

DOI: [10.32702/2307-2156-2022.5.70](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2022.5.70)

УДК 316.354_351(477)

*Л. І. Бондаренко,
аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування,
Університет митної справи та фінансів
ORCID ID: 0000-0002-6944-3489*

УДОСКОНАЛЕННЯ СТРУКТУРНОЇ ПОБУДОВИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

*L. Bondarenko
Postgraduate student of the Department of Public Management and Custom Administration,
University of Customs and Finance*

IMPROVING THE STRUCTURAL STRUCTURE OF EXECUTIVE BODIES AS A FACTOR IN ENSURING THE EFFICIENCY OF CIVIL SERVANTS

Здійснено огляд затверджених нормативно-правових документів і оцінка застосовуваних підходів до досконалості організаційних засад діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні. Зазначено відсутність застосування в практиці модернізації організаційної бази створення підрозділів органів виконавчої влади науково-методичного супроводу, необґрунтованість послідовності застосованих кроків щодо удосконалення організаційних засобів структурної побудови органів влади. Виявлено, що здійснюваний пошук шляхів удосконалення робочих процесів у державному управлінні на основі тільки аналізу їх існуючого стану, без попереднього уявлення про характеристики, досконалості, інноваційності та обґрунтованого еталону ускладнює шлях формування влади за часом, інноваційним змістом і періодом приєднання до європейської платформи SMART-спеціалізації в частині управління інноваціями в різних сферах діяльності. Запропоновано логічний алгоритм структурної модернізації структури органу виконавчої влади, застосування якого дасть змогу суттєво підвищити і розширити науково-методичну базу модернізації організаційних засад у системі органів виконавчої влади на всіх рівнях.

The results of research of the actual problem on improvement of structural construction of forms of the organization of work of civil servants which is considered as process of creation of organizational structural divisions of executive bodies are offered. The approved normative-legal documents are reviewed and the applied approaches to the improvement of organizational bases of activity of executive bodies at the local level are estimated. Organizational structure of the executive branch is considered as a factor of direct impact on ensuring stability, stability and consistency of processes of formation and maintenance of competitiveness and economic capacity of the state, which can be implemented by system-forming, system-providing and system-adaptive structures of executive bodies. The lack of scientific and methodological support in the practice of modernization of the organizational base of the executive power units, the unreasonableness of the sequence of steps taken to improve the organizational means of structural construction of

government, namely: insufficient elaboration of the theoretical framework, lack of standardized methodological principles and structural modernization. It is emphasized that management decisions regarding the modernization of government structures are made by administrative means, which complicates and even makes modernization measures contrary to the objectives of the tasks (changing the number of civil servants, duplication of functions, reducing responsibility, etc.). It was found that the search for ways to improve work processes in public administration based only on the analysis of their current state, without prior understanding of the characteristics, excellence, innovation and sound standard complicates the path of power formation by time, innovation content and period of joining the European SMART-specialization platform. in terms of innovation management in various fields. They are a necessary component of the real growth and widespread use of evolutionary SMART specializations. Systematized and given a meaningful description of the main features of the "typical" structural unit of the executive branch, which together can be part of the passports of structural units. The main focus is on the need for their preliminary analysis and evaluation when selecting a new or improving an existing unit. The content of the characteristics of the structural unit is associated with the goals, functions and objectives for which it is intended and to determine the conditions and methodological principles of its further improvement. A logical algorithm of structural modernization of the structure of the executive body is proposed, the application of which will significantly increase and expand the scientific and methodological base of modernization of organizational principles in the system of executive bodies at all levels.

Ключові слова: *організаційна структура; органи виконавчої влади; удосконалення; характеристики організаційних структур; організаційний розвиток; система організаційного упорядкування процесів управління.*

Key words: *organizational structure; executive bodies; improvement; characteristics of organizational structures; organizational development; system of organizational organization of management processes.*

Постановка проблеми. 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. [19, т. 3, 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 інших. 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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Організація праці загалом і управлінської зокрема є об'єктом дослідження в усіх видах суспільної діяльності і належить до питань організаційної науки. Теорія організації як наука сформувалась за участю багатьох вітчизняних учених. Теоретичні питання науки організації розглядалися у працях О. Богданова, Л. Грейнера, І. Адзіса, А. Пригожина, Д. Ліппіта, Б. Мільнера і багатьох інших.

У 1920 р. О. Богданов опублікував працю «Тектология: Всеобщая организационная наука» [17], в якій зробив спробу систематизувати організаційний досвід людства і розробив концепцію традиційної організації – речей, людей, ідей. Завдання полягало в озброєнні керівників знаннями основних принципів і законів загальних для трьох систем – соціальних, технічних і біологічних. Його ідеї були широко використанні зарубіжними вченими Р. Лайкертом, Г. Саймоном, І. Ансоффом. На початку 1970-х рр. з'явилися ідеї щодо побудови організаційних структур управління за двома підходами: структурним, коли упорядкування здійснюється для внутрішнього устрою організації, і динамічним, що передбачав аналіз впливу зовнішнього середовища на організацію. Це обумовлювало необхідність враховувати велику кількість взаємопов'язаних елементів. На сучасному етапі змінюється стиль керівництва, структура організації, з'являються нові цінності, стрімко розвиваються інформаційні процеси, відбуваються інші зміни. На початку 1990-го р. американський дослідник Дуглас Норт запропонував основні засади теорії інститутів і інституційних змін і навів докази великої ролі організаційних чинників, які він вважав більш важливими, ніж технічні, розглядаючи їх як ключ до економічного зростання та ефективної організації економіки [18]. Сьогодні в країні остаточно не вирішена проблема наукового обґрунтування раціональної побудови організаційної структури органів виконавчої влади, які є першими у складі ресурсів управління.

Мета статті: аналіз і узагальнення стану організаційної побудови структури органів виконавчої влади як середовища ефективної праці державних службовців. Розробка пропозицій щодо підвищення якості структурних трансформаційних й організаційних основ діяльності органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. У своїх працях вчені почали системно розкривати сутність і принципи організацій як структур, що функціонують заради якісного плину виробничих і бізнесових процесів, у тому числі окремих галузей. Увага концентрується на закономірності змін, які відбуваються в організаціях. Вводяться поняття «життєвий цикл організації», «етапи і фази її існування», розглядається їх зміст і послідовність розробки і доводиться, що існування структур передбачає прогнозне повторення моделей поведінки організації за чіткими схожими стадіями їх існування в подальшому.

У теорії управління організаційні питання досліджуються стосовно окремих організацій, галузей і процесів та інших структурних угруповань. І. Адісес вважав, що всі організації, як живі організми, проходять через схожі періоди життєвого циклу і демонструють повторювані моделі поведінки. На кожній новій стадії будь-яка організація стикається з викликами і складнощами їх подолання, і кожній організації необхідно мати здатності управління переходом від одного стану до іншого і навчатись самоорганізації. В основу теорії життєвих циклів організації він закладав закономірні послідовні етапи: залицяння, дитинство, юність, розквіт, занепад, аристократизм, салеми-сіті, бюрократизм, смерть. Існують і моделі життєвих циклів організації Л. Грейнера, Д. Ліппіта і В. Шмідта, Д. Міллера і П. Фрізена, Д. Каца і Р.Канна та ін. [16, с. 85 – 86]. Ознайомлення з ними дозволяє пояснити зміни, які відбуваються в організаціях з часом і побачити можливості подальшого розвитку. Втім в органах управління і їх організаційних структурах знання життєвих циклів організації поки не востребувані і не розглядаються як проблеми, хоча ідеї теорії організації напряду пов'язані і стосуються систем управління та їх структурних підрозділів. Порівнюючи їх, можна побачити організаційну єдність з будь-якими організаціями. Однак слід підкреслити, що достатньо короткий період існування організаційних структур органів виконавчої влади в Україні і зміни процесів суспільної діяльності ще не сприяли побудові стійких структур управління, які вже можна було б аналізувати за стадіями життєвого циклу, прогнозувати їх зміну і діяльність і здійснювати заходи реінжинірингу.

А. І. Пригожин характеризував організацію як «третю природу», яку створили люди слідом за технічними засобами впливу на «першу природу» для розв'язання синергійного парадоксу. Автор розглядав організацію як сукупність соціальних груп, статусів, норм, відносин єдності – конфлікту та лідерства, штучно створену для досягнення важливих цілей, безособову ієрархічно побудовану структуру зв'язків і правил, основним завданням якої є досягнення синергійного ефекту. Він вважав, що організації притаманні такі внутрішні сукупності: між особистісним та безособовим; між індивідуальним і спільним; між планомірним та спонтанним; між департаментальним та інтегральним. Розв'язання їх, на думку автора, є складним інтелектуальним завданням системи управління, яка одночасно відповідає і за цільові дії, і за підтримку організаційного порядку [26, с. 12].

Діяльність органів влади – узагальнене поняття. До нього належать органи влади, які займаються вирішенням питань господарювання на державному і місцевому рівні. Функції держави мають власну специфіку. Це економічні, соціальні, політичні, правоохоронні, ідеологічні та інші функції, які здійснюються в широкому полі управлінської праці. Сфера повноважень органів виконавчої влади на місцевому рівні стосується лише місцевих проблем і спирається на демократичні концепції державного управління та місцевого самоврядування і організаційні засади її забезпечення.

Трансформація системи державного управління супроводжується необхідними змінами в системі організації владної діяльності і в пошуках науково-обґрунтованих підходів до її організаційних основ. Для

вирішення проблеми організації ефективної влади нового типу і шляхів її структурної побудови і вибору нових підходів до організаційних процесів, технологій і механізмів необхідні нові методичні підходи.

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 перепроектування.

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]. Починаючи з 2014 р. офіційна кількість державних службовців почала скорочуватися, у 2015 р. їх було 268,4 тис. осіб [20, 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.

Аналогічний стан побудови організаційної структури органів влади спостерігається і на місцевому рівні. Він пов'язується із переліком повноважень органів виконавчої влади, затверджених нормативно-правовими документами, що визначають їх діяльність і повноваження: Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), Типовий регламент місцевої державної адміністрації (1999 р.), Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні (2001 р.), Типове положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації (2012 р.) та інші, що містять чітке визначення організації, повноважень, відповідальності та порядку діяльності органів влади, методів і форм їх діяльності.

З метою оптимізації центральних органів влади, усунення дублювання їх повноважень і забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності праці державних службовців відповідно до п. 15, частини першої ст. 106 Конституції України у грудні 2010 р. був підписаний Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [3], відповідно до якого передбачалось проведення певних реорганізаторських заходів. Але і через 10 років ця проблема не була вирішена. З кожним роком зростала не тільки чисельність органів виконавчої влади, а й кошти на їх утримання. Найменше кошти витрачається на Офіс Президента України, хоча і їх сума постійно зростає. У 2014 р. закладено 293,1 млн грн, 2015 р. – 444 млн грн, 2016 р. – 456,5 млн грн, 2017 р. – 819,9 млн грн, 2018 р. – 1 млрд 063,9 млн грн, 2019 р. – 945,2 млн грн, 2020 р. – 912,4 млн грн. Одночасно у 2020 р. бюджет Верховної Ради України становив 1 млрд 989 млн грн, а бюджет Кабінету Міністрів України – 2 млрд 731,1 млн грн [24]. Такий стан щодо утримання органів влади стосується і регіонів, що робить кроки його усунення все серйознішими і невідкладними. Розуміння такої необхідності є і з боку самих органів влади, про це свідчать низка нормативно-законодавчих актів [5; 6; 8]. До першочергових кроків удосконалення структури, чисельності і витрат на утримання органів влади віднесено удосконалення організаційного базису і його структурних основ.

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» [21, 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 [14]. Ці рішення не супроводжуються 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; 16; 22].

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 вирішення останніх в Україні передбачена реалізація Стратегії реформування державного управління України [5], упорядкування системи центральних органів виконавчої влади та оновлення їх організаційної структури відповідно до цільової моделі функціонування, визначеної Концепцією оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [6], чіткий розподіл повноважень, відокремлення функцій розробки політики від функцій її реалізації та інші заходи. Вони розробляються з урахуванням закладених у спільній Програмі підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (Sigma) Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу. Водночас, реалізація запрограмованих заходів викликає низку питань. Функціональне обстеження центральних органів виконавчої влади (крім міністерств) і формування структурних підрозділів органів виконавчої влади продовжує здійснюватись залежно від чисельності існуючого апарату, залишаються стереотипи у визначенні кількості структурних підрозділів, у яких не всі функції кореспондують зі сферами державної політики. Оптимізація кількості працівників в органах виконавчої влади, побудованих на індикаторах і критеріях, визначення показників діяльності кожного органу потребує певного уточнення. Незрозумілим і необґрунтованим, на наш погляд, є прийняття індикаторів для оцінювання стратегічних планів досягнення цілей. Так у 2021 р. частка прийнятих стратегій, які відповідають встановленим вимогам, повинна була бути 80 %, а частка стратегій, щодо виконання яких здійснюється щорічне звітування, – 60 %, частка виконаних заходів річного плану дій Уряду – 65 %. Неможливо пояснити, чому навіть показники якості і результативності діяльності Уряду, можуть коливатись у межах 45 % – 65 % і вважатись як досягнутий рівень якості [5]. Незрозуміло, чому оптимальна кількість працівників органів виконавчої влади при досконалій організації праці повинна бути 100 %, а їх результативність – значно нижчою.

Окремого розгляду потребує і застосування затвердженої урядом для обстеження організаційної досконалості діяльності органів виконавчої влади в частині виконуваних процесів розробки і реалізації управлінських рішень Методики аналізу та оптимізації робочих процесів і процедур в органах виконавчої влади (далі – Методика) [7]. Вона пропонує логічний інструментарій змістовно-факторного і методико-технологічного аналізу робочих процесів і процедур у системі управління, які при її застосуванні можуть надати інформацію для удосконалення системи управління та її організаційного удосконалення. Водночас застосування цієї Методики є недостатньо виправданим, хоча результати її впровадження і можуть мати широкий спектр використання. По-перше, існує безліч управлінських процедур, аналіз якісних і кількісних характеристик яких може стати ситуативним. Їх поточні й кінцеві результати можуть не збігатися зі змістом, часом, періодичністю здійснення з більшістю виконуваних робочих процесів. Їх аналітична оцінка, хоч і дасть відповідь на питання «яка ситуація сьогодні?», не може дати відповідь на питання «як буде потім?». І хоч оцінка існуючого стану також важлива, попереднім кроком до її отримання й формування висновків повинна бути відповідь на питання: як повинно бути в сьогоднішньому новому, змінюваному середовищі в полі державного управління і прогнозуванні його в майбутньому?

Необхідна відповідь на питання і в частині формування вимог, які слід унормувати для отримання необхідних результатів праці. Тобто необхідно попередньо осмислити, проаналізувати існуючі теоретичні й методичні напрацювання положень науки державного управління і пов'язаних з нею наук, з'ясувати стратегічні зміни в суспільній праці, розробити моделі процесів її розвитку і наукових засад їх реалізації в системі

організації діяльності органів влади. А потім при аналізі робочих процесів за запропонованою Методикою [7] порівняти характеристики і параметри того, «що є», з тим, «як повинно бути» з урахуванням закономірностей і очікуваних змін, сформулювати науково-прикладні підходи оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, технології їх реалізації і методи розрахунку необхідної кількості виконавців з урахуванням методичних настанов запропонованої методики. Послідовність кроків з реінженірингу організаційних заходів і проектування робочих процесів у системі управління дозволить вирішити проблему процесної оптимізації органів виконавчої влади. Водночас необхідно вирішити питання раціональної кількості видів і методів визначення структурних підрозділів і створення в них відповідного поля управлінської діяльності. Складові діяльності потребують приділення уваги до визначення доцільності не тільки існування наявних підрозділів, а й створення нових і відповіді стосовно їх ролі, спрямованості і можливостей розвитку як складових частин загальної системи управління певного рівня.

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.

Склад характеристик, запропонований для аналізу і оцінки структурних підрозділів органів виконавчої влади, наведений у таблиці 1. Результати аналізу системи структурних підрозділів, за запропонованими характеристиками і параметрами, дозволять визначити подальші кроки для удосконалення їх складу за значущістю, продуктивністю, межами діяльності, кооперуванням, організаційною і корпоративною культурою управління. Використання результатів аналізу отриманого аналітичного масиву даних дозволяє на пряму наблизитись до визначення проблеми обґрунтування видів і кількості підрозділів. Зміст праці і процесів її облаштування порівнюються з можливостями і здатностями тих структур, в яких вона здійснюється. Процеси управлінської діяльності і їх елементів можливо проаналізувати за характерними рисами управлінських підрозділів і умовами, які вони повинні забезпечувати для ефективного плину процесів і високої результативності управлінської праці.

Таблиця 1
Основні характеристики структурного підрозділу органів виконавчої влади

Назва	Зміст, перелік складників
Мета створення	Формування сучасного структурного підрозділу, здатного підвищувати ефективність праці в умовах трансформаційних змін
Перелік закріплених функцій	Економічні, організаційні, комунікативні, правоохоронні функції підтримки організаційного порядку
Вид діяльності	Прогнозування, планування, аналіз, оцінювання
Вид влади	Законодавча, виконавча, судова
Принцип організації	Об'єктно-предметна, спеціалізація, функціональний принцип, інтеграція, інтелектуалізація
Форма інтеграції	Вертикальна, горизонтальна, вертикальна-горизонтальна, мережева
Ієрархічність	Плоска, мережева, вертикальна, самоорганізація
Комунікації	Внутрішні, зовнішні, прямі, зворотні
Реагування на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища	Інертні, адаптивні, реактивні, змішані
Тип управління	Централізоване, децентралізоване, координаційне, інституційно-саморегульоване, горизонтально орієнтоване, демократичне
Організаційно-правова форма	Юридично самостійні, чинна нормативна база, самоорганізація
Організаційна форма	Директорат, департамент, комітет, підрозділ, відділ, бюро, команда (тимчасове утворення), мережева структура (координація та створення в горизонтальній площині), агенція
Ділові відносини	Внутрішні, зовнішні, економічні, технологічні, соціальні, обмін концепціями, коучинг, інформаційні
Професії виконавців	Економічні, соціальні, політичні, правові, програмісти, аналітики
Принцип розподілу і координації завдань	За складністю, за професійним змістом, за ієрархією посад
Конкурентні переваги	Професіоналізм, конкурентоздатність, інформаційно-комп'ютерний потенціал
Кількість працівників	Фактична, встановлена згідно із законодавством, нормативна
Річна вартість утримання підрозділу	Річний бюджет структурного підрозділу, у тому числі на одного працівника, матеріально-технічне, інформаційно-технологічне забезпечення
Здатність до самоорганізації	Чіткий розподіл обов'язків, тісна співпраця, здатність до гнучких

Назва	Зміст, перелік складників
	перетворень, наявність планів діяльності, процент виконання планів
Умови призначення на посади	Конкурси, трудовий договір, рекрутинг, корпоративні вміння
Інноваційні зміни за останні 3 роки	Інституційні, методико-технологічні, аналітико-координаційні, організаційні, економічні, соціальні
Технології виконання функцій підрозділу	Методи, технології, моделі, інший інструментарій
Соціальна єдність	Єдність цілей і напрямів діяльності, здатність до виконання суміжних функцій, співпраця
Фактори розвитку	Інноваційне планування, програмування, інноваційні процеси діяльності за напрямками цільової спрямованості
Мотивація праці	Заробітна плата, премії, методи стимулювання, кар'єрне зростання, професійне зростання, імідж праці, стабільність
Методи праці	Економічні, соціальні, психологічні, організаційні, аналітико-розрахункові, методи моделювання, аналіз прогнозування
Можливість внутрішнього організаційного розвитку	Зростання через креативність, через директивне керівництво, через делегування повноважень, через узгодження, координацію, через співпрацю та ін.
Організаційна ефективність	Здатність створення раціональної системи розподілу повноважень, відповідальності, форм і методів співпраці працівників у структурному підрозділі

Наведені узагальнені характеристики структурних підрозділів дозволяють побачити певну організаційну єдність їх побудови, сформувані умови праці, їх особливості, спільні й відмінні характеристики застосовуваних технологій, пріоритети, трансформаційний інструментарій і створити повне уявлення про характеристики і зміст середовища управлінської діяльності, пов'язуючи зміст праці, яка закріплюється за підрозділами, з організаційними умовами її здійснення і визначити можливості усунення існування можливих протиріч. Це дозволяє виокремити потенційні недоліки та існуючі організаційні можливості структурних об'єднань і скласти плани заходів щодо їх подальшого розвитку. Раціональне використання чи ліквідація застарілих властивостей, уточнення ролі і значущості кожного підрозділу, його змінюваності і можливостей створення оптимальних умов для здійснення цілеспрямованої праці стає організаційною основою для досягнення якісних результатів, ефективності, конкурентоспроможності, своєчасності забезпечення діяльності, надає уявлення про тенденції можливих змін і особливостей трансформації результатів управлінської праці в діяльність керованих систем. Зазначене потребує удосконалення існуючих положень про структурні підрозділи і посадових обов'язків учасників праці і прийняття обґрунтованих рішень під час створення нових чи ліквідації наявних підрозділів.

Удосконалення організаційних форм праці органів виконавчої влади буде сприяти чіткому визначенню ролі управління, особливостей і призначення кожного виду структурних організаційних форм діяльності, визначенню їх супідрядності, організаційних відмінностей, статусу, які будуть створювати обмежувальні умови для прийняття рішень структурних перетворень органів виконавчої влади.

При розкритті змісту наведених характеристик і властивостей необхідним є визначення векторів їх подальшого розвитку. Здійснений аналіз запропонованої системи показників діяльності структурних підрозділів засвідчив багатокomпонентність і багатовекторність їх діяльності, які в сукупності створюють цілісне системне середовище діяльності органів влади. Функціональна, професійна і кваліфікаційна структура підрозділів хоч і має риси відносної стабільності, в паспортах підрозділів може бути представлена як основна ціннісна риса їх статусів. Опис і аналіз структурних підрозділів за основними характеристиками створює для органів виконавчої влади можливість визначити системи показників оцінювання якості та результативності їх діяльності.

Висновки. Зміни в системі державного устрою, формування нових ідеологічних і світоглядних чинників побудови процесів суспільної діяльності і управління ними змінили зміст управлінської праці і змотивували появу нових структур в органах виконавчої влади, діяльність яких співвідноситься і спрямовується на досягнення цілей розвитку суспільства.

Увага держави до структурної побудови органів виконавчої влади реалізується шляхом прийняття законодавчо-нормативних актів стосовно побудови і реформування державного управління та місцевого самоврядування, але і сьогодні існують невирішеними питання створення науково-методичних засад організаційного удосконалення побудови органів виконавчої влади, відсутній механізм їх удосконалення і розвитку, а численна кількість структурних підрозділів не забезпечує ефективності управлінської діяльності і організаційні ресурси влади залишаються недостатньо використовуваними.

Перспективним напрямом організаційного розвитку управлінської діяльності слід розглядати побудову інноваційно-спрямованих організаційних структур органів виконавчої влади, які формують і реалізують нові

ланцюги цінностей для забезпечення необхідних результатів діяльності систем управління і керованих ними об'єктів.

Засобами вдосконалення організаційних форм структури органів виконавчої влади повинні стати теоретико-методичне обґрунтування організації структурних підрозділів і їх сучасний інформаційний і професійно-кваліфікаційний потенціал як цілісний потужний стійкий базис підрозділів праці з використанням синергетичного і SMART-підходів, координації дій усіх учасників та їх соціальної відповідальності.

Розробці методичних, науково обґрунтованих основ, побудови структурних підрозділів може сприяти використання за запропонованої системи характеристик структурних підрозділів, яка дозволяє визначати їх призначення, створювати уявлення про їх багатомірність і подальші можливості за запропонованими характеристиками. Це дасть підставу для розробки системи узгоджених показників їх діяльності, здатних відображати зміст цієї системи, які будуть чутливими до коливань і дозволять визначати завантаженість, конкурентоспроможність, резерви організаційного розвитку і підвищення організаційної ефективності.

Організаційний контент управління має розглядатись в усіх реформаторських заходах, що підвищує ефективність державного управління і сприятиме набуттю своєчасності бачення можливостей і доцільності проведення організаційних реформ.

У подальших наукових розвідках організаційних засад побудови структури органів виконавчої влади планується розглянути досконалість їх організаційних структур як системних чинників підвищення ефективності діяльності зі встановленням і обґрунтуванням показників оцінювання їх результативності.

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 31.05.2019 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: ХарПІ 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.
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. Матюшенко О. І. Життєвий цикл підприємства: сутність, моделі, оцінка. *Економіка та управління підприємствами*. 2010. № 4. С. 82 – 91.
17. Богданов А. А. Тектология: всеобщая организационная наука. Изд. 3-е, заново переработанное и дополненное. Центр гуманитарных технологий, 1989. [Електронний ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/library/basis/5909>.

18. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. 1990. Publisher: Cambridge University Press. URL : <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
19. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.] Київ : Академія, 2002. Т. 3. 952 с.
20. 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.
21. Друкер П.Ф. Задачи менеджмента XXI века; пер. с англ. и ред. Н. М. Макаровой. Москва: Вильямс, 2007. 276 с.
22. 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>.
23. 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.
24. У скільки українцям обходиться утримання вищих органів влади. *Слово і діло: аналітичний портал*. [Електронний ресурс]. URL : <https://www.slovoidilo.ua/2020/05/03/infografika/finansy/skilky-ukrayincyam-obxodytsya-utrymannya-vyshhux-orhaniv-vlady>.
25. Державне управління: підручник ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

References.

1. The President of Ukraine (1996), Decree of the President of Ukraine “On changes in the system of central executive bodies of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596/96#Text> (Accessed 1 May 2022).
2. The President of Ukraine (1999), Decree of the President of Ukraine “On the system of central executive bodies”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99#Text> (Accessed 1 May 2022).
3. The President of Ukraine (2010), Decree of the President of Ukraine “On the optimization of the system of central executive bodies”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text> (Accessed 1 May 2022).
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Concept of introduction of positions of specialists on reform issues”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2016-r#Text> (Accessed 1 May 2022).
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some issues of public administration reform in Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-r#Text> (Accessed 1 May 2022).
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Concept of optimization of the system of central executive bodies”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-r#Text> (Accessed 1 May 2022).
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Letter of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Methods of analysis and optimization of work processes and procedures in executive bodies”, available at: https://www.mil.gov.ua/content/pdf/vnytr_control/metodica_gimo.pdf (Accessed 1 May 2022).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the optimization of the system of central executive bodies”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p#Text> (Accessed 1 May 2022).
9. Dziundziuk, V. B. Meltiukhova, N. M. Fomitska, N. V. and others (2011), *Publichne administruvannia v Ukraini: posibnyk* [Public administration in Ukraine], KharRI NADU Mahistr, Kharkiv, Ukraine, P. 306.
10. Meltiukhova, N. M. Korzhenko, V. V. Didok, Yu. V. and others (2010), *Zarubizhnyi dosvid publichnoho administruvannia: metod. Rekomendatsii* [Foreign experience of public administration: method. recommendations], NADU, Kyiv, Ukraine, P. 28.
11. National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs: official website, “CSDP statistics “, available at: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv> (Accessed 1 May 2022).
12. Melnyk, Yu. V. (2013), *Konspekt leksii do vyvchennia dystsypliny «Teoriia orhanizatsii» dlia studentiv napriamu pidhotovky 6.030601 «Menedzhment»* [Synopsis of lectures for the study of the discipline "Theory of Organization" for students majoring in 6.030601 "Management"], TNEU, Ternopil, Ukraine, P. 44.
13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Standard Regulations on the structural unit of local state administration”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-p#Text> (Accessed 1 May 2022).
14. Tolkovanov, V. (2017), Analysis of the situation regarding professional training, retraining and advanced training of civil servants and officials of local self-government bodies in Ukraine: information-analytical report; prepared within the framework of the International Technical Assistance Project "Partnership for Urban Development" (PROMIS Project), Kyiv, Ukraine, P. 57.
15. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On amendments to the orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 27, 2016 № 474 and of December 27, 2017 № 1013”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2018-r#Text> (Accessed 1 May 2022).

16. Matiushenko, O. I. (2010), "Enterprise life cycle: essence, models, evaluation", *Ekonomika ta upravlinnia pidpriemstvamy*, vol. 4, pp. 82 – 91.
17. Bogdanov, A. A. (1989), *Tektologija: vseobshhaja organizacionnaja nauka* [Tectology: a general organizational science], 3rd ed., Centr gumanitarnykh tehnologij, [Online], available at: <https://gtmarket.ru/library/basis/5909>.
18. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. 1990. Publisher: Cambridge University Press. available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678> (Accessed 1 May 2022).
19. Economic encyclopedia: in 3 volumes / editor.: S.V. Mocherny (ed.) [Etc.] Academy, 2002. Vol. 3, Kyiv, Ukraine, P. 952.
20. Voloshyna, O. V. Ivanov, O. V. Ivashchenko, A. I. and others, (2019), *Analiz oplaty pratsi derzhavnykh sluzhbovtiv u konteksti reformuvannia systemy derzhavnoho upravlinnia: zbirka doslidzen* [Analysis of remuneration of civil servants in the context of public administration reform: a collection of studies], Kyiv, Ukraine, P. 210.
21. Druker, P.F. (2007), *Zadachi menedzhmenta XXI veke* [Tasks of management in the 21st century], tr. from English. and ed. N. M. Makarova, Williams, Moscow, Russia, P. 276.
22. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021), Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of public administration reform in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-r#Text> (Accessed 1 May 2022).
23. Honcharuk, N. and Kulakova, Ye. (2019), "Improving the mechanism of selection of personnel for the civil service in Ukraine in the context of domestic and foreign experience", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 3(42), pp. 128 – 136.
24. "How much do Ukrainians cost to maintain the highest authorities", *Slovo i dilo: analitychnyi portal*, [Online], available at: <https://www.slovoidilo.ua/2020/05/03/infografika/finansy/skilky-ukrayincyam-obxodytsya-utrymannya-vyshhyx-orhaniv-vlady> (Accessed 1 May 2022).
25. Kovbasiuk, Yu. V. Vashchenko, K. O. Surmin, Yu. P. and others (2012), *Derzhavne upravlinnia: pidruchnyk* [Public administration: textbook], vol. 1, NADU, Kyiv; Dnipropetrovsk, Ukraine, P. 564.

Стаття надійшла до редакції 06.05.2022 р.