*, Cambridge, mass.: The M.I.T. Press, 388 p.
5. Нижник Н. Р., Дубенко С. Д., Мельниченко В. І. та ін. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / за заг. Ред. Нижник. Н.Р. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 198 с.
7. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно – функциональные вопросы): учеб. пособ. Москва: ОАО «НПО» «Экономика», 2000. 302 с.
8. Білінська М. М. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / авт. кол.: М. М. Білінська, О. Л. Євмешкіна, І. Г. Сурай. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.