

УДК 353.2(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.26>**О. І. Бобровський**

аспірант кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ: МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД

У статті наведено результати дослідження методичних засад побудови організаційної структури органів влади підрозділів обласних державних адміністрацій та організації здійснення ними управлінської діяльності. Розглянуто практичні організаційно-правові питання, види, функції та підхід до визначення кількості структурних підрозділів і напрямів практичної діяльності під час формування організаційної структури органів влади й використовуваних засад їх формування. Здійснено порівняльний аналіз структурної побудови обласних і районних державних адміністрацій низки областей України. Підкреслено відсутність унормованих методичних засад аналізу рівня організаційної досконалості й раціональної побудови процесів управлінської діяльності в умовах об'єктивної необхідності їх удосконалення як чинників ефективного функціонування органів влади. Проаналізовано функціональну побудову структурних підрозділів обласних і районних державних адміністрацій. Зазначено, що максимальна чисельність підрозділів встановлюється згідно із чинним законодавством, але спирається скоріше на розсуд і досвід очільників обласних державних адміністрацій, ніж на науково обґрунтовані розрахунки чи нормативи; відсутній зв'язок між чисельністю працівників в органах влади й показниками кількості населення в областях, показниками кількості працівників у структурних підрозділах і кількістю структурних підрозділів; не ілюструється зв'язок і між кількістю структурних підрозділів та їхніх працівників. Відзначено, що і кількість, і розподіл працівників в органах влади обласних і районних державних адміністрацій не обґрунтовані, отже, піддається сумніву й забезпечення оптимальної результативності їхньої праці. Визначено переваги й можливості подальшого удосконалення структури обласних державних адміністрацій. Запропоновано методичний підхід до аналізу стану й організаційних засад побудови й функціонування структурних підрозділів обласних державних адміністрацій. У його основу покладено аналіз процесів публічного управління, законодавчо-правових, змістовно-функціональних та організаційно-процесних умов створення та функціонування обласних і районних державних адміністрацій та їх чисельного складу з метою підвищення ролі й дієвості впливу публічного управління на процеси життєдіяльності й розвитку керованих систем.

Ключові слова: управлінська діяльність, органи влади, організаційна структура, методи побудови організаційних ланок, організаційна досконалість.

Постановка проблеми. Серед впливових чинників підвищення рівня життя населення особливу роль відіграють організаційні управлінські чинники структури, чисельність працівників та організація їхньої діяльності, які належать до нематеріальних ресурсів суспільства. Ці чинники мають потужний потенціал впливу на про-

цеси соціально-економічного зростання, але його використання поки не досить. У нестабільних економічних і соціальних умовах життя сучасної України пошук невикористаних можливостей, поліпшення наявного стану є ключовою проблемою науки й практики.

Організація діяльності органів влади в загальному розумінні полягає в необхідності систематичного перегляду видів

та обсягів управлінської праці, мета якої – забезпечення державної політики, спираючись на Конституцію України, закони України, акти й накази Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, розпоряджень місцевих державних адміністрацій, для розв'язання проблем і завдань розвитку власної території. Це потребує визначення організаційного складу органів влади, їхніх структурних підрозділів і кількості осіб, які займаються розв'язанням поставлених завдань, шляхом застосування спеціальних методів, технологій, засобів і механізмів управління, удосконалюючи умови організації діяльності й виявляючи можливості й здатності органів влади досягати поставлених цілей. Однак питання організації публічного управління неможливо розв'язати один раз і назавжди. Проблеми, які розв'язують органи влади на місцях, із часом стають дедалі складнішими, вимагають багатоаспектного розгляду, різноманітних знань, створення нових управлінських і допоміжних структур, застосування інноваційних методів, технологій і механізмів. Тому пошук шляхів розв'язання питань раціональної побудови й підтримки належного стану організаційного забезпечення системи управління виконавчих органів влади й ефективних процесів здійснюваної ними діяльності потребує постійної уваги вчених і практиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Система публічного управління, її формування та розвиток давно привертає до себе увагу науковців різних галузей знань. Це надзвичайно складне й багатопланове явище, яке для свого пізнання потребує міждисциплінарних досліджень. Стосовно організаційної побудови виконання функцій публічного управління в адміністративно-територіальних одиницях найбільша увага приділяється виконавчим органам системи державного управління та місцевого самоврядування на місцевому рівні. Огляд сучасної літератури щодо формування теоретичної бази розробки й проектування організаційних владних структур та їхньої управлінської діяльності як процесів її організації показує, що питання теорії та практики організаційного упорядкування та функ-

ціонування виконавчих органів системи державного управління та місцевого самоврядування, підвищення ефективності управлінської діяльності в організаційному аспекті розглядалися в працях багатьох провідних українських і зарубіжних учених: В. Вакулєнка, С. Попова, Є. Бородіна, А. Дегтяр, В. Куйбіди, В. Баштанніка, В. Загорського, С. Кравченко, І. Дунаєва, В. Дзюндзюка, Ю. Сурміна, М. Будника, М. Туленкова й багатьох інших. Питанням організаційної культури як специфічного об'єкта управління присвячені праці Д. Хемптона, У. Оучі, Е. Шейна, Ф. Харіса, В. Сате й інших [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8]. Однак водночас недостатня увага приділялась аналізу наявного стану й рівня розвитку структурних підрозділів органів публічної влади на рівні обласних державних адміністрацій (далі – ОДА).

Засади організації управлінської діяльності органів влади є елементами змісту державного будівництва й розвитку, за допомогою яких реалізуються визначені країною суспільні цінності, концептуальні підходи, принципи, методи й форми управління країною. Цілі й зміст управлінської діяльності конкретизуються на рівні областей та адміністративно-територіальних одиниць, що входять до їх складу. Базовим фундаментом для структурної побудови органів публічного управління є органи державного управління та місцевого самоврядування.

Нині в Україні органи управління обласних і районних державних адміністрацій формуються згідно із чинним законодавством [9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16]. Організація виконання функції управління здійснюється відповідно до затверджених положень про структурні підрозділи ОДА, які повністю відповідають Типовому положенню [17], хоча водночас не всі підрозділи чітко виокремлюють власні повноваження з управління розвитком територій.

Мета статті – аналіз теоретичних і практичних засад побудови організаційних структур виконавчих органів обласних і районних державних адміністрацій і розробка методичного підходу до оцінювання та підвищення організаційної досконалості управлінських ланок.

Виклад основного матеріалу.

Управлінська діяльність в адміністративно-територіальних одиницях країни здійснюється органами державного управління та місцевого самоврядування, які у своїй діяльності керуються чинним законодавством. Суб'єкти управління являють собою органи, наділені певними компетенціями й державно-владними повноваженнями. Основними носіями функцій органів влади є жителі територіальних громад, а об'єктами управління – суспільна діяльність, процеси життєдіяльності й соціально-економічного розвитку, для здійснення яких на територіях використовуються закріплені за громадами земельні площі, надра, водні ресурси й наявний над ними повітряний простір. Системна організація управлінської діяльності як процесу потребує глибоких знань науки управління, правових, інформаційних та інших наук, застосування яких забезпечить розмежування змісту багатоаспектного публічного управління за окремими діями, технологіями, інструментами для свідомої та ефективної трансформації знань у практичну діяльність. Наукові ідеї, гіпотези, зауваження та пропозиції повинні спиратись на аналітичні дослідження наявного досвіду побудови й організації діяльності органів влади, оцінювання стану й організаційного рівня їх функціонування на період впровадження інновацій. Зміст управлінської діяльності органів влади, порядок здійснення, матеріальне й фінансове забезпечення закріплюються в статутах і паспортах територіальних громад.

У державному управлінні органи влади розглядаються у функціональному, юридичному й організаційному аспектах. У функціональному аспекті органи влади розглядаються як різновид соціального інституту, виокремлений суспільством у порядку поділу праці. В юридичному аспекті – як самостійні владні структури, наділені владними компетенціями щодо керування певною сферою суспільних відносин. В організаційному аспекті – як організації, що складаються з підрозділів владного апарату, які мають свою організаційну побудову у вигляді взаємопов'язаних підпорядкованих елементів [18, с. 23–33].

Організаційні структури ОДА складаються з двох частин: підрозділів апарату ОДА й структурних підрозділів публічної управлінської діяльності з виконання закріплених функцій і повноважень. Діяльність апарату ОДА належить до адміністративної, а підрозділів – до виконавчої. Вони не тотожні й мають відносно відокремлені сфери діяльності: власні методи, інструменти й технології, механізми. Апарат ОДА здійснює правове, організаційне, матеріально-технічне, інформаційне, методичне й документаційне забезпечення, а також інші види обслуговування діяльності ОДА. Діяльність структурних підрозділів (виконавських органів) спрямовується на виконання основних і конкретних функцій управління підвладними територіями з метою досягнення їхнього економічного розвитку. Вони тісно співпрацюють з аналітико-консультаційними структурними елементами громадянського суспільства під час вироблення колективних управлінських рішень. Апарат у середньому складається з окремих підрозділів, серед яких: патронажна служба ОДА, управління організаційної роботи, управління діловодства й контролю, управління персоналом, відділ інформаційно-комп'ютерного й документального забезпечення, внутрішній контроль та аудит (табл. 1). Діяльність здійснюється згідно із затверджуваними, обґрунтованими щорічними планами робіт структурних підрозділів і зведеним спільним планом роботи ОДА, які обговорюються та затверджуються керівництвом департаментів і головою ОДА. Плани робіт підрозділів складаються з окремих розділів, в яких перелічуються заплановані заходи, зазначається очікуваний результат, терміни виконання, відповідальність і форми звітності. Потім плани об'єднуються в єдиний план роботи ОДА. Протягом року до них можуть вноситися корективи й доповнення.

Під час ознайомлення з видами й змістом планів звертає на себе увагу неповне забезпечення потреб в більш енергійній і послідовній співпраці ОДА зі структурними елементами громадянського суспільства, хоча ця функція виділена як самостійна, а її завдання містяться в планах заходів спільної діяльності. При ОДА вже

сформовані й працюють громадські ради. Їх представники беруть участь майже в усіх засіданнях, які проводять ОДА із суб'єктами господарювання стосовно визначення пріоритетів виконання стратегічних, програмних і поточних завдань. Однак вони поки не стали активними суб'єктами перетворень, не здійснюють дієвий громадський контроль, не беруть безпосередню участь у підготовці нормативно-правової документації, договірних проектах, розподілі бюджетних коштів і в інших заходах, які впливають на економічне й соціальне життя людей, що проживають на визначеній території. Інформації про заходи, що проводяться в цьому напрямі, та їхній короткий опис надається на офіційних сайтах [19; 20; 21; 22; 23].

Функції підрозділів закріплені в Положеннях про відповідні структурні підрозділи ОДА, які були розроблені, керуючись Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [11] відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» [17], «Методичних рекомендацій місцевої державної адміністрації» [17], «Методичних рекомендацій із розроблення положень про структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій» й відповідних розпоряджень голів облдержадміністрацій цих областей. В наявних положеннях про структурні підрозділи чітко окреслені компетенції та повноваження, сформульовані в нормативно-законодавчих документах (табл. 2) та об'єктивно зумовлені напрямками діяльності, що забезпечують реалізацію державної та місцевої політики на цьому рівні.

Розглянемо наявну систему формування та організації діяльності публічної влади на обласному рівні, яка доступна широкому загалу. Структура органів влади на рівні регіонів широко представлена обласними й районними державними адміністраціями конкретних областей. Структура ОДА низки областей – Дніпропетровської, Харківської, Херсонської, Кіровоградської, Львівської та Запорізької обласних державних адміністрацій – представлена складними комбінаціями підрозділів і суспільних інституцій, що

трансформують державні, територіальні й суспільні інтереси в публічну практичну діяльність, зміст якої відповідає наданим їм повноваженням і компетенціям і спрямовується на задоволення суспільних потреб [19; 20; 21; 22; 23]. Порівняння повноважень і компетенцій виконавчих органів, наданих чинним законодавством, із назвами структурних підрозділів ОДА та їх положеннями доводять майже повну ідентичність цих структур, що підтверджує прямий і тісний зв'язок управлінської діяльності й цілей розвитку областей, які ідентифікуються із цілями розвитку держави, й засвідчує їх виконання шляхом координації функцій і завдань публічного управління по вертикалі.

Для аналізу цілеспрямованості й змісту діяльності організаційних структур ОДА порівняли назви структурних підрозділів. Організаційні структури органів виконавчої влади обласного рівня мають типовий склад, майже не відбиваючи особливості конкретних територій. Назви й зміст діяльності структурних підрозділів ОДА, їх повноваження та компетенції дозволяють вказати на їхні певні невідповідності. Назви деяких підрозділів не надають можливості конкретизувати їхню діяльність за такими необхідними ознаками, як функціональний зміст, професійне наповнення, спорідненість напрямів діяльності із цілями ОДА, а також їхню взаємодію з іншими структурними підрозділами. Наприклад, управління інфраструктури (Кіровоградська ОДА), управління туризму й курортів (Херсонська й Львівська ОДА), управління молоді й спорту (Дніпропетровська й Кіровоградська ОДА) тощо, а узагальнений зміст закріплених за підрозділами й працівниками повноважень (контролює, забезпечує, взаємодіє) не дозволяє побачити сутність їхньої об'єктної діяльності, взаємозв'язки з ключовими функціями й завданнями інших підрозділів. Повноваження департаментів не конкретизовані й за фаховим змістом. Тому відбувається певний фаховий і професійний дисбаланс компетенцій працівників і виконуваних завдань. Наприклад, незрозуміло, які за фахом працівники необхідні для розв'язання питань агропромислового розвитку, оскільки не наголошується на конкретних

Таблиця 1

Структура апарату ОДА ряду областей

Дніпропетровська область	Харківська область	Херсонська область	Кіровоградська область	Львівська область
--	Патронатна служба голови ОДА	Патронатна служба	Патронатна служба	Патронатна служба
Управління забезпечення роботи керівництва	Управління забезпечення діяльності керівництва	Управління забезпечення діяльності керівництва	Відділ забезпечення діяльності керівництва	Відділ забезпечення діяльності керівництва
Управління діловодства й контролю	Управління діловодства	Управління з питань діловодства й доступу до публічної інформації	Загальний відділ (сектор моніторингу документів)	Адміністративне управління
Управління персоналу	Управління роботи з персоналом	Управління роботи з персоналом	Відділ управління персоналом	Відділ персоналу й нагород
Управління з фінансово-економічних питань	Управління фінансово-господарського забезпечення	Управління фінансового забезпечення	Відділ фінансово-господарського забезпечення	Відділ фінансового забезпечення
Управління по роботі зі зверненнями громадян	Відділ роботи зі зверненнями громадян	Відділ роботи зі зверненнями громадян	Відділ роботи зі зверненнями громадян	--
Відділ адміністрування державного реєстру виборців	Відділ адміністративно-державного реєстру виборців	Відділ адміністрування державного реєстру виборців	Відділ адміністрування державного реєстру виборців	Відділ адміністрування державного реєстру виборців
Управління організаційної роботи	Організаційний відділ	Організаційний відділ	Організаційний відділ	Відділ організаційної роботи й контролю
Сектор забезпечення доступу до публічної інформації	Відділ інформаційних технологій	--	Відділ забезпечення інформаційних систем і технологій	--
--	Відділ контролю	Відділ контролю	Сектор контролю	--
Сектор із питань запобігання та виявлення корупції	Сектор правового забезпечення	Сектор правового забезпечення	Сектор із питань запобігання та виявлення корупції	Сектор запобігання корупції
Відділ режимно-секретної роботи	Сектор режимно-секретної роботи	Відділ режимно-секретної роботи	Сектор режимно-секретної роботи	Сектор режимно-секретної роботи
Сектор адміністративно-господарського забезпечення	--	Відділ господарського забезпечення	Головний спеціаліст із питань внутрішнього аудиту	Сектор внутрішнього аудиту
--	--	--	Юридичний відділ	Юридичне управління
--	--	--	Сектор мобілізаційної роботи	Сектор мобілізаційної роботи
--	--	--	--	Відділ взаємодії з правоохоронними органами й об'єктами державної служби

Таблиця 2

Основні структурні підрозділи обласних державних адміністрацій

Дніпропетровська ОДА	Харківська ОДА	Львівська ОДА	Херсонська ОДА	Кіровоградська ОДА
Департамент економічного розвитку	Департамент економіки й міжнародних відносин	Департамент економічної політики	Департамент розвитку економіки	Департамент економічного розвитку, торгівлі й промисловості
	Управління розвитку промисловості		Департамент розвитку території	Управління регіонального розвитку
			Управління розвитку громад	
Департамент житлово-комунального господарства й будівництва	Департамент житлово-комунального господарства й паливно-енергетичного комплексу	Департамент розвитку й експлуатації житлово-комунального господарства	Департамент інфраструктури	Департамент житлово-комунального господарства
		Управління господарсько-технічного забезпечення		Управління інфраструктури
Управління транспорту	--	Департамент дорожнього господарства	Управління транспортно-комунікаційної інфраструктури	--
		Управління транспорту й зв'язку		
--	Департамент агропромислового розвитку	Департамент агропромислового розвитку	Департамент розвитку сільського господарства й зрощення	Департамент агропромислового розвитку
Департамент екології та природних ресурсів	Департамент захисту довкілля та природокористування	Департамент екології та природних ресурсів	Департамент енергетики й екології	Департамент екології, природних ресурсів і паливно-енергетичного комплексу
Управління паливно-енергетичного комплексу й енергозбереження	Управління паливно-енергетичного комплексу (в стадії ліквідації)	Департамент паливно-енергетичного комплексу й енергозбереження	--	--
Департамент капітального будівництва	Департамент капітального будівництва	Департамент архітектури й розвитку містобудування	Управління містобудування та архітектури	Управління містобудування, архітектури й капітального будівництва
Управління містобудування та архітектури	Управління містобудування та архітектури	Управління капітального будівництва		
Департамент масових комунікацій	Департамент масових комунікацій і забезпечення доступу до публічної інформації	--	Управління суспільних комунікацій	Управління комунікацій із громадськістю та інформаційної діяльності
Управління протокольних і масових заходів				
Департамент освіти й науки	Департамент освіти й науки	Департамент освіти й науки	Управління освіти й науки	Управління освіти й науки
Департамент охорони здоров'я	Департамент охорони здоров'я	Департамент охорони здоров'я	Департамент здоров'я	Департамент охорони здоров'я

Продовження таблиці 2

Департамент соціального захисту населення	Департамент соціального захисту населення	Департамент соціального захисту населення	Департамент соціального захисту населення	Департамент соціального захисту населення	Департамент соціального захисту населення	Департамент соціального захисту населення
Департамент фінансів	Департамент фінансів	Департамент фінансів	Департамент фінансів	Департамент фінансів	Департамент фінансів	Департамент фінансів
Управління інформаційних технологій та електронного урядування	Департамент цифрової трансформації регіону	Департамент внутрішньої та інформаційної політики	Департамент внутрішньої та інформаційної політики	Управління інформаційних технологій	Управління інформаційних технологій	--
Управління культури, національностей і релігій	Департамент культури й туризму	Департамент культури й туризму	Департамент із питань культури, національностей і релігій	Департамент туризму й курортів	Департамент туризму й курортів	Департамент культури й культурної спадщини
Управління зовнішньоекономічної діяльності	Сектор у справах релігій (у стадії ліквідації)	Управління туризму та курортів	Управління туризму та курортів	Управління туризму та курортів	Управління туризму та курортів	Управління інвестиційної діяльності й туризму
Управління молоді й спорту	--	Департамент міжнародної технічної допомоги й міжнародного співробітництва	Департамент міжнародної технічної допомоги й міжнародного співробітництва	Управління «Офіс інвестицій і розвитку експорту»	Управління «Офіс інвестицій і розвитку експорту»	Управління молоді й спорту
Юридичний департамент	Управління у справах молоді й спорту	Управління фізичної культури й спорту	Управління фізичної культури й спорту	--	--	Управління молоді й спорту
Управління цивільного захисту	Юридичний департамент	--	--	Юридичне управління	Юридичне управління	--
Управління взаємодії з правоохоронними органами й оборонної роботи	Департамент цивільного захисту	Департамент цивільного захисту	Департамент цивільного захисту	Департамент із питань цивільного захисту й оборонної роботи	Департамент із питань цивільного захисту й оборонної роботи	Управління з питань цивільного захисту, мобілізаційної та оборонної роботи
Управління внутрішнього аудиту	Департамент оборонної, мобілізаційної роботи й взаємодії з правоохоронними органами	Департамент із питань цивільного захисту	Департамент із питань цивільного захисту	Управління внутрішньої безпеки	Управління внутрішньої безпеки	Управління внутрішнього аудиту, фінансового контролю та взаємодії з правоохоронними органами
--	Управління внутрішнього аудиту й правової перевірки	Управління внутрішнього аудиту й правової перевірки	Управління внутрішнього аудиту й правової перевірки	Сектор із питань запобігання та виявлення корупції	Сектор із питань запобігання та виявлення корупції	--
Управління з питань учасників АТО	Відділ із питань запобігання та виявлення корупції	Управління правового забезпечення структурних підрозділів	Відділ із питань запобігання та виявлення корупції	Управління у справах ветеранів і внутрішньо переміщених осіб	Управління у справах ветеранів і внутрішньо переміщених осіб	--
Служба у справах дітей	Служба у справах дітей	Служба у справах дітей	Служба у справах дітей	Служба у справах дітей	Служба у справах дітей	Служба у справах дітей
Державний архів області	Державний архів області	Державний архів області	Державний архів області	Державний архів області	Державний архів області	Державний архів області

об'єктах впливу органів влади на галузь. Різновид спеціальностей цієї галузі надзвичайно великий, тому незрозуміло, чи враховуються вони під час підбору працівників до цього департаменту та його управління. Хоча зрозуміло, що під час призначення працівників на посади в ці структурні підрозділи враховуються їх управлінські, правові, економічні й інші компетенції.

Типові положення про структурні підрозділи не досить пристосовані до специфіки певних територій, хоча назви підрозділів певним чином корелюються з аналітичними й інформаційними засобами виконання закріплених функцій.

Нечітко простежуються і групування підрозділів за специфікою основних, конкретних, допоміжних та обслуговуваних функцій [24]. Такий поділ зовсім не означає різну важливість цих структурних підрозділів в управлінні. Усі вони рівнозначно важливі як складники системи управління. Однак завдяки такому поділу вони були б наповнені більш спорідненим змістом реалізованих завдань і технологіями їх розв'язання з урахуванням особливостей соціальних, економічних, природних, загальнолюдських чинників, адаптованих до завдань держави й доповнених завданнями самоврядування.

Таблиця 3

Середня чисельність працівників в обласних і районних адміністраціях

Область	Кількість структурних підрозділів обласних адміністрацій			Чисельність працівників обласних адміністрацій			Середня чисельність працівників в одному підрозділі		
	усього	підрозділів апарату	структурних підрозділів	усього	підрозділів апарату	структурних підрозділів	усього	підрозділів апарату	структурних підрозділів
Дніпропетровська	35	11	24	1035	113	922	29	10	38
Запорізька	31	12	19	730	112	618	23	9	32
Львівська	36	13	23	798	112	686	22	9	30
Харківська	37	12	25	916	118	798	25	10	32
Херсонська	37	12	25	664	118	546	18	10	22
Кіровоградська	34	15	19	642	93	549	19	6	29

Джерело: побудовано автором за даними [19; 20; 21; 22; 23; 25]

Таблиця 4

Розподіл працівників в обласних і районних адміністраціях

Область	Максимальна чисельність працівників обласних адміністрацій		% працівників апарату обласних адміністрацій у загальній чисельності	Максимальна чисельність працівників районних адміністрацій		% працівників апарату районних адміністрацій у загальній чисельності	Чисельність населення області, усього	Кількість населення на одного працівника обласної адміністрації	Кількість населення на одного працівника районної адміністрації
	усього	у тому числі апарату		усього	у тому числі апарат				
Дніпропетровська	1 035	113	10,92	1 531	308	20,12	3 176 648	3 069	2 075
Запорізька	730	112	15,34	1 113	280	25,16	1 687 401	2 312	1 516
Львівська	798	112	14,04	1 604	280	17,46	2 512 084	3 148	1 566
Харківська	916	118	12,88	2 063	378	18,32	2 658 461	2 902	1 289
Херсонська	664	118	17,77	1 049	252	24,02	1 027 913	1 548	980
Кіровоградська	642	93	14,49	1 278	294	23,00	933 109	1 453	730

Джерело: побудовано автором за даними [19; 20; 21; 22; 23; 25]

Для виокремлення організаційних елементів (структурних підрозділів) органів виконавчої влади застосовується функціональний принцип. І хоча зв'язок і послідовність виконання функцій чітко не виокремлені, цілі й основні напрями публічного управління, його завдання та зміст згруповані за видом здійснюваних функцій, що закріплюються за певними структурними підрозділами ОДА. Функціональний принцип застосовується і під час розробки положень про структурні підрозділи й посадові інструкції виконавців. Водночас слід зазначити, що функції, які покладаються на виконавців, охоплюють не повний обсяг завдань закріплених функцій через складності чи особливості здійснюваної діяльності, що мотивує їх розподіл за рядом підрозділів. Такий розподіл потребує застосування для розв'язання поставлених завдань однакових підходів і способів, що сприятиме збереженню цілісності процесу реалізації функції, зменшує час на узгодження їх складників і створює умови для оцінювання їх кінцевих результатів як процесів управлінської діяльності. Тому закріплення переліку функцій виконавців повинно бути обґрунтованим і попередньо виокремленим. Для реалізації функцій і завдань підрозділів доцільне використання процесного підходу й різних організаційних форм їх реалізації. Майже всі департаменти, діяльність яких проаналізована, мають статус юридичної особи, але цей факт навряд чи можна повністю вважати виправданим, оскільки це звужує соціалізацію працівників, не створює умов корпоративної соціальної відповідальності, призводить до певного розпорошення суспільних фінансових ресурсів і не сприяє підвищенню ефективності їх використання.

На час дослідження (серпень 2020 р.) в областях діяло від 31 до 37 організаційних ланок, у тому числі структурних підрозділів апарату – від 11 до 15 ланок, а виконавських – від 11 до 25 (табл. 3). Чисельність державних службовців в аналізованих областях становила від 642 до 1 035 осіб, у тому числі апарату управління – від 93 до 118 осіб. Чисельність працівників апарату в обласних адміністраціях у відсотках до чисельності працівників структурних підрозділів (виконавських

органів) становила від 14,49% до 17,77% (табл. 4). Максимальна чисельність працівників апарату районних адміністрацій становила від чисельності працівників виконавських структур 17,46%–25,16%.

Максимальна чисельність підрозділів встановлюється згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності місцевих адміністрацій» [26]. Слід зазначити, що чисельність працівників у структурних підрозділах виконавських ланок та апарату спирається скоріше на розсуд і досвід очільників ОДА, ніж на науково обґрунтовані розрахунки чи нормативи. Між чисельністю працівників в органах влади, кількістю населення в областях, кількістю працівників у структурних підрозділах і кількістю структурних підрозділів зв'язок також не спостерігається.

Не ілюструється зв'язок і між кількістю структурних підрозділів та їх чисельністю. Так, у Дніпропетровській області середня чисельність працівників в одному структурному підрозділі апарату однакова із середньою чисельністю апарату Харківської та Херсонської областей (по 10 осіб), водночас чисельність жителів Дніпропетровської області на 1 працівника апарату управління становить 3 069 осіб, а в Херсонській області – 1 548 (тобто у два рази менше) (див. табл. 4). Не ставлячи завданням визначення причин таких розбіжностей, зазначимо, що ні кількість, ні розподіл працівників в органах влади обласних і районних державних адміністрацій не є обґрунтованими, отже, піддається сумніву і забезпечення оптимальної результативності їх праці.

Підсумовуючи вищевикладене, сформулюємо основний зміст методичного підходу до аналізу організаційної побудови органів виконавчої влади обласних державних адміністрацій. Головний акцент у практиці реалізації цього підходу має бути зроблений на таких аспектах:

- аналіз конституційного правового, адміністративного й організаційного змісту діяльності органів виконавчої влади;
- аналіз наповнення понять управлінської діяльності в органах виконавчої влади: зміст, цільове призначення, функції та завдання, методи й процеси здійснення, їх зв'язки із цілями керованих систем;

- порівняння функцій і завдань органів виконавчої влади, закріплених законодавчо, з переліком і змістом функцій і завдань, які реалізуються на територіальному рівні;

- поєднання правових, конституційних, інституційних та організаційних складників формування процесів управління під час визначення положень структурних підрозділів виконавчих органів;

- аналіз внутрішніх і зовнішніх взаємовідносин і підпорядкованості органів виконавчої влади обласних державних адміністрацій;

- визначення функцій і завдань органів виконавчої влади обласних державних адміністрацій для управління власними справами;

- аналіз принципів групування та розподілу функцій для їх виконання у виокремлених структурних підрозділах;

- аналіз системи планування та оцінювання системи діяльності підрозділів;

- аналіз співпраці органів виконавчої влади зі структурними елементами громадянського суспільства;

- встановлення трудомісткості здійснення публічного управління на територіях і чисельного професійного складу державних службовців;

- аналіз чисельної, фахово-професійної та кваліфікаційної структури працівників, її зіставлення зі структурою виконуваних функцій і завдань із гранично встановленими межами;

- аналіз фінансового забезпечення діяльності органів виконавчої влади, її достатності й раціональності її використання.

Наведені пропозиції дозволять суттєво упорядкувати організацію управлінської діяльності, опанувати сучасні методи, алгоритми й технології її здійснення, що створить умови для суттєвого підвищення продуктивності публічного управління та його якості, здатності до розробки заходів із попередження небажаних змін і ситуацій.

Застосування запропонованого методичного підходу дозволить створити умови для обґрунтування планів удосконалення організаційних засад побудови органів влади в публічному управлінні, здійснення управлінської діяльності й розвитку

організаційної культури як невіддільних складників і важелів управління соціально-економічним розвитком території.

Висновки і пропозиції. Зростання масштабів та ускладнення завдань публічного управління потребують своєчасного посилення, чіткості, злагодженості й організаційної культури всіх органів влади, подальшої раціоналізації управлінської діяльності, її засобів, технологій здійснення та механізмів. Це потребує раціональності в організаційній побудові й управлінській діяльності організаційних ланок влади на основі об'єктивної аналітичної інформації. Аналіз рівня досконалості організаційної побудови органів влади передбачає попереднє визначення чинників, які впливають на їх структури. У публічному управлінні до таких чинників насамперед відносять цілі діяльності, функції та компетенції органів влади, які їм надані, методичне обґрунтування кількості структурних ланок, чисельності працівників та організації їх діяльності. Аналіз цілей, функцій і завдань уможливорює глибше розуміння природи влади й призначення виокремлюваних видів діяльності її елементів, способів, методів і механізмів їх здійснення.

Розширення кола розв'язуваних питань щодо керування підвладними системами, поява нових функцій і завдань управління, які генеруються економічним і соціальним розвитком, зумовлює необхідність підтримки створення такого їх рівня, який би забезпечував соціальні потреби суспільства, якість і безпеку життя та конкурентоспроможність базових ланок.

У нових умовах господарювання, в межах наданих органам влади на місцевому рівні ширших повноважень і відповідальності організація управлінської діяльності потребує суттєвого перегляду організаційних умов і методів її здійснення з переосмисленням і раціоналізацією змістовно-функціональних змін, на основі новітніх методів аналізу сучасності й використання накопиченого прогресивного досвіду розробки заходів із постійного удосконалення методичного, організаційного й інформаційного-аналітичного забезпечення управлінської діяльності.

Необхідним стає вдосконалення та розробка планових заходів для проведення

організаційного аналізу побудови органів влади та їх функціонування. Водночас надзвичайно важливе опанування наявних можливостей інформаційних технологій. Такий вид аналізу вже міг би бути сформований. Ознаками систематизації завдань для їх організаційно-технологічного забезпечення доцільно обрати: об'єктно-суб'єктну спрямованість діяльності, масштаби виконуваних робіт, цілепокладання, вид управління, характер впливу на керовані процеси та явища й інші ознаки, в тому числі правові, аналітичні, соціально-психологічні тощо. Потребують аналізу й обрані методи й технології розв'язання завдань, розподіл їх між виконавцями згідно з професійно-фаховим і кваліфікаційним статусом працівників, обрахування трудомісткості виконуваних робіт і чисельності працівників, що їх виконують, їх професійно-кваліфікаційний склад, що підвищить операційну ефективність управлінської діяльності. Позитивними результатами такого аналізу стало б зменшення дублювання функцій, уникнення їх надмірностей чи надлишковості, вдосконалення методів розрахунків і широке застосування інформаційних технологій і програмування.

Від рівня розвитку й упорядкованості організаційних структур органів влади, рівня їх організаційного розвитку безпосередньо залежить результативність реформ, що проводяться в Україні. І хоча цей показник важко розрахувати, підвищувати його можна шляхом створення надійної організаційної сучасної бази для якісної реалізації управлінських функцій і завдань з огляду на зміни в суспільстві та їх передбачуваність.

У складі першочергових рамкових умов забезпечення ефективності управлінської діяльності в публічному управлінні в контексті його реформування слід також розглядати побудову науково обґрунтованих та аналітично забезпечених оптимальних організаційних структур та організаційних засад управлінської діяльності. Застосування пропонованого методичного підходу до аналізу й вдосконалення структури органів виконавчої влади дозволить своєчасно отримати необхідну інформацію про стан її організаційної досконалості

й надасть можливість обґрунтувати заходи щодо її оптимізації.

Подальшими дослідженнями проблеми підвищення організаційної ефективності органів виконавчої влади обласних державних адміністрацій повинні стати дослідження інноваційних методів і технологій здійснення управлінської діяльності, конкретизації її результатів та оцінювання вкладу організаційних структур управління в розвиток керованих систем.

Список використаної літератури:

1. Попов С.А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. 296 с.
2. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія. Харків : ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. 224 с.
3. Бакуменко В.Д., Попов С.А. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 21–28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_4.
4. Баштанник А.Г., Баштанник В.В. Організаційні засади формування інтегрованих систем публічного управління в контексті Європейського інтеграційного процесу. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2012. Вип. 4. С. 15–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2012_4_4.
5. Кравченко С.О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія. Київ : НАДУ, 2008. 296 с.
6. Дунаєв І.В. Модернізаційний транзит публічно-управлінських відносин від централізованого до децентралізованого розвитку регіонів. *Теорія та практика публічного управління*. 2016. № 3(54). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-3/doc/3/04.pdf>.
7. Будник М.А. Основні напрями вдосконалення адміністративно-державного управління на регіональному рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 1 (28). URL: file:///C:/Users/Helen/Downloads/Tpdu_2010_1_28.pdf.
8. Бородін Є.І., Ліненко І.М. Органи місцевого самоврядування як об'єкт

- реформування в контексті децентралізації влади в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. Вип. 2 (16). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/25.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/25.pdf).
9. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 17.08.2020).
10. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 17.08.2020).
11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 17.08.2020).
12. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 17.08.2020).
13. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення: 18.08.2020).
14. Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій : Указ Президента України від 03 квітня 2005 р. № 593/2000 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/593/2005> (дата звернення: 17.08.2020).
15. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-п> (дата звернення: 28.08.2020).
16. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 (зі змінами) / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-п#Text> (дата звернення: 05.08.2020).
17. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 р. № 887 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-п> (дата звернення: 17.08.2020).
18. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління : курс лекцій. 4-е изд., дополн. Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
19. Офіційний вебсайт Кіровоградської обласної державної адміністрації. URL: <http://www.kr-admin.gov.ua/start.php>.
20. Офіційний вебсайт Дніпропетровської обласної державної адміністрації. URL: <https://adm.dp.gov.ua>.
21. Офіційний вебсайт Харківської обласної державної адміністрації. URL: <https://kharkivoda.gov.ua>.
22. Офіційний вебсайт Львівської обласної державної адміністрації. URL: <https://loda.gov.ua>.
23. Офіційний вебсайт Херсонської обласної державної адміністрації. URL: <https://khoda.gov.ua>.
24. Бобровський О.І. Концептуальні засади розвитку змістовно-функціональної діяльності в публічному управлінні територіальних громад. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 237–247.
25. Деякі питання діяльності місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 р. № 91 (зі змінами) / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/91-2014-п#Text> (дата звернення: 05.08.2020).
26. Деякі питання діяльності місцевих адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 р. № 91 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/91-2014-п> (дата звернення: 17.08.2020).

Bobrovskiy O. Improving the organizational structure of regional state administrations: a methodological approach

The article presents the results of research of methodical bases of construction of organizational structure of authorities of divisions of regional state administrations and the organization of realization by them of administrative activity. Practical organizational and legal issues, types, functions and approach to determining the number of structural units and areas of practical activity in the formation of the organizational structure of government

and the principles of their formation are considered. The comparative analysis of structural construction of regional and district state administrations of a number of regions of Ukraine is carried out. The absence of standardized methodical bases of the analysis of the level of organizational perfection and rational construction of processes of administrative activity in the conditions of objective necessity of their improvement as factors of effective functioning of authorities is emphasized. The functional construction of structural subdivisions of region and area state administrations is analyzed. It is noted that the maximum number of units is set in accordance with current legislation, but is based on the discretion and experience of the heads of regional state administrations, rather than on scientifically sound calculations or standards; there is no connection between the number of employees in government and indicators of the population in the regions, indicators of the number of employees in structural units and the number of structural units; the relationship between the number of structural units and their employees is not illustrated. It is noted that both the number and distribution of employees in the authorities of regional and district state administrations are not justified, therefore, it is questionable to ensure optimal performance of their work. The advantages and possibilities of further improvement of the structure of regional state administrations are determined. The methodical approach to the analysis of a condition and organizational bases of construction and functioning of structural divisions of regional state administrations is offered. It is based on the analysis of public administration processes, legislative and legal, content-functional and organizational-procedural conditions of creation and functioning of regional and district state administrations and their number in order to increase the role and effectiveness of public administration on life processes and management systems.

Key words: managerial activity, authorities, organizational structure, methods of building organizational units, organizational excellence.