

УДК 342.9(477)

В.О. САХНО, Відділ правового забезпечення та кадрової роботи виконавчого апарату Сумської обласної ради

СТРУКТУРА МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЯК ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Ключові слова: структура, місцева державна адміністрація, виконавча влада, державний орган

В сучасній науці адміністративного права суттєва увага приділяється питанням організації органів державної виконавчої влади. На сьогоднішній день, в науці адміністративного права можна констатувати відсутність спеціального комплексного дослідження структури місцевих державних адміністрацій як важливих складових загальної структури державного управління України. Питання, яким приділялася увага у вже наявних дослідженнях, стосуються окремих аспектів діяльності місцевих державних адміністрацій, таких як: здійснення аналізу правового та адміністративного статусу місцевих державних адміністрацій, визначення місця місцевих державних адміністрацій в структурі органів державної влади тощо.

Серед найбільш вагомих наукових досліджень, що торкалися питань структури місцевих державних адміністрацій в Україні слід віднести праці таких вчених як: Г. Атаманчука, С. Алексєєва, В. Величко, Л. Ковалюка, Є. Кубко, Б. Лазарева, О. Радугіна, Ю. Старилова, С. Серьогіної та інших.

Тим не менш, незважаючи на зроблені дослідження, тематика місцевих державних адміністрацій як органів державної виконавчої влади України досі не була комплексно досліджена, у зв'язку з чим вона потребує більш детального аналізу. Звідси,

Метою статті є дослідження структури місцевих державних адміністрацій. Задля досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні завдання: проаналізувати значення місцевих державних адміністрацій; визначити структуру місцевих державних адміністрацій як органів державної виконавчої влади.

Кожна місцева державна адміністрація в Україні має свою внутрішню будову, яка розкривається через поняття «структура». Місце і роль структури визначаються тим, що вона є матеріальним носієм внутрішнього впорядкування органу, зумовлює властиву йому цілісність і відносну стійкість [1, с.13].

Враховуючи актуальність визначення поняття структури місцевої державної адміністрації, слід відмітити, що на законодавчому рівні дане питання, на сьогоднішній день, являється в значній мірі неврегульованим. Так, чинна Конституція України взагалі не оперується поняттями структури місцевої державної адміністрації.

Вищевказане поняття згадується у ч.2 ст.5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», де вказується, що «у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій» [2]. Отже, чинне законодавство не містить чіткого визначення поняття «структура місцевої адміністрації», при цьому законодавець оперує цим терміном виключно в загальному значенні.

Поняття «структура» в науковій літературі містить декілька визначень. Відповідно до філософського енциклопедичного словника, структура – це сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність [3, с.178]. Структура – це також форма організації системи, єдність стійких взаємозв'язків між елементами, що складають систему [4, с.54].

На думку А.С. Лунєва, структура органу – це склад його внутрішніх підрозділів і визначення форми їх взаємодії [5, с.71]. На погляд інших вчених, структура органу являє собою сукупність внутрішніх структурних підрозділів, кожний з яких має точно визначену час-

тину компетенції органу [6, с.116]. Заслуговує на увагу дослідження структури органів державного управління, як поняття, що характеризується такими властивостями як: розподіл державних органів на ланки, які тією чи іншою мірою відокремлені в середині органу, мають різне призначення та особливості їх компетенції та утворюють особливий характер взаємозв'язків між собою [7, с.24].

Але структура – це не тільки зв'язки елементів системи, але й самі елементи, що об'єднуються зв'язками для створення самої системи. Ми погоджуємося із думкою В.Г. Вишнякова, відповідно до якої більш правильним слід вважати визначення структури, що включає в себе як статичні (склад, становище складових частин органу управління), так і динамічні функціональні елементи (перелік функцій, які повинні виконувати учасники процесу, зв'язки між їх структурними ланками) [8, с.16].

У зв'язку з чим, на наш погляд, структура місцевої державної адміністрації – це загальне поняття, що включає в себе сукупність її структурних підрозділів (відділів, управлінь), систему взаємовідносин між такими структурними підрозділами, а також схему розподілу між ними функцій і повноважень.

Необхідно зазначити, що саме організаційна структура визначає внутрішню будову систематизованої структури елементів, що зібрані з метою реалізації покладених на них завдань та функцій. Так, вчений М. Мескон визначає організаційну структуру, як структуру, що найбільше дозволяє організації взаємодіяти із зовнішнім середовищем, продуктивно і доцільно розподіляти і спрямовувати зусилля своїх співробітників, а також задовольняти потреби клієнтів та досягати своїх цілей з високою ефективністю [9, с.28].

На думку Б.І. Кожохіна, організаційна структура являє собою внутрішню побудову органів управління з характерними для них зворотними і багатосторонніми взаємозв'язками [10, с.65]. Г.В. Щокін вважає, що організаційною структурою слід називати таку структуру, що відображає склад і підлеглість

різних елементів, ланок і ступенів управління, що функціонують для досягнення певної мети [11, с.63].

З огляду на вищевикладені наукові позиції, більш вдалою та повною з наукової точки зору, нам вбачається визначення організаційної структури, що були надані вченими Г. Атаманчуком та О. Бандуркою. Організаційна структура, на думку останнього, включає в себе усю сукупність структурних підрозділів, що об'єднані у відповідний орган, зв'язки підпорядкованості між ними, а також форми розподілу між ними основних функцій [12, с.12]. За визначенням Г. Атаманчука, організаційна структура державного органу – це сукупність його підрозділів, а в них – посад, схема розподілу між ними функцій і повноважень, покладених на орган, система взаємовідносин цих підрозділів і посад [13, с.76].

Аналізуючи вищевикладені наукові формулювання організаційних структур, ми можемо сформулювати власне визначення організаційної структури місцевої державної адміністрації як сукупність відносно диференційованих та автономних функціональних елементів (структурних підрозділів), які виконують функції державного управління, характеризуються узгодженістю та взаємодією, а також забезпечують в цілому функціональну цілісність місцевої державної адміністрації. Саме тому, на нашу думку, основні зусилля законодавця мають спрямовуватися на створення таких механізмів, які забезпечували б формування найбільш оптимальної організаційної структури місцевої державної адміністрації.

Для побудови організаційних структур, в тому числі і структур у сфері державного управління, застосовують декілька управлінських основ, за допомогою яких формуються відповідні типи структур. Серед них ми виокремимо лінійну структуру, специфіка якої полягає в тому, що керівникові безпосередньо підпорядковується виконавець, який отримує вказівки тільки від нього. В такому випадку на керівника покладається персональна відповідальність за реалізацію покладених на

нього завдань. Вищий орган управління не може віддати вказівку виконавцю, оминувши їхнього керівника.

До іншого виду типів організаційних структур ми відносимо функціональну структуру, яка характеризується тим, що у керівника з'являються заступники, і йому фактично доводиться працювати виключно з ними, оминаючи, при цьому, виконавців. За цих умов, значно полегшується робота керівника, оскільки на кожного із заступників у функціональних напрямках покладається обов'язок компетентного та ефективного вирішення покладених на них завдань. Він (заступник), в свою чергу, має право ухвалювати самостійні рішення в межах наявної у нього компетенції та повноважень.

Особливістю застосування функціональної структури являється те, що доцільність її використання виправдовується в тих випадках, коли кількість видів діяльності обмежено і організація діє в стабільних зовнішніх умовах. Більшість державних органів управління, які спеціально пристосовані до здійснення конкретних функцій, побудовані саме на функціональній основі [4, с.117].

Останнім типом організаційної структури необхідно визначити лінійно-функціональну структуру, особливість якої проявляється в об'єднанні переваг лінійної і функціональної основи, що призводить до утворення структури, в якій частина органів ухвалює управлінські рішення і владно втілює їх в життя, а інша забезпечує їх інформацією. У результаті чого, значно підвищується ефективність управління.

Слід зазначити, що при формуванні структури місцевої державної адміністрації застосовуються всі вищеперелічені типи організаційних структур. В управлінні невеликими підрозділами (управліннями, відділами) застосовується лінійний тип організаційної структури. Функціональний тип організаційної структури використовується при необхідності розподілу обов'язків підлеглих за окремими функціональними напрямками (матеріально-технічне, правове, організаційне забезпечення

діяльності місцевої державної адміністрації). Важливою обставиною являється також той факт, що такі підлеглі відповідають особисто перед керівником органу за той функціональний напрямок, який вони курують [14, с.34].

Найбільш розповсюдженим типом організаційної структури, яка використовується в місцевих державних адміністраціях є лінійно-функціональна структура, що характерна для управління найбільш складними організаційними структурами.

Пояснюється це тим, що в більшості випадків адміністративно-правове регулювання питань життєдіяльності окремих адміністративних утворень, вимагає від керівництва місцевої адміністрації організації роботи значної чисельності працівників апарату управління. Організація функціональних взаємозв'язків між ними, як показує усталена практика, забезпечується завдяки застосуванню лінійно-функціонального типу організаційної структури, завдяки якому голова відповідної адміністрації має декілька профільних заступників, кожен із яких відповідає за роботу одного чи декількох структурних підрозділів адміністрації.

Стосовно вирішення питання про вибір оптимальної організаційної форми місцевої державної адміністрації та типу її структури, ми, в цілому, погоджуємося з Г.В. Фокіним, яким у монографії «Теорія соціального управління» запропоновані наступні умови (або критерії) раціональної структури управління, а саме: наявність якомога меншої кількості ступенів (ланок) в ієрархії управління; зосередження на кожному ступені всіх необхідних функцій управління; концентрація функціональних ланок у функціональних вузлах; відповідність ланок управління функціям організації [11, с.45].

На нашу думку, такі критерії можуть бути використані законодавцем при визначенні організаційної структури місцевої державної адміністрації. Відповідні положення можна імплементувати у чинне законодавство, зокрема: У Закон України «Про місцеві державні адміністрації», а також Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження реко-

мендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» [15].

Необхідно зазначити, що питання структури місцевої державної адміністрації знайшло своє законодавче відображення у таких основних нормативно-правових актах, як: Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» та «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій».

У ст.5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зазначається, що склад та структура місцевих державних адміністрацій формується головою відповідної місцевої державної адміністрації. При цьому, їхня структура формується у межах здійснення бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог ст.18 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Аналіз ст.18 Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлює умови утворення структурних підрозділів у структурі місцевих державних адміністрацій, відповідно до яких на такі структурні підрозділи покладається завдання реалізації державної регуляторної політики, а самі вони утворюються виключно в межах граничної чисельності персонального складу місцевої державної адміністрації. Типове положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації, а також рекомендаційний перелік її структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України [16].

Відповідно до ст.44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у складі місце-

вої державної адміністрації та в межах виділених бюджетних асигнувань, з метою здійснення правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, подання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування, головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації [2].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» встановлює, що у складі місцевих державних адміністрацій, а також у складі їхнього апарату утворюються наступні структурні підрозділи: департамент, управління, відділ, сектор. У разі недоцільності утворення у складі апарату місцевих державних адміністрацій, або їх структурних підрозділів, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади підрозділів, для виконання окремих функцій вводяться посади відповідних спеціалістів [17].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій», визначаються напрями діяльності відповідних структурних підрозділів у складі місцевих державних адміністрацій: агропромислового розвитку (крім Київської міської державної адміністрації); екології та природних ресурсів; економічного розвитку і торгівлі; житлово-комунального господарства та будівництва; інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю; інфраструктури та туризму; культури, національностей та релігій; містобудування та архітектури; освіти і науки, молоді та спорту; охорони здоров'я; соціального захисту насе-

лення; спільної власності територіальних громад (за умови делегування обласними радами повноважень з управління майном) або комунальної власності (для Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій); фінансів; Також у складі місцевої державної адміністрації утворюється державний архів області (міста) та служба у справах дітей [15]. Вид вищевказаних структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головою відповідної міської державної адміністрації, в залежності від ступеня складності покладених на них завдань.

Підсумовуючи наведене, можемо зазначити, що місцева державна адміністрація має досить розгалужену мережу структурних підрозділів, що передбачає її розширений склад та досить ускладнену організаційну структуру. Саме тому від ефективності організації складу та визначення структури місцевої державної адміністрації істотним чином залежить ефективність та дієвість реалізації покладених на такий державний орган завдань і функцій держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – Киев, 1979. – 150 с.
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // ВВР України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
3. Філософський енциклопедичний словник. – М. : Инфа-М, 1997. – 576 с.
4. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления: учебник для вузов по специальности «Менеджмент» / В. И. Кнорринг. – М. : Издат. группа Норма-Инфа-М, 1999. – 528 с.
5. Административное право : [учеб. для юрид. ин-тов и фак.] / под ред. проф. А. С. Лунева. – М. : Юрид. лит., 1970. – 325 с.
6. Административное право. Общая и особенная части : учеб. [для юрид. ин-тов и фак.] / под ред. Ю. М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1968. – 575 с.
7. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период / Ц. А. Ямпольская. – М. : Изд-во АН СССР, 1954. – 228 с.
8. Вишняков В. Г. Структура и штаты органов советского государственного управления / В. Г. Вишняков. – М. : Наука, 1972. – 275 с.
9. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. – М. : Дело, 1993. – 702 с.
10. Кожохин Б. И. Управление общественными процессами / Б. И. Кожохин. – М. : Политиздат, 1978. – 145 с.
11. Щекин Г. И. Теория социального управления : монография / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.
12. Бандурка О. М. Основы управления в органах внутренних дел Украины: теория, досвід, шляхи удосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О. М. Бандурка ; Одеськ. держ. ун-т ім. І. І. Мечнікова. – Одеса, 1996. – 57 с.
13. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
14. Ващенко С. В. Организационные структуры управления в ОВС : конспект лекций с курсу «Основы управления органами внутренних дел» / С. В. Ващенко. – Запоріжжя : ЗІУІ МВС України, 2000. – 51 с.
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» : від 18.04.2012 р., № 606 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 50. – С. 426.
16. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» : від 11.09.2003 р. // ВВР України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх те-

риторіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» : від 12.03.2005 р., № 179 // | Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Ст. 17.

Сахно В. О. Структура місцевих державних адміністрацій як органів державної виконавчої влади України / В. О. Сахно // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 535–540 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_89.pdf

Досліджено структуру місцевих державних адміністрацій як органів державної виконавчої влади України. Визначено, що від ефективності організації складу та визначення структури місцевої державної адміністрації істотним чином залежить ефективність та дієвість реалізації покладених на такий державний орган завдань і функцій держави.

Сахно В.А. Структура местных государственных администраций как органов государственной исполнительной власти Украины

Исследована структура местных государственных администраций как органов государственной власти Украины. Определено, что от эффективности организации состава и определения структуры местной государственной администрации существенным образом зависит эффективность и действенность реализации возложенных на такой государственный орган задач и функций государства.

Sahno V.A. Structure of Local Public Administrations as Bodies of the Executive Power of Ukraine

This article examines the structure of local public administrations as bodies of the executive power of Ukraine. That the efficiency of the composition and structure determination of the local public administration significantly depends on the effectiveness and efficiency of fulfillment of a public authority tasks and functions of the state Determined.