

Любов БОНДАРЕНКО

*аспірантка кафедри публічного управління
та митного адміністрування,
Університет митної справи та фінансів*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗА РАХУНОК ДОСКОНАЛОЇ ПОБУДОВИ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР

Важливою умовою забезпечення ефективності державного управління є високий рівень організації праці органів виконавчої влади і досконалість побудови організаційних структур, в яких здійснюються управлінські процеси. Провідна роль органів виконавчої влади в суспільній діяльності обумовлює особливі вимоги до упорядкування організації правового і господарського забезпечення, організаційної корпоративної культури діяльності. Ці та інші питання організації діяльності органів виконавчої влади вирішуються з огляду на теоретичні, методичні і практичні засади науки «теорія організації». Теорія організації являє собою сферу наукового знання, яка вивчає загальні закономірності формування, функціонування і розвитку всіх типів організацій як складних динамічних систем, що мають чітку мету [12, с. 6]. Теорія організацій – комплексна інтегративна наука, що вивчає організацію як відкриту систему, організованість і порядок у природі, суспільстві та інших підсистемах світу, передусім організацію підприємств, фірм і компаній та їхню взаємодію із зовнішнім середовищем, властиві їм форми й методи управління, організаційну структуру та ін. [16, с. 599].

Для організації праці органів виконавчої влади застосовуються різні форми організаційних структур, особливі методи організації праці і процесів управління з метою поєднання інтересів держави й усього суспільства та багато ін. В Україні в умовах побудови якісно нового типу економіки органи виконавчої влади стають основними суб'єктами, які розробляють і впроваджують інноваційний шлях розвитку існування країни, його ринкових можливостей, нові комбінації управлінських нововведень, внутрішні програми інституційного забезпечення сучасних організаційних форм і методів праці, що забезпечуються дотриманням низки нормативно-законодавчих і нормативних вимог до побудови організаційної структури органів влади на всіх рівнях. Органи виконавчої влади забезпечують виконання державних функцій на відповідних територіях, політику держави та функції державного управління, об'єднують у своєму складі центральні органи виконавчої влади і місцеві державні адміністрації. Їх структура включає міністерства, широко розгалужену мережу структурних підрозділів (комітетів, директоратів, департаментів, комітетів та інші), які виконують функції держави по вертикалі і горизонталі, з різним складом повноважень і відповідальності. Їх організаційні форми мають різний характер, тип відповідальності, широкі повноваження і відносини за змістом і формою впровадження. Вони відображають надзвичайну складну організацію державного управління, що обумовлює постійну увагу до їх організаційного стану, контролю і вмотивованої ефективної діяльності, що потребує своєчасного удосконалення їх організаційного порядку і взаємодії. Без

забезпечення організаційної досконалості побудови структури органів виконавчої влади і процесів праці, забезпечення економічного, соціального, екологічного, культурного та інших видів розвитку країни досягти неможливо.

Ідея радикального удосконалення організаційної побудови системи центральних органів виконавчої влади України, яка передбачала перегляд функцій і встановлення нових організаційних форм діяльності, була наголошена ще в 1996 р. [1]. Плани її реалізації затверджені відповідними указами Президента України [2; 3], але вони не були виконані, а кроки впровадження заходів створення ефективної організаційної структури системи центральних органів виконавчої влади ще далеко не завершені [8]. У 2016 р. Кабінет Міністрів України ухвалив низку розпоряджень стосовно реформування державного управління в Україні, у тому числі затверджені: Стратегія реформування державного управління України на 2016 – 2021 рр., Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, Концепція запровадження посад фахівців з питань реформ, Методика аналізу та оптимізації робочих процесів і процедур в органах виконавчої влади [4; 5; 6; 7]. Водночас застарілі правила побудови системи центральних органів виконавчої влади фундаментально не переглянуті, а також відсутнє їх радикальне перепроєктування.

Кінцевий результат діяльності органів виконавчої влади значною мірою визначає їх структура, яка в країнах західної демократії вважається основним інструментом досягнення високої ефективності разом із фінансовими заходами.

Оновлення системи органів виконавчої влади стало відбуватися в контексті державної політики шляхом проведення адміністративної, парламентської, конституційної, правової, адміністративно-територіальної, бюджетної, муніципальної, податкової та судової реформ. Активізація вирішення існуючих проблем почалась з упорядкування діяльності органів виконавчої влади, конкретизації їх ролі, змісту і завдань, змістовних і складових параметрів упорядкування, перегляду нормативно-правових і методичних основ з урахуванням соціально-гуманітарних, економічних, політичних та інших аспектів їх інституційного забезпечення і формування нових інститутів. У складі заходів передбачався також перегляд організаційних форм і структур системи органів виконавчої влади.

В основі діяльності структурних підрозділів органів виконавчої влади лежать універсальні принципи побудови відносин між державою та громадянами: верховенство права, законність, відкритість та прозорість, неупередженість, пропорційність, підконтрольність, відповідальність, високі етичні стандарти поведінки [10, с. 19]. Під час аналізу нормативно-законодавчого, інституційного та організаційного забезпечення органів виконавчої влади в Україні перш за все звертає на себе увагу їх кількість, у тому числі міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність яких координується і спрямовується Кабінетом Міністрів України, міністрами, віцепрем'єром. При цьому слід зазначити, що хоча державний сектор економіки України суттєво зменшився, кількість державних службовців постійно коливається. Так, кількість державних службовців у 1992 р. становила 63,8 тис. осіб, у 2001 р. – 170 тис. осіб, у 2005 р. – 247,1 тис. осіб [14], у 2008 р. – 278,7 тис. осіб [14; 9, с. 225], у 2013 р. – 335,3 тис. осіб [14], у 2014 р. –

295,7 тис. осіб [14; 20]. Починаючи з 2014 р. офіційна кількість державних службовців почала скорочуватися, у 2015 р. їх було 268,4 тис. осіб [17, с. 21], а на кінець 2021 р. – 128 тис. осіб [11]. Наведені цифри кількості державних службовців і відповідно витрати на їх утримання при існуванні стійкого дефіциту бюджету і падіння економічної спроможності України до сталого розвитку все ще не можуть вважатися задовільними, оскільки стан соціально-економічного розвитку країни напряму залежить від ефективності діяльності органів влади. Тому пошук шляхів удосконалення побудови організаційних структур органів виконавчої влади набув ще більшого значення.

Доцільно підкреслити, що довго вважалось, що організаційні структури, побудовані за певними принципами, є досконалими. З часом це уявлення було спростоване. П. Друкер зазначив: «Сьогодні, нарешті, стало зрозуміло, що такого явища, як єдино правильна організаційна структура, не існує. Є просто різні види структур, кожен з яких має свої сильні й слабкі місця. Стало очевидним, що організаційна структура не є самоціллю. Це інструмент, за допомогою якого можна підвищити продуктивність праці співробітників» [18, с. 25] (переклад автора – Л. Б.). Сьогодні запровадження заходів з удосконалення організаційних структур органів виконавчої влади здійснюють здебільшого адміністративними методами. Правила загальної раціональної побудови структурних підрозділів відсутні. Так, згідно з Типовим положенням про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, вид структурних підрозділів, їх статус, максимальну кількість, фонд оплати праці визначаються головою місцевої державної адміністрації в межах відповідних бюджетних призначень [13]. Ці рішення не супроводжується якісним науковим обґрунтуванням їх показників. Недостатньо враховуються і спеціалізація діяльності. Тому, серед завдань з удосконалення системи органів виконавчої влади вже десятки років наголошуються одні й ті самі недоліки (недостатня якість формування політики, низький рівень аналітичної роботи, дублювання повноважень органів виконавчої влади, низька ефективність планування їх діяльності, відсутність принципів їх раціонального розподілу, правил чи критеріїв їх організаційного забезпечення, нерозподіленість функцій розробки рішень і функцій їх реалізації, дублювання інформації, низький рівень координації робіт, відсутність обміну даними, тощо) [5; 15; 19].

На сьогодні існують різні підходи до вибору структури побудови організаційних засад управлінської діяльності. Структурні підрозділи будуються за функціями управління, за етапами управлінського циклу, залежно від характеристики виконуваних робіт, за територіальним принципом, за рівнем централізації тощо. Можуть створюватись підрозділи і з урахуванням декількох підходів із застосуванням наукового обґрунтування їх доцільності й організаційного моделювання. Воно базується на раціональному поділі праці, змісті й регламентації регіональних завдань та їх чіткому визначенні в посадових інструкціях, методичному й інформаційному забезпеченні. Але єдині правила чи критерії побудови структури органів виконавчої влади відсутні, що продовжує породжувати існування організаційних проблем і недостатнє використання можливостей організації інших ресурсів підвищення ефективності управління та існування інших проблемних питань.

Для визначення доцільності створення різних структурних підрозділів у системі управління необхідним є знання їх основних характеристик, які дозволять виокремлювати зміст і систематизувати функції споріднених завдань, проектувати і застосовувати їх робочі процеси, збалансувати інтегрований вплив, налагодити й оптимізувати комунікативні зв'язки. Усе це дозволить визначити за цільовою спрямованістю ключові підрозділи органів виконавчої влади. Перелік основних характеристик структурного підрозділу може стати основою для розробки паспортів у бланках структур, які можуть стати нормоутворюючим і контролюючим документом для аналізу діяльності і подальшого розвитку системи державного управління.

Список використаних джерел

1. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 26 липня 1996 р. № 596/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596/96#Text>
2. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99#Text>
3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>.
4. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 р. № 905-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2016-p#Text>.
5. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p#Text>.
6. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-p#Text>.
7. Методика аналізу та оптимізації робочих процесів і процедур в органах виконавчої влади: лист Кабінету Міністрів України центральним органам виконавчої влади від 31 травня 2019 р. № 11081/0/2-19. URL: https://www.mil.gov.ua/content/pdf/vnytr_control/metodica_gimo.pdf.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p#Text>.
9. Публічне адміністрування в Україні / Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. [та ін.]: посібник. Харків: ХарPI НАДУ Магістр, 2011. 306 с.
10. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рекомендації / авт. кол.: Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін.; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Київ: НАДУ, 2010. 28 с.

11. Статистичні данні КСДС: Національне агентство України з питань державної служби: офіційний сайт. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv>.
12. Конспект лекцій до вивчення дисципліни «Теорія організації» для студентів напряму підготовки 6.030601 «Менеджмент» / укл. Ю. В. Мельник. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 44 с.
13. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації: Постанова КМУ № 887 від 26 вересня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-p#Text>.
14. Толкованов В. Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні: інформаційно-аналітичний звіт; підготовлено в рамках проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС). Київ, 2017. 57 с. URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/Analytical-report_Institution-Training-2017_7July_Final.pdf.
15. Про внесення змін в розпоряджень КМУ України від 27 червня 2016 р. № 474 і від 27 грудня 2017 р. № 1013: Розпорядження КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2018-p#Text>.
16. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.] Київ : Академія, 2002. Т. 3. 952 с.
17. Аналіз оплати праці державних службовців у контексті реформування системи державного управління: збірка досліджень / Волошина О. В., Іванов О. В., Іващенко А. І. та ін.; за заг. ред. В.М. Мазярчука. Київ: 2019. 210 с.
18. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента XXI века / Питер Ф. Друкер; пер. с англ. и ред. Н. М. Макаровой. Москва: Вильямс, 2007. 276 с.
19. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text>.
20. Гончарук Н., Кулакова Є. Удосконалення механізму добору кадрів на державну службу в Україні в контексті вітчизняного та зарубіжного досвіду / *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2019. Вип. 3(42). С. 128 – 136. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2019/2019_03\(42\)/17.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2019/2019_03(42)/17.pdf).

Отримано редакційною колегією: 01.04.2022.