

МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ПОБУДОВИ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

METHODICAL APPROACH TO THE CONSTRUCTION OF TRANSFORMATIONAL PROCESSES IN THE ORGANIZATION OF ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES

У статті досліджено проблему структурної організації і структурного удосконалення діяльності органів виконавчої влади при формуванні системи державного управління. Проаналізовано стан і результати здійснюваних реформ, показано можливості їх прискорення і збільшення ефективності за рахунок організаційних чинників органів виконавчої влади. Відмічено відсутність належного науково-практичного обґрунтування діючих організаційних структур органів виконавчої влади і необхідність їх перегляду і подальшого удосконалення з метою створення умов для активізації процесів організаційного розвитку. Як дієвий крок використання можливостей організаційного розвитку розглянуто концептуалізацію трансформаційних змін і комплексного інтегрованого процесу їх реалізації в організації діяльності органів виконавчої влади. Представлено перелік цих трансформаційних змін і впливових чинників, що обумовлюють на сучасному етапі необхідність системної і систематичної трансформації змістовної діяльності органів виконавчої влади. Визначено сукупність чинників впливу на стан і динаміку процесів управління, які викликають внутрішні зміни в організації і змісті управлінської діяльності з огляду на зміни статусу органів влади державного устрою країни, зміни її ролі і місця, внутрішніх і зовнішніх відносин, розширення підходів до оновлення структури управління і появою її нових типів, численні природні, технічні і технологічні зміни, вплив процесів світової глобалізації тощо. У складі трансформаційних елементів систем управління під впливом виокремлених чинників встановлені засадничі, змістовно-функціональні зміни, зростання складу та різновидів управлінської діяльності, методико-технологічні й організаційно-трансформаційні зміни, які потребують для своєї реалізації інституційних, функціональних, аналітико-прогностичних, комунікативних, професійно-компетентнісних, соціально-психологічних і мотиваційних зрушень і перетворень. Сформовано методичний підхід до аналізу стану і визначення напрямів трансформаційних змін у системі публічного управління як передумови реформування управління шляхом запровадження концепції процесів трансформації для підтримки і зростання управлінського організаційного потенціалу як чинника організаційного розвитку. Запропоновано типовий логічний алгоритм формування і реалізації трансформаційних процесів в організації діяльності органів виконавчої влади, незалежно від напрямів його руху і створення організаційних умов реалізації шляхом організаційної належності і обґрунтування використовуваних типів організаційних структур.

Ключові слова: організація, організаційні структури, організаційний розвиток, діяльність органів виконавчої влади, умови і чинники впливу, трансформаційні процеси.

The article examines the problem of structural organization and structural improvement of the activities of executive authorities during the formation of the state administration system. The state and results of the implemented reforms are analyzed, the possibilities of their acceleration and increase in efficiency at the expense of organizational factors of the executive authorities are shown. The lack of proper scientific and practical substantiation of the current organizational structures of the executive authorities and the need for their review and further improvement in order to create conditions for the activation of organizational development processes were noted. Conceptualization of transformational changes and a complex integrated process of their implementation in the organization of activities of executive authorities is considered as an effective step in using the opportunities of organizational development. A list of these transformational changes and influential factors, which determine the need for a systematic and systematic transformation of the meaningful activity of executive authorities at the current stage, is presented. A set of influencing factors on the state and dynamics of management processes, which cause internal changes in the organization and content of management activities in view of changes in the status of the authorities of the country's state system, changes in its role and place, internal and external relations, expansion of approaches to updating the management structure and the appearance of its new types, numerous natural, technical and technological changes, the influence of world globalization processes, etc. As part of the transformative elements of management systems, under the influence of isolated factors, fundamental, content-functional changes, growth in the composition and varieties of management activity, methodical-technological and organizational-transformational changes, which require institutional, functional, analytical-prognostic, communicative, professional competence, socio-psychological and motivational shifts and transformations. A methodical approach to analyzing the state and determining the directions of transformational changes in the public management system as a prerequisite for reforming management by introducing the concept of transformation processes for the support and growth of managerial organizational potential as a factor of organizational development has been formed. A typical logical algorithm for the formation and implementation of transformational processes in the organization of the activities of executive authorities is proposed, regardless of the directions of its movement and the creation of organizational conditions for implementation through organizational affiliation and justification of the types of organizational structures used.

Key words: organization, organizational structures, organizational development, activities of executive authorities, conditions and influencing factors, transformational processes.

УДК 352/354

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.7>

Бондаренко Л. І.

аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університет митної справи та фінансів

Постановка проблеми у загальному вигляді. Соціально-економічний розвиток країни напряму залежить від ефективності праці органів державної влади та місцевого самоврядування. Функції та завдання держави виконуються в структурних підрозділах системи державного управління і їх апарату. Існує безліч структурних підрозділів, які належать до центральних органів виконавчої влади (далі – органів виконавчої влади). Вони здійснюють стратегічне і поточне планування, організацію, контроль, регулювання і координацію плину процесів життєдіяльності суспільства за допомогою законодавчої, виконавчої та судової гілок влади із застосуванням різних методів і форм державного впливу.

Виконання ухвалених державою законів, постанов, рішень, указів у межах наділених повноважень здійснюється в ієрархічній і цілісній системі організаційних структур органів виконавчої влади, обґрунтованість і досконалість якої формує організаційний потенціал органів влади і суттєво впливає на ефективність діяльності.

Структурна організація діяльності органів виконавчої влади повинна мати властивості швидкого реагування на зміни у внутрішньому і зовнішньому середовищі і налагодження інноваційності трансформаційних процесів для досягнення цілей суспільного розвитку шляхом повного й ефективного використання професійно-кваліфікаційного і компетентнісного потенціалу, організаційних та інших видів ресурсів. Водночас на сучасному етапі органи виконавчої влади такі можливості не мають, про що свідчить соціальний і економічний занепад України.

Залучення нематеріальних благ у процесі розвитку країни повинно починатись із підсилення їх ролі і налагодження умов реалізації організаційних можливостей, підвищення ефективності управлінської діяльності виконавчих органів влади. Вирішенню цієї проблеми сприятимуть подальші наукові дослідження умов, науково-практичних засад і доказової бази організаційної побудови й удосконалення структур органів виконавчої влади та їх ефективного функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Організаційні структури як елемент теорії організації тією чи іншою мірою розглядаються в працях зарубіжних і вітчизняних вчених: Ф. Тейлора, А. Файоля, М. Вебера, Е. Мейо, Д. Макгрегора, Ч. Барнарда, А. Чандлера, П. Лоуронса, Д. Лорша, Д. Марча, Н. Вебера, А. Богданова, Б. Мільнера, Г.Р. Латфулліна, О.Н. Громова, А.В. Райченко, А.Н. Асаула, И.Г. Мещерякова, Е.С. Мищенко,

Г.Л. Монастирського, В.В. Приходька, В.І. Прокopenка, В.В. Малого, І.В. Шереметьєва, Ю.О. Шабанова, В.А. Шаповала, И.Р. Шегельмана, О.В. Щербина, Л.Л. Кармазіна та ін. [2; 3; 4; 10; 11]. Особливо слід виокремити роботи Г. Саймона, І. Ансоффа, Р. Лайкерта [12; 13]. Останній запропонував 4 базові системи стилів керування, довівши, що організації будуються на людських чинниках, що проявляються у процесах формування цілей, ухвалення рішень, контролю і децентралізації [12, с. 26]. На початку 1970-х рр. І. Ансофф запропонував ідею побудови організаційних структур, в якій спирався на внутрішню будову організації без урахування зовнішнього середовища – статичний підхід і динамічний підхід, в якому увага зосереджується на аналізі впливу зовнішнього середовища на організацію. Ці два підходи сприяли всебічному удосконаленню формування організаційних структур управління. Дослідження І. Ансоффа проілюстрували, що будь-які організації є складною сукупністю великої кількості взаємопов'язаних елементів і що основним завданням керівництва є вирішення стратегічних проблем організації в умовах змінюваного середовища і накопичення організаційного потенціалу [13]. На початку 1990-х рр. Дуглас Норт опублікував серію робіт з питань теорії організації, теорії інститутів та інституційних змін (набору правил, формальних і неформальних законів, обмежень, кодексів поведінки) стверджував, що організації – це гравці і правила гри, а правила гри визначають інститути. Він довів, що організаційні фактори відіграють більшу роль, ніж технічні, а ключ економічного зростання – ефективна організація економіки. До складу організаційних інститутів він відносив структуру, типи господарських зв'язків (правових, політичних, історичних, культурних, економічних, соціальних) [14].

Вітчизняні вчені М. Долішній, В. Бакуменко, В. Керецман, Т. Коломоєць, А. Мельник А., О. Оболенський, Н. Нижник, Ю. Шаров, В. Чижикова та ін. створили низку засад наукового методичного підґрунтя розвитку системи державного управління і умов налагодження ефективної діяльності. Дослідження досвіду 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. [5; 21]. Водночас на етапі реформування державного управління України невирішені питання побудови й удосконалення організаційної структури органів виконавчої влади суттєво ускладнили цей процес виконання завдань, що викликало необхідність

перегляду існуючих науково-методологічних засад структурної побудови органів влади з урахуванням історично існуючих тенденцій і наукових пропозицій.

Мета статті. Визначити види і напрями трансформаційних зрушень у змісті і організації діяльності органів виконавчої влади; розглянути теоретичні і практичні засади процесів формування змін в організації діяльності та їх ідентифікації зі змістом здійснюваних зрушень в навколишньому середовищі; запропонувати методичний підхід до побудови трансформаційних процесів в організації діяльності органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Організація (лат. *organon*, походить від лат. *ergon* – орган) – група людей, об'єднаних із загальною метою за певними правилами співпраці в групі. Це поняття має низку похідних. Воно вживається як явище, як об'єкт, як діяльність, упорядкована в часі і просторі, як організація виробництва, як організація праці, як процес праці, як організація взаємодії тощо. У системі соціального управління організація являє собою свідомо створене соціальне утворення (група людей) з певними межами, що функціонує на відносно постійних засадах і свідомо координує свою діяльність для досягнення спільної мети [12, с. 7]. Спрямованість дії організацій, які виконують функції органів влади, має широкий спектр, який у теорії організації розглядається за сферами, функціями і завданнями. Визначення поняття «організаційна структура управління» наведені в табл. 1.

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 їхню діяльність з боку Верховної Ради України, президента України, судів та прокуратури [21, с. 120].

Є бачення, що до побудови організаційних структур державного управління застосовуються правила, сформульовані М. Вебером у його нормативній моделі раціональної бюрократії. Тобто 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. При цьому підкреслюється, що визначальною передумовою ефективного функціонування державно-управлінської системи є організаційна структура державного управління, зорієнтована на забезпечення належної реалізації визначальних цілей і завдань [21, с. 119].

Втім, більшість існуючих визначень не описує одну зі специфічних властивостей організації діяльності органів виконавчої влади на сучасному етапі – їх постійну трансформаційність, що супроводжує всі зміни в суспільстві і обов'язково має враховуватись як динамічний чинник впливу на зміст і процеси управлінської діяльності. Це мотивує традиційні структурні елементи системи управління і здійснювану ними діяльність до постійного вдосконалення. Трансформаційні процеси в соціальному й економічному житті України, організація праці щодо їх запровадження змінили місію органів виконавчої влади на всіх рівнях, збільшили кількість різновидів управлінської праці і чисельність організаційних угруповань, що її виконують. Еволюціонували трудові і суспільні відносини у внутрішньому і зовнішньому середовищі органів виконавчої влади, з'явилися нові форми організації і нові чинники впливу на її функціональне наповнення, збільшився обсяг робіт та з'явилися інші чинники.

Організаційні структури органів виконавчої влади будуються з урахуванням їх відповідності сферам державної політики, їх цільовій спрямованості, формуванню і реалізації управлінських компетенцій працівників на певному рівні влади. Вони призначені для здійснення функцій законодавчо-правового й організаційного характеру, інформаційно-економічного і соціального забезпечення владою потреб населення країни. Для успішного їх здійснення й управління необхідно мати чітке уявлення про зміст праці в системі управління, її цільове призначення, рівень і форми організації, ступінь дотримання узгодженості виконуваних функцій, їх сукупного різноманіття, складників, змісту завдань, правил і алгоритмів їх вирішення, налагодження інформаційних потоків, внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків технологічного та іншого інструментарію.

Основні завдання діяльності органів виконавчої влади реалізуються в численних структурних підрозділах, які формуються зі встановленням конкретних параметрів, характеристик, відносин між ними і забезпеченням їх діяльності відповідними ресурсами. Ключовими структурними підрозділами визначені директорати, які формують політику

Таблиця 1

Аналіз терміна «організаційна структура управління»

Автор визначення	Трактування терміна
К. А. Козлова	Соціальна система супідрядних та взаємопов'язаних самостійних управлінських підрозділів і окремих посад, що виконують функції управління за допомогою інформаційно-комунікаційних зв'язків і економічних стимулів для досягнення поставлених цілей
Н. М. Мартиненко	Система завдань управління, розподілених між взаємопов'язаними рівнями і підрозділами, вирішення яких забезпечує досягнення цілей підприємства
Т. А. Акімова	Упорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів, що забезпечують функціонування і розвиток організації як єдиного цілого
М. Мескон, Ф. Хедоурі, М. Альберт	Найкраща структура – це та структура, яка дозволяє організації найкращим способом взаємодіяти із зовнішнім середовищем, продуктивно і доцільно розподіляти і спрямовувати зусилля своїх співробітників і таким чином задовольняти потреби клієнтів і досягати своїх цілей з високою ефективністю
В. В. Золотов, Н. М. Федорова	Упорядкована сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів системи управління, склад, взаєморозміщення і ступінь стійкості відносин, що забезпечує цілеспрямоване функціонування і розвиток її як єдиного цілого
О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник	Упорядкована сукупність підрозділів, які формують рівні управління, їх взаємозв'язки і забезпечують управління організацією
Н. В. Дикань, І. І. Борисенко	Категорія менеджменту, що відображає організаційний аспект зв'язків управління і становить єдність рівнів, ланок управління і їх взаємозв'язку
Л. Є. Довгань, І. П. Малик, Г. А. Мохонько, М. В. Шкробот	Внутрішньосистемний порядок, форма організаційних відносин і елементів. Упорядкована сукупність взаємозв'язаних елементів системи, що визначає поділ праці та службових зв'язків між структурними підрозділами і працівниками апарату управління з підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень. Склад підрозділів, пов'язаних певними відносинами; розподіл завдань і функцій за всіма ланками; розподіл відповідальності, повноважень та прав всередині організації, що відображає співвідношення централізації і децентралізації управління. Поведінкова система, люди і їх групи, які постійно вступають у різні взаємовідносини для вирішення загальних завдань
В. Р. Веснін	Впорядкована сукупність взаємопов'язаних підрозділів, що виокремилися в процесі розподілу праці
М. П. Дорошенко, В. Л. Вороніна	Цілісна ієрархічна система, що складається із сукупності впорядкованих підрозділів та рівнів управління, яка організовує процес комунікації між ними та має на меті забезпечити ефективний процес функціонування організації завдяки взаємодії складників як із внутрішнім, так і з зовнішнім середовищем організації
Л. А. Чернишева	Взаємини співробітників компанії, розподіл навантаження та делегування повноважень
Г. Р. Латфулліна	Сукупність підрозділів, які працюють у тісному взаємозв'язку з метою забезпечення нормального функціонування та досягнення поставлених цілей, що стосуються розвитку бізнесу
А. Н. Асаул	Сукупність спеціалізованих функціональних підрозділів, взаємопов'язаних у процесі обґрунтування, вироблення, прийняття та реалізації управлінських рішень
Е. С. Міщенко	Сукупність стійких зв'язків керівної та керованої підсистем, реалізованих у конкретних організаційних формах, які дозволяють цій організації найбільш ефективно досягати поставлених цілей

Примітка. Таблиця зроблена за матеріалами [11; 19; 20, с. 38–45]

України, департаменти, відділи, підрозділи для проведення експертизи законодавства і його здійснення.

Упорядкована сукупність структурних підрозділів, їх субординаційні зв'язки, відносини

між ними являють собою основні елементи системи побудови організаційної структури державного управління. Питанням, пов'язаним із законодавчо-нормативними, змістовними і функціональними аспектами побудови

процесів діяльності органів влади, приділяється достатньо велика увага в законодавчих, а також наукових, методичних і практичних джерелах, пов'язаних із розбудовою державності країни. Організаційні системи управління розглядаються як організаційний ресурс і дієвий організаційний чинник впливу на економічний розвиток. Вони постійно перебувають під впливом змін і перетвореннями в суспільстві, які не завжди сприяють зростанню якості та ефективності управлінської праці, що негативно впливає на міцність держави.

У складі показників і характеристик оцінювання рівня організації управлінської праці, особливе місце займає показник організаційного розвитку. Під ним розуміють структурований процес зміцнення сталості організаційних структур в урядовому, неурядовому та бізнес-секторах, а також їх готовність протистояти викликам. Організаційний розвиток розглядається як комплексне застосування та використання знань із поведінкових наук з метою забезпечення запланованого розвитку, покращення стратегій, керівництв, структур і процесів, які впливають на ефективність роботи організації [1, с. 10–11].

Основа сучасного розуміння організаційного розвитку була закладена в академічних і практичних дослідженнях Курта Левіна, Еріка Тріста, Дугласа МакГрегора та інших соціологів середини ХХ ст. Вони заклали основу сучасного розуміння організаційного розвитку та допомогли зробити цю сферу окремим предметом наукових досліджень і професійної практики.

Організаційний розвиток є цілісним процесом запланованих змін, спрямованих на покращення загальної ефективності організації за рахунок глибшої гармонізації таких ключових компонентів роботи організації, як зовнішнє середовище, місія, керівництво, культура, структура, система поширення інформації та оплати праці, а також робочі практики та процедури [1, с. 11].

Питання рівня організаційного розвитку системи управління і його комплексної оцінки на даному етапі ще перебувають у стадії досліджень, хоча є окремі складники, які достатньо чітко визначені і можуть використовуватись у практиці. Це показники скорочення часу на виконання робіт, зменшення чисельності працівників, зниження прямих і накладних витрат на утримання апарату управління. Застосування цих показників дозволяє частково оцінити організаційну досконалість суб'єктів управління.

Проблема структурної організації і структурного удосконалення діяльності органів

виконавчої влади під впливом процесів реформування державного управління на пряму пов'язується з підвищенням організаційного рівня діяльності всієї системи управління. Тому одним з основних складових елементів реформи є вдосконалення системи управління працею державних службовців [17].

Згідно із завданнями реформи здійснено перелік виконуваних завдань управління, запропоновано заходи з удосконалення, систематизації і розподілу функцій органів влади, що сприяло вирішенню низки організаційних питань управлінської праці. Підготовлено понад 70 документів у сфері державної політики (стратегій та концепцій щодо реформ у різних галузях) та понад 100 законопроектів, спрямованих на реформування державного управління, які увійшли у склад заходів удосконалення державного управління й оновлення існуючих організаційних моделей [16, с. 4]. Були визначені і єдині умови до структури апарату центральних органів виконавчої влади [9], які приводяться у відповідність до цільової Концепції оптимізації центральних органів виконавчої влади [15]. Проголошено курс на оптимізацію внутрішніх управлінських процесів, оновлення процесів формування політик і підвищення якості урядових рішень. Цьому передували функціональні обстеження діяльності щодо аналітичного, організаційного, матеріально-технічного забезпечення Кабінету Міністрів України і запровадження процедур підготовки проектів звітів, щотижневих нарад державних секретарів та ін.

Розглядаються питання забезпечення ефективності взаємодії між суб'єктами організаційних послуг і оптимізації процедур їх надання. Широко розгорнулися заходи стосовно інформатизації процесів праці. Були визначені 75 суб'єктів владних повноважень, які підключилися до інтегрованої системи електронної ідентифікації [16, с. 83].

Заслужують на увагу запропоновані індикатори для вимірювання прогресу в напрямках діяльності органів виконавчої влади. Так, прогрес у підвищенні ефективності планування прийняття рішень, запропоновано оцінювати за індикаторами: якість прийнятих стратегій, ступінь їх виконання, наявність звітів про результати, частка виконаних заходів річного плану уряду та ін. Втім, аналізуючи ці критерії, не можна не помітити, що нового підходу до підвищення якості праці незапропоновано. Скоріше, були узагальнені показники, які тією чи іншою мірою використовувались як у наукових дослідженнях, так і в практиці аналітичних розрахунків при обґрунтуванні стратегічних планів. Але, як наголошено у звітах про вико-

нання стратегії реформування державного управління України, діяльність уряду покращилась [6, с. 109–113; 7, с. 22–29, с. 71–73; 8, с. 28]. Хоча, на жаль, ці результати, крім великих коштів, витрачених на реформаторські заходи, поки ніде не проявились. Залишились проблеми навіть із налагодженням звітності з виконання запланованих заходів і, відповідно, їх реальною результативністю. Залишаються недостатньо керованими нормативно-правове законодавство і розвиток соціально-державного партнерства з бізнесом тощо.

Для повного завершення реформ державного управління, з огляду на неповноту виконані заходи, Уряд України прийняв оновлену стратегію реформування державного управління [18]. Пріоритетами оновленої стратегії реформування державного управління України щодо заходів її здійснення передбачені: стратегічне планування, координація формування і реалізації політики, державна служба та управління людськими ресурсами, підзвітність (організація, прозорість, нагляд), адміністративні процедури, адміністративні послуги та електронне урядування. Була розроблена низка пропозицій щодо централізації функцій із забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади з документообігу, бухгалтерського обліку і звітності, забезпечення ІТ-підтримки, матеріально-технічного та господарського забезпечення, здійснення державних закупівель та інші [6; 7; 8].

Аналізуючи заходи і відмічаючи позитивні результати реформи державного управління стосовно вирішення проблеми підвищення організаційного розвитку, слід зазначити певну фрагментарність і необґрунтовану послідовність здійснення реформаторських заходів, які не охопили всі організаційні складники системи управління, що безпосередньо пов'язані зі складниками управлінської діяльності і напряду впливають на кінцевий результат функціонування органів виконавчої влади. Це питання: визначення оптимальної кількості структурних ланок, їх структурної будови, цілей і змісту діяльності і зв'язків між ними, урахування взаємозалежності від появи нових чинників впливу на зміст праці, еволюція взаємозв'язків між рівнями управління, перехід до якісно нової траєкторії діяльності пов'язаної зі швидкістю змін у часі і за змістом. Вирішення цих проблемних питань потребує подальшого теоретичного осмислення, необхідних змін у змісті діяльності, її відповідності вимогам суспільства, удосконалення структурної побудови органів виконавчої влади.

Організаційна структура органів виконавчої влади утворюється кількістю і видами

організаційних підрозділів України, їх взаємним розташуванням, зв'язками й упорядкованістю. Кожен із них має своє призначення, цілеспрямованість дій, обов'язки, права і відповідальність, чисельний, професійний склад працівників та інші елементи, які постійно розвиваються й удосконалюються залежно від зміни завдань і функцій державного управління. Наукові дослідження і практика пропонують багато моделей організаційних структур управління, у тому числі горизонтальних, вертикальних, розгалужених, мережевих та інших. Залежно від видів внутрішніх взаємозв'язків, їх змісту, визначеної підпорядкованості і спрямованості у складі основних типів моделей організаційних структур визначаються: лінійні, функціональні, лінійно-функціональні, лінійно-штабні, дивізійні, проектні, мобільні, матричні, проектно-цільові, мережеві, віртуальні, модульні, конгломератні, інтелектуальні та інші, які мають властиві їм характеристики та умови їх застосування.

Характеристики існуючих організаційних структур показують, що кожна з них має особливості і сфери їх застосування, залежить від змісту виконуваних завдань і в кожному випадку потребує обґрунтування. Більшість існуючих видів структур використовується вже тривалий час і має майже незмінні параметри. Однак поява активно мінливого середовища змотивовує до зміни їх певних параметрів і видів, які вже почали здійснюватися, однак безсистемно і не завжди обґрунтовано, що не сприяє удосконаленню умов праці і появи сучасних можливостей систем управління.

В Україні здебільшого використовується лінійно-функціональна організаційна структура державного управління, перевага якої в тому, що у структурних підрозділах зібрані люди, які виконують подібні завдання. Водночас В. Яценко вважає, що цей тип структури припускає слабкі зв'язки на горизонтальному рівні, надмірний розвиток вертикального субординаційного впливу і громіздкий апарат працівників функціональних служб і рівнів управління. І хоча в результаті підвищується рівень державного управління, розвиток самоврядних механізмів у керованих об'єктах спонукає шукати нові організаційні структури, що відповідають вимогам часу [21, с. 120–121].

Забезпечення і підтримка інноваційної спрямованості й ефективності функціонування організаційних структур органів виконавчої влади потребує виявлення і обґрунтування усього спектру складників їх змін, виконуваних функцій і завдань, технологій і процесів управлінської праці. Для цього необхідно розглянути сутність усіх чинників, які впливають на вибір

структур управління для умов мінливого середовища і визначення заходів їх урахування. Перебудови в керованих системах повинні бути передуючими, оскільки вони створюють умови розвитку керованих систем і процесів. Тому необхідним є передбачення і своєчасне

здійснення необхідних реформаторських заходів для вдосконалення всіх елементів системи управління. Визначенню змісту і видів існуючих і можливих змін характеру і змісту діяльності органів виконавчої влади сприятиме їх огляд, наведений у табл. 2.

Таблиця 2

Основні зміни зовнішнього і внутрішнього середовища органів виконавчої влади, які здатні впливати на формування і організацію процесів управлінської діяльності

Назва змін	Характеристики і зміст змін
Зміна форми державного устрою	Зміна власності, перехід на соціально орієнтований тип ринкової економіки, зміна моделей управління і спрямування цілей органів влади на потреби суспільства, зміна ідеології управління – перехід від державоцентристської на користь людиноцентристської
Зміна статусу органів виконавчої влади	Надання нових повноважень стосовно самостійного вирішення власних проблем, розширення ресурсного забезпечення, рівня самостійності, відповідальності, фінансового і матеріального забезпечення тощо
Зміна ролі, місця і характеристик праці в державному управлінні на користь суспільства	Розширення владних повноважень виконавчої влади. Розширення і поглиблення функцій державних службовців. Генерування і розробка стратегічних ідей, політики розвитку, завдань стратегій і програм розвитку. Необхідність швидкої адаптації діяльності до очікуваного забезпечення потреб суспільства. Співпраця на основі рівноправ'я, співробітництва, формування і нарощення ланцюга цінностей
Зміна видів і змісту зв'язків органів влади із громадянським суспільством і новими інституціями	Розширення географічного розташування колективів управління, використання єдиного інформаційного простору, поява розширених соціальних і економічних зв'язків, зниження підпорядкованості, розширення ділових горизонтальних і функціональних зв'язків тощо
Зміна складності праці і збільшення її різновидів	Висока динамічність і невизначеність ринкових процесів, стрімке нарощення обсягів інформації і робіт, спрямованих на застосування інформаційно-комп'ютерних смарт-технологій, хмарних технологій, технологій блокчейн, диджиталізація праці
Змістовне розширення існуючих і впроваджуваних нових функцій цілепокладання в управлінні	Поява функцій цілепокладання, програмування, державно-приватного партнерства, співпраці, вибір обґрунтованих векторів розвитку, контроль і узгодження тощо
Поява в середовищі діяльності органів виконавчої влади нових типів організаційних утворень	Директорати, агенції спеціального призначення, регіональні агентства, НАДС, структури мережевої інтеграції, асоціації, товариства, експертно-аналітичні групи, суспільні інститути, контролюючі і регулюючі органи та інші
Зміна форм організації державного регулювання суспільних процесів	Розробка цільових довгострокових стратегій і програм розвитку із застосуванням варіативних сценарних розрахунків, оптимізація змісту і критеріїв функціонування, науково-методологічний супровід і кадрове забезпечення, запровадження електронного урядування, побудова сильної підзвітної держави та інші.
Необхідність своєчасного використання і залучення інноваційних методів здійснення управлінської праці	SWOT-аналіз, PEST-аналіз, SADT-аналіз, система ARIS, методи реінжинірингу, процесне і модельне проектування, методи програмного комп'ютерного забезпечення, інвент-аналіз, аналіз ієрархій, ABC-аналіз та інші
Зміна підходів до виконання функцій	Зміна моделей, поява делегованих повноважень, аутсорсинг, суміщення функцій, командна праця та інші
Розширення і оновлення принципів структурної побудови процесів управління	Принцип цілісності, системності, комплексності, інтегрованості, інноваційності, адаптивності, цілеспрямованості, узгодженості, партисипативності, демократичності, соціальної зорієнтованості, інклюзивності, з урахуванням майбутніх етапів Індустрія-4
Вплив на групування функцій	Використання технологій, корпоративних порталів і методичного інструментарію, сучасних способів телекомунікації, координація, контроль та ін.

Продовження таблиці 2

Назва змін	Характеристики і зміст змін
Підвищення умов до професійної кваліфікації і компетентності управлінського персоналу	Оновлення системи знань і уявлень про безперервні зміни в суспільстві, підвищення ролі управлінської діяльності органів влади, формування нових можливостей і умов праці шляхом акумуляції нових ідей і швидке переведення їх у процеси реально вирішуваних завдань, здатність до оновлення процесів організаційних умов, підвищення інституційних, функціональних, аналітико-прогностичних компетенцій і комунікативних здібностей
Зміна застосовуваних принципів механізмів співпраці виконавчих органів влади різних структур	Відповідальність за дотримання господарського і трудового законодавства. Юридична і господарська самостійність. Застосування договірних відносин, орієнтація на стійкий розвиток
Поява численних природних, технологічних, технічних та інших змін	Зміна форм і методів державного і місцевого регулювання. Стратегування і програмування розвитку, зміна методів розрахунків варіантів прийняття стратегічних рішень
Поява органів центральної виконавчої влади зі спеціальним статусом	Антимонопольний комітет, фонд державного майна, державні агентства, державні інституції, пенсійний фонд, національне агентство з питань корупції

Примітка. Виконано автором

Таблиця 3

Основні етапи аналізу окремих структурних підрозділів органів виконавчої влади

Види аналізу	Характеристика
Функціонально-цільовий	Діагностичний аналіз здатності здійснювати зміни та ефективно розв'язувати проблеми розвитку підрозділу
Інформаційно-аналітичний	Юрисдикція структурної ланки, масиви даних вхідної і вихідної інформації, кінцеві цільові результати, методи прийому і передачі даних, збереження даних, статистична, аналітична та інша звітність
Змістовно-функціональний	Аналіз цілей діяльності, складу і змісту функцій і завдань, їх відповідності законодавчо-правовому призначенню, трудоємність здійснення, повнота, спеціалізація та інші
Параметричний	Рівень супідрядності, часткові й узагальнені показники діяльності, ступінь спеціалізації, інваріантність, кваліфікаційна професійна структура працівників, показники очікуваних результатів
Мотиваційних стимулів праці	Умови і схеми оплати праці, стимулюючі й мотиваційні чинники прояву ініціативи, запровадження інноваційних ідей, нематеріальні стимули ефективної праці
Структурно-рефлексивний	Визначення типу структури, елементів системи, зв'язків і принципів побудови, типу управління, позитивних сторін, переваг і недоліків організації
Факторний	Аналіз внутрішніх і зовнішніх чинників впливу на якість праці, їх динаміка і формалізація
Економічний	Аналіз бюджету утримання структурного підрозділу в динаміці (фонду оплати і стимулювання праці, матеріально-технічного базису і джерел наповнення)

Крім внутрішньодержавних змін, на зміст управлінської праці і формування процесів її трансформації впливають також зовнішні державні чинники – процеси світової глобалізації. Вони охоплюють багато сторін суспільного життя, сприяють появі єдиного інформаційного простору, інтеграції у світовий економічний простір, синхронізації розвитку України з країнами ЄС, приєднанні до Європейської платформи смарт-спеціалізації та інших дій, формують транзитивне середовище суспільного розвитку.

Визначені чинники впливу на урізноманітнення діяльності органів виконавчої влади, на зміст і характер функцій і завдань формують потреби систематичного і системного перегляду організації управлінської діяльності і виокремлюють її як передуючу, самостійну ключову проблему ефективності управлінської діяльності, а також активізації і нарощення організаційного ресурсу органів влади. Для його визначення і подальшого розвитку в структурі управління необхіден комплексний

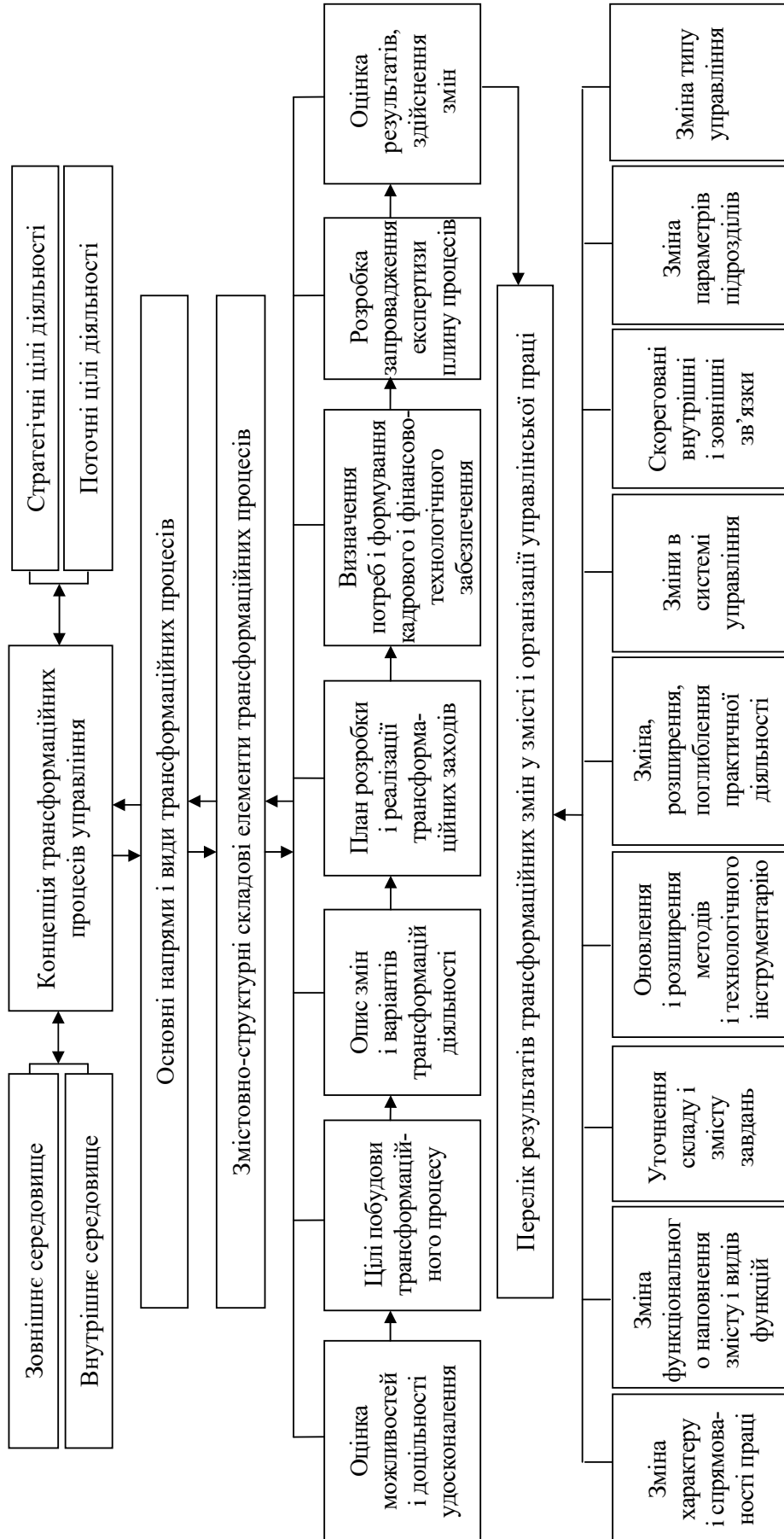


Рис. 1. Алгоритм формування і реалізації трансформаційних процесів в організації діяльності органів виконавчої влади

аналіз окремих структурних підрозділів і системи управління загалом для пошуку умов підвищення якості і дієвості організаційних чинників управління. Етапи аналізу наведені в табл. 3.

Аналіз закінчується проведенням загального оцінювання і діагнозом структурної будови органів управління, розробкою заходів для оцінювання відповідності сучасним вимогам і здійснення поточної і стратегічної діяльності, програмою трансформації елементів структурної будови і організаційного розвитку. Аналіз здійснюється з використанням таких джерел інформації, як: положення про структурний підрозділ, штатний розклад, посадові інструкції, системи документообігу, плани і регламенти робіт, накази, дані звітності та статистичного аналізу, протоколи зборів (конференцій, засідань, нарад) та ін.

Здійснений аналіз надає можливість розробити алгоритм формування і реалізації процесів трансформації управлінської праці в системі виконавчої влади (рис. 1).

Для створення ефективно працюючих організаційних структур органів виконавчої влади велике значення має правильно осмислений зміст управлінської праці в структурах, як окремих, так і їх сукупності. На сьогодні, незважаючи на існування різних типів організації систем управління, їх визначень, опису їх якісного складу і властивостей, узагальнених принципових ознак і методичного підходу до їх побудови не існує.

Висновки. Результати дослідження підтвердили, що внутрішні структури системи органів виконавчої влади не супроводжуються доказами їх доцільності з боку аналітиків, а відображають історичне інноваційне уявлення про політичні, економічні, соціально-культурні й організаційні закономірності їх побудови, що не сприяє їх оптимізації, гнучкості, трансформаційної спроможності в сучасних умовах розвитку держави.

Запропонований методичний підхід до аналізу й оцінювання досконалості будови організаційної структури органів виконавчої влади, дозволить створити умови для підвищення інновацізації структур управління і розглядати їх як невід’ємний складник сучасних трансформацій у системі управління. Трансформації в організації діяльності органів виконавчої влади повинні бути зорієнтовані на ефективне впровадження реформ, на підвищення інноваційності запланованих заходів, створення нових можливостей формування і реалізації управлінського ресурсу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про організаційний розвиток простою мовою: посібник для практиків / заг. ред. О. Урсу ; перекл. з англ. М. Корюкалов. Київ : ПРООН, 2017. 84 с.
2. Богданов А. А. Тектология: Всеобщая организационная наука. В 2 кн. Кн. 1. / редкол. Л. И. Абалкин

(отв. ред.) и др. ; Отд-ние экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. Москва : Экономика, 1989. 304 с.

3. Теорія організації : навч. посіб. / В. В. Приходько, В. І. Прокопенко, В. В. Малий та ін. ; за ред. І. В. Шереметьєвої. Дніпро : НГУ, 2011. 258 с.

4. Монастирський Г. Л. Теорія організації : підручник. 2-ге вид., доп. й перероб. Тернопіль : Крок, 2019. 368 с.

5. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>

6. Звіт про виконання у 2018 році Стратегії реформування Державного управління України на 2016–2020 роки. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

7. Звіт про виконання у 2019 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

8. Звіт про виконання у 2020 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

9. Про питання реформування державного управління : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 р. № 1034. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1034-2019-p#Text>

10. Наливайко Т. Еволюційна детермінація організаційних структур управління. *Економічний дискурс*. 2020. № 4. С. 64–74. URL: <http://ed.pdatu.edu.ua/issue/view/13811>

11. Poleyeva E. The evolution of organizational management structures and their classification in the modern world. *Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*. 2019. Vol. 9. Is. 5A. P. 436–447.

12. Косач І. А., Ладонько Л. С., Калінько І. В. Ділове адміністрування: менеджмент організацій та управління змінами : навчальний посібник. Чернівці : ЧДІЕУ, 2013. 215 с.

13. Ансофф І. Новая корпоративная стратегия. СПб. : Питтер 1999, 416 с.

14. Douglass N. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York : Cambridge University Press, 1991, 152 p.

15. 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>

16. Звіт про виконання у 2021 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

17. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року / 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>

18. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

19. Дорошенко М. П., Вороніна В. Л. Організаційна структура управління: сутність та класифікація. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. 2019. Т. 30(69), № 5(1). С. 52–56.

20. Менеджмент організацій : навчальний посібник для студентів-магістрів галузі знань 07 «Управління та адміністрування» спеціальності 073

«Менеджмент» спеціалізації «Менеджмент і бізнес-адміністрування» / укл. : Л.Є. Довгань та ін. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2017. 271 с.

21. Яценко В. Організаційна структура державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 4(80). С. 118–121.