УДК 351 (477)

М. В. Білей,
аспірант, Інститут законодавства Верховної Ради України

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

M. Biley,
post-graduate of Legislation Institute of Verkhovna Rada of Ukraine

THE THEORETICAL QUESTIONS OF ORGANIZATIONAL FUNCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

У статті розглядаються ознаки, сутність та методологія організаційної функції державного управління в Україні. Обгрунтовується, що функції державного управління як категорія науки державного управління має свої особливості, специфіку, ознаки та методологію. Визначено, що організація як функція державного управління розглядається дослідниками державного управління як одна із основних функцій реалізації державної волі у відносинах владно-управлінського характеру та пов'язана із реалізацією державної політики на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Організаційну функцію державного управління може характеризувати таке державно-управлінське явище, як "організаційна структура державного управління". Сформульовано авторське визначення організаційної функції державного управління як напряму державно-управлінської діяльності органів державного управління, що визначає порядок формування і реалізації цілей, способів та форм впливу на середовище управлінського діяльності та сфери суспільного розвитку.

In the article the signs, essence and methodology of organizational function of public administration in Ukraine are examined. Grounded that functions of public administration as a category of science of public administration have the features, specific, signs and methodology. Certainly, that organization as function of public administration is examined by the researchers of public administration as one of basic functions of realization of state will in the relations of power character and related to realization of public policy on national, regional and local levels. The organizational function of public administration can characterize such state-administrative phenomenon as "organizational structure of public administration". Authorial determination of organizational function of public administration is set forth as straight state activity of organs of public administration that determines the order of forming and realization of aims, methods and forms of influence on an environment administrative activity and sphere of community development.

Ключові слова: державне управління, функції, організаційна функція державного управління, організація, організаційна структура.
Key words: public administration, functions, organizational function of public administration, organization, organizational structure.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Розвиток Української держави на сучасному етапі засвідчує динамічність її функцій та завдань. Це обумовлено історичною трансформацією державності та постійним пошуком органами публічного управління нових методів та способів вирішення стратегічних завдань суспільного розвитку. Категорія "функція державного управління" містить різноманітність свого визначення та пояснень державно-

управлінського явища. Зокрема існує низка класифікацій функцій державного управління, що свідчить про багатоплановість процесу підготовки, прийняття та впровадження у життя управлінських рішень, вирішення поточних та стратегічних завдань, що стоять як перед державою, так і суспільством загалом. Незважаючи на те, що сама категорія "державне управління" має сталий теоретико-методологічний характер, фактор змінності відносин владарювання під впливом політико-правових та державно-управлінських обставин потребує здійснення постійного наукового моніторингу за розвитком суспільних відносин, що виступають об'єктом державного управління, а й відповідно позначаються на змісті його функцій.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання організаційної функції державного управління висвітленні у працях М.М. Білинської, В.Д. Бакуменка, Т.М. Кравцової, Н.Р.Нижник та ін.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є здійснити характеристику організаційної функції державного управління у системі функцій публічного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

У взаємовідносинах держави і суспільства розвиток відкритості та прозорості публічних адміністрацій є однією з складових розвитку управлінського процесу, його об'єктивним компонентом, а також одним із чинників її удосконалення. Взаємозв'язки держави і суспільства (через діяльність публічних адміністрацій) об'єктивно знаходяться у прямій залежності від ступеня розвитку відкритості та прозорості цього процесу. Особливість проявів відкритості і прозорості в публічних адміністраціях обумовлена тим, що вони є результатом реалізації певних принципів, на яких грунтується та здійснюється їх діяльність. Проблема формування відповідних принципів діяльності публічних адміністрацій, виходячи із їх змістовного навантаження як обов'язкових для цих органів правил, полягає у створенні певних правових норм щодо забезпечення у їх діяльності відповідних характеристик відкритості перед об'єктами управління, прозорості управлінських процедур та гарантій невідворотності реалізації і розвитку суспільних відносин між суб'єктом і об'єктами управління на основі цих норм. Поряд із запровадженням принципів відкритості та прозорості у норми законодавства з регламентації виборчих процедур, відповідних заходів потребувала і система адміністрування інших гілок влади, зокрема, виконавчої. Закритість виконавчої влади та її непрозорість зумовлювалися як соціально-економічними процесами переходу України до ринкових відносин, приватизації та перерозподілу власності, так і відсутністю чіткої правової і нормативної регламентації діяльності державної служби і державних службовців, зрозумілих та обов'язкових правил поведінки у сфері публічного адміністрування і забезпечення відповідних процедур прийняття управлінських рішень [1, с. 356—359].

О.В. Половцев зазначає, що процес управління фактично являє собою постійний повторюваний процес прийняття і реалізації рішень. Державне управління в Україні здійснюється недостатньо ефективно, оскільки на даний час не існує чіткої методології оцінки якості прийнятих рішень, а застосування врахувально-звітної системи є фактичною втратою обмеженого державного ресурсу та часу. Тому виникає необхідність розробки підходів до підвищення ефективності державного управління, що мають зосереджуватись на удосконаленні механізмів державного управління, зокрема, процесів прийняття управлінських рішень в аспекті оцінювання якості рішень і якості управління [2, с. 7].

Важливою теоретичною складовою у дослідженні функцій державного управління є розуміння того, що ці функції нерозривно пов'язані з функціями держави.

"Функції державного управління" як категорія науки державного управління мають свої особливості, специфіку, ознаки та методологію. Підтвердженням цьому є наступна позиція Т.В. Сидорчук: досліджуючи проблемні питання методології державного управління, зазначає про те, що державне управління в Україні є відносно новою системою наукових поглядів на розвиток держави, теоретико-методологічну сутність державно-управлінських процесів та явищ. Ця галузь наукового пізнання виступає одним із основних засобів проведення державно-правових реформ Президентом України, затвердження державних цільових програм Верховною Радою України з питань реформування важливих сфер суспільного розвитку, підготовки проектів підзаконних нормативно-правових актів із актуальних питань життєдіяльності суспільства і держави. Вибір правильної, об'єктивної та своєчасної сучасному розвитку держави методології державного управління має першочергове завдання як у дослідженнях вчених, так і при формуванні моделей розвитку державно-управлінських явищ та процесів у практичній діяльності органів державної влади, розвитку та прогнозуванні державно-управлінських відносин як у межах системи державного управління, так і у системі суспільних відносин в цілому. Перед наукою державного управління постають завдання, які повинні визначити систему наукових, державних, управлінських та правових заходів, що будуть сприяти вдосконаленню методології державного управління [3, с. 159—161].

Для класифікації функцій державного управління у науковій літературі запропоновано розмежувати групи цілей та виконуваних завдань на такі, що [4, с. 164]:

а) відображають найзагальніші потреби та тенденції економічного і соціального розвитку суспільства, які вимагають активного та ефективного забезпечення з боку держави. Це так звані загальнозначущі або публічні цілі (завдання);

б) характеризують вибіркову спрямованість діяльності апарату на конкретні об'єкти соціальнокерованого середовища. Це так звані об'єктні цілі (завдання);

в) відображають функціональну спеціалізацію управлінської діяльності, адже свою ціль (завдання) має кожна функція управління.

А. Файоль обгрунтовував організаційну функцію як забезпечення процесу управління всім необхідним. А. Файоль розрізняв матеріальну і соціальну організацію. Матеріальна організація включає в себе забезпечення підприємства необхідними матеріалами, капіталом, обладнанням. Соціальна організація включає забезпечення підприємства людьми. Соціальний організм повинен бути здатний виконувати всі операції, необхідні для здійснення виробничого процесу на підприємстві [5, с. 10—13].

Організація як функція державного управління розглядається дослідниками державного управління як одна із основних функцій реалізації державної волі у відносинах владно-управлінського характеру та пов'язана із реалізацією державної політики на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Організаційна функція характеризується більшістю науковцями як загальна (основна) функція державного управління, оскільки за своєю управлінською природою є невід'ємною складовою функціонування усієї вертикалі державної влади, вирішення завдань загальносуспільного, державного та колективного значення. Основна значущість цієї функції обгрунтовується також і тим, що завдяки її правильній реалізації відбувається реалізації соціально необхідних інтересів всього суспільства. Поряд з цим, завдяки важливості даної функції ми можемо говорити про таке явище як організаційні засади діяльності усіх без виключення державних інституцій (державні органи влади, правоохоронні органи, армія, державні установи тощо).

Зміст організаційної функції є достатньо масштабним і поєднує діяльність із розподілу праці та ресурсів, кооперування, координування та регулювання всіх процесів, що відбуваються. Створення структури — це формальне закріплення розподілу праці і формування умов для кооперування та координування діяльності. Встановлення конкретних параметрів і режимів роботи — це теж формальний акт, який сприяє подальшому координуванню та регулюванню. Забезпечення діяльності організації ресурсами дуже важливо, але не є достатньою умовою ефективної роботи. Не менш значущим є узгодження руху їх потоків у часі та просторі, що і є змістом діяльності з організації [6, с. 440].

Конституція України як основа визначення змісту та спрямованості діяльності Української держави у ст. 19 закріпила презумпцію обсягу владних повноважень органів державного управління: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Дане конституційне положення підтверджує важливість вибору правильних методологічних прийомів обгрунтування сутності організаційної функції державного управління з метою ефективної діяльності органів державного управління.

Методологія організаційної функції державного управління основана на підході формування управлінської категорії "організація".

В "Енциклопедії державного управління" міститься визначення поняття "організація", що є необхідним для повного та всебічного розуміння організаційної функції державного управління. Так, організація — формування та координація системи діяльності та управління у часі і просторі для досягнення основних цілей розвитку. Підфункції організації: організаційне проектування, департаменталізація (розподіл та групування робіт і ресурсів за певною ознакою — функціональною, продуктовою, географічною, ринковою); раціональне з'єднання та часова і просторова координація виробничих факторів; делегування повноважень (визначення ступеня централізації-децентралізації, системи підпорядкування); визначення діапазону контролю; координація. Результати організації: створення структури (форми діяльності); забезпечення вертикальної та горизонтальної узгодженості діяльності в просторі та часі шляхом створення формальних і неформальних механізмів [7, с. 675].

У наукових джерелах зазначено, що організація — це форма виявлення цілеспрямованого впливу на колективи людей, що передбачає створення формальної структури підлеглості, формування об'єкта та суб'єкта управління, їх підрозділів і зв'язків між ними. Ця функція пов'язана зі створенням ефективної організаційної системи у вигляді органів управління, основною метою яких є виконання функцій і завдань, покладених на них. Змістом організаційної функції є побудова системи органів управління, які в найкоротший час та з найефективнішими затратами зусиль здатні виконувати покладені на них завдання. Це знаходить прояв у створенні, ліквідації та реорганізації органів управління, підприємств, установ та організацій, а також у розробці положень щодо зазначених структур та встановленні зв'язків між ними [8, с. 199].

Реалізація організаційної функції передбачає такі три основні фази [9]:

— фаза почину (ініціювання) бере початок від першого задуму організації до стадії реального формування апарату організації;

— фаза облаштування (координації) триває від початку формування до поточної діяльності;

— фаза розпорядницька (адміністрування) здійснюється у сформованому апараті за визначеними напрямками як поточне керівництво діяльністю організації.

В.Д. Бакуменко, Л.М. Усаченко, О.В. Червякова розглядають моделі функцій управління. На їхню думку, для будь-якої соціальної системи можна запропонувати багаторівневу логічну модель базових елементів процесу управління. У моделі функції "Організація" виділено три основні складові такої функції, а саме: формування (або зміни) структури, встановлення та вдосконалення організаційних відносин (субординація та координація взаємодії підрозділів) та управління персоналом (формування та проведення кадрової політики, комплектація штатів, робота з персоналом) [10, с. 49—50].

Організаційну функцію державного управління може характеризувати таке державно-управлінське явище як "організаційна структура державного управління" як компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом.

ВИСНОВКИ

Отже, організаційна функція державного управління — це напрям державно-управлінської діяльності органів державного управління, що визначає порядок формування і реалізації цілей, способів та форм впливу на середовище управлінського діяльності та сфери суспільного розвитку.

Ознаками, що характеризують організаційну функцію державного управління, є:

— містить державно-управлінські компоненти з реалізації державної політики на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях;

— є одним із способів формування вертикалі органів державного управління;

— її реалізація забезпечена управлінськими, правовими та матеріальними ресурсами;

— є необхідною складовою субординаційних, координаційних та реординаційних відносин у системі державного управління;

— забезпечує існування державно-управлінських механізмів впливу на управлінське середовище шляхом визначення та правового регулювання організаційних форм управлінської діяльності;

— формує організаційні зв'язки між суб'єктами державного управління, розподіл повноважень та відповідальності між ними;

— визначає зміст державної кадрової політики;

— є показником ефективності державного управління за різними сферами суспільного розвитку;

— її реалізація забезпечена засобами управлінського контролю.

Література:

1. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія / За заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. — Д.: Монолит, 2010. — 528 с.

2. Половцев О.В. Теоретико-методологічне обгрунтування прийняття рішень в державному управління: оцінка якості: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. докт. наук з держ. упр.; спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / О.В. Половцев. — Д., 2011. — 36 с.

3. Сидорчук Т.В. Теоретичні питання методології державного управління в Україні: дис. ... кандидата наук з держ. упр.: 25.00.01 / Т.В. Сидорчук. — К., 2013. — 181 с.

4. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / В.В. Цвєтков, О.Ф. Андрійко, С.Д. Дубенко, Є.Б. Кубко, П.Ф. Кулініч, В.П. Нагребельний, Н.Р. Нижник, В.М. Селіванов, В.І. Семчик. — К.: Оріяни, 1998. — 363 с.

5. Файоль А. Общее и промышленное управление / А. Файоль; пер. Б.В. Бабина-Кореня. — М.: Центр, ин-т труда, 1923. — 122 с.

6. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. — К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. — Т. 1. — 564 с.

7. Енциклопедія державного управління: довідк. вид. у 8 т., Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. — К., 2011. — 748 с.

8. Основи теорії державного управління: навчальний посібник / В.В. Дементьєв, М.В. Гордон, Н.В. Оленцевич, В.В. Толкованов, Р.О. Коваленко, О.О. Шумаєва. — Донецьк: ТОВ "ДРУК-ІНФО", 2012. — 311 с.

9. Там само. — С. 214.

10. Бакуменко В.Д. Теоретичні засади державного управління: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, Л.М. Усаченко, О.В. Червякова; за заг. ред. Л.М. Усаченко. — К.: ТОВ "НВП "Інтерсервіс", 2013. — 174 с.

References:

1. Tolstoukhov, A.V. Nyzhnyk, N. R. and Honcharuk, N. T. (2010), Publichna administratsiia v Ukraini [Public administration in Ukraine: formation and development], Monolyt, Donetsk, Ukraine.

2. Polovtsev O. V. (2011), "Theoretical and practical bases of decision-making in public administration, quality assessment", Ph.D. Thesis, Public administration, Donetsk, Ukraine.

3. Sydorchuk T. V. (2013), "Theoretical methodological issues of public administration in Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Public administration, Kyiv, Ukraine.

4. Tsvietkov, V. V. Andrijko, O. F. Dubenko, S. D. Kubko, Ye. B. Kulinich, P. F. Nahrebel'nyj, V. P. Nyzhnyk, N. R. Selivanov, V. M. and Semchyk, V. I. (1998), Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy [Public administration reform in Ukraine: Problems and Prospects], Oriiany, Kyiv, Ukraine.

5. Fajol' A. (1923), Obschee y promyshlennoe upravlenye [General and Industrial Management], Tsentr, yn-t truda, Moscow, Russia.

6. Kovbasiuk, Yu. V. Vaschenko, K. O. and Surmin, Yu. P. (2012), Derzhavne upravlinnia : pidruchnyk : u 2 t. [Public administration: the textbook: in 2 vols.], vol. 1, NADU, Kyiv, Ukraine.

7. Kniaziev, V.M. and Rozputenko, I.V. (2011), Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : dovidk. vyd. u 8 t. [Encyclopedia of public administration in 8 vols.],Vol. 1, Kyiv, Ukraine.

8. Dement'iev, V. V. Hordon, M. V. Olentsevych, N. V. Tolkovanov, V. V. Kovalenko, R. O. and Shumaieva, O. O. (2012), Osnovy teorii derzhavnoho upravlinnia [Basic theory of governance], DRUK-INFO, Donetsk, Ukraine.

9. Dement'iev, V. V. Hordon, M. V. Olentsevych, N. V. Tolkovanov, V. V. Kovalenko, R. O. and Shumaieva, O. O. (2012), Osnovy teorii derzhavnoho upravlinnia [Basic theory of governance], DRUK-INFO, Donetsk, Ukraine.

10. Bakumenko, V. D. Usachenko, L. M. Cherviakova, O. V. (2013), Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia [The theoretical basis of government], NVP Interservis, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 26.04.2016 р.