

УДК 342.9

Д.О. КУЛИК, канд. юрид. наук, Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди

ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНОЇ СТРУКТУРИ СУЧАСНОГО ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: структура державної служби, ланка державної служби, рівень державної служби, посада

В умовах проведення в Україні адміністративної реформи одним із ключових питань є вдосконалення інституту державної служби, який повинен забезпечити грамотно організоване, демократичне, раціональне та результативне державне управління, яке ґрунтується на засадах верховенства права, законності та соціальної рівності, що у свою чергу має зміцнити соціальне та політичне партнерство у державі. Слід погодитися з О.Ю. Оболенським, який зазначає, що державна служба має надати державному управлінню системного характеру, програмного підходу до реалізації науково обґрунтованих, діагностованих і суспільно визнаних цілей діяльності складових державного апарату та забезпечити належне надання послуг людині, громадянину, всім інститутам громадянського суспільства, управлінський професіоналізм, законність, правову компетентність, організованість і дисципліну, результативність, раціональність, ефективність та інші риси функціонування механізму держави, яких потребують наше суспільство та держава [1, с.64].

Для того, щоб інститут державної служби почав відповідати зазначеним вимогам і ефективно виконував свої функції, він має бути належним чином організований, зокрема маєтись на увазі його штатна структура. Дане питання у своїх працях аналізували В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, В.П. Рубцов та інші дос-

лідники. Однак, віддаючи належне зусиллям цих та інших науковців, слід констатувати, що в умовах реформування державного управління ряд проблемних аспектів інституту державної служби, зокрема питання його організаційно-штатної структура потребують додаткового вивчення.

Тому метою даної статті є: дослідити організаційно-штатну структуру сучасного інституту державної служби. Для цього планується: розглянути поняття «структура державної служби», «ланка державної служби» та «рівень державної служби»; встановити види зв'язків в середині організаційно-штатної структури державної служби та існуючі схеми її побудови; відзначити законодавчі нововведення у врегулюванні питання класифікації посад державних службовців.

У першу чергу, необхідно розкрити зміст терміну «структура». Це сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність, тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх та внутрішніх змінах. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи [2, с.132].

Тому, структура державної служби – це сукупність ланок і рівнів державної служби, їх підпорядкованість і взаємозв'язок. Для більш детального трактування змісту структури державної служби слід звернутися до значення термінів «ланка державної служби» та «рівень державної служби». Так під ланкою державної служби слід розуміти окремий, самостійний елемент структури державної служби, який виконує одну чи декілька функцій державної служби, а під рівнем державної служби – послідовність підпорядкування одних ланок державної служби іншим знизу догори. Не менш важливим елементом структури державної служби є й внутрішньо-структурні зв'язки. Здебільшого прийнято виділяти вертикальні та горизонтальні зв'язки. В основі вертикальних зв'язків лежать відношення підпорядкування. Зв'язки цього типу встановлюються між керівниками, структурними підрозділами і окремими працівниками державної служби в тих випадках, коли

одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші – повинні їх виконувати. Вертикальні зв'язки встановлюються між керівниками та їхніми підлеглими. Горизонтальні зв'язки базуються на відносинах взаємозв'язку чи взаємозалежності та встановлюються між рівноправними керівниками та структурними підрозділами, що тісно взаємодіють у процесі управлінської діяльності [2, с.133].

В організаційно-штатній структурі державної служби можна виокремити три види зв'язків, які формують її системність: субординаційні (підпорядкування згори донизу, від керуючого до керованого); реординаційні (знизу догори, від керованого до керуючого); координаційні (підпорядкування на одному рівні, між двома та більше суб'єктами, що не виключає того, що загалом вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі державної служби) [2, с.134]. Побудова організаційної структури державної служби, розміщення і взаємодія її елементів, вертикальні та горизонтальні зв'язки, форма зв'язків формуються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних і суб'єктивних умов і факторів, а саме: конституційно визначеної форми держави; конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій державної служби; демократизму та стилю державної служби; державної політики; стану та розміщення об'єктів державної служби; компетентності управлінських кадрів; інформаційного забезпечення державної служби [2, с.135–136].

Під організацією державної служби доцільно розуміти комплекс взаємопов'язаних елементів, до яких відносяться: мета та завдання державної служби; розробка системи заходів для реалізації мети та розподілу завдань для окремих видів робіт, які можуть бути доручені певним групам всередині організації; інтеграція окремих робіт у відповідних підрозділах, які могли б їх координувати різними засобами; мотивація, взаємодія, поведінка, погляди членів організації; такі процеси як прийняття рішень, комунікація, інформаційні потоки, контроль, заохочення та

стягнення; внутрішня узгодженість між усіма елементами системи [3, с.137].

Структура є засобом поділу праці у галузі управління шляхом організаційно-правового закріплення найбільш раціональної розстановки посад, встановлення взаємодії і підпорядкування. Специфіка структури органу державної служби, яка відображає сукупність взаємозв'язаних його підрозділів (департаментів, управлінь, відділів, секторів тощо), впливає на розподіл між ними функцій, визначення чисельності і класифікації посад. Таким чином, апарат будь-якого органу державної служби складається з взаємозв'язаних посад, що визначають службове місце та становище учасників управлінського процесу [4, с.82–83]. Всебічна раціоналізація апарату державної служби вимагає приведення чисельності державних службовців цього апарату та витрат на його утримання до кількості, що забезпечувала б належну ефективність його діяльності [4, с.82–83]. В організаційних структурах, зокрема державної служби, використовують такі організаційні схеми: лінійна; функціональна; лінійно-функціональна або штабна; програмно-цільова; матрична [2, с.136; 3, с.137–138].

Лінійна структура державної служби створюється на основі побудови апарату державної служби лише із підпорядкованих елементів. Ланки кожного низового рівня перебувають у відносинах безпосередньої лінійної підлеглості до керівника наступного, вищого рівня. Кожен працівник у лінійній структурі підлеглий і підзвітний лише одному керівникові, і тому пов'язаний з вищою ланкою управління тільки через нього. Таким чином, в апараті державної служби створюється ієрархія підлеглості та відповідальності, що є при лінійній структурі єдиним і домінуючим типом організаційних відносин. Лінійна структура державної служби базується на єдиноначальності (одна особа зосереджує у своїх руках керівництво усією сукупністю операцій, що мають одну мету) та єдності розпоряджень (передання обов'язкових для виконання команд кожній з ланок одного рівня тільки від одного керівника) [2, с.136; 3, с.137–138].

Функціональна структура державної служби будується на основі поділу управлінської праці. Сутність поділу праці полягає в тому, що кожна ланка даної системи державної служби здійснює визначену функцію. Функціональна спеціалізація апарату державної служби значно підвищує його ефективність. Замість універсальних керівників, що мають розбиратися у виконанні всіх функцій державної служби, формується апарат фахівців (функціонерів), компетентних у своїй сфері, що мають штат співпрацівників, які відповідають за доручену ділянку праці. За такої структури функціональні керівники спеціалізуються на виконанні окремих функцій державної служби: один відповідає за планування, інший – за логістику тощо [2, с.137–138; 3, с.137–138].

На практиці найбільше поширення отримала структура державного управління, яка дістала назву лінійно-функціональної (або лінійно-штабної) і є поєднанням лінійної та функціональної державної служби. Лінійно-функціональна структура забезпечує новий поділ праці, за якого лінійні ланки державної служби покликані приймати рішення та розпоряджатися, а функціональні – консультувати, інформувати, планувати, тобто збирати інформацію, що може допомогти лінійному керівникові при прийнятті рішень [2, с.138–139; 3, с.137–138].

Нормування праці співробітників апарату державної служби відображене у типових штатах, затверджуваних для ряду установ України. На основі типових штатів розробляються і затверджуються штатні розписи для конкретних організацій міністерствами, відомствами. Після затвердження штатний розпис набирає юридичної чинності. Відповідно до штатного розпису та схеми посадових окладів формуються та видаються кошти на оплату праці співробітників установи [4, с.87–88].

Типові штати враховують: 1) кількість державних службовців в органах виконавчої влади відносно інших працівників; 2) співвідношення різних категорій державних службовців органів управління; 3) кількість держав-

них службовців та інших працюючих до обсягу управлінської або іншої діяльності; 4) кількісне співвідношення робітників і службовців на підприємствах, в організаціях та установах до обсягу виробництва чи іншої діяльності, а також при певному обсязі роботи. Наявність типових структур пояснюється також тим, що існують загальні вимоги, які ставляться посадами, групами посад до службовця, що залежить від специфіки органу державної служби. Здійснюючи управління і виконуючи функції планування, контролю, прийняття управлінських рішень, посадові особи діють відповідно до певної процедури, що являє собою систему послідовних операцій, котра складається з ряду етапів, на кожному з яких застосовуються відповідні методи. Посадові вимоги до службовців, котрі виконують такі функції, незалежно від сфери або галузі діяльності є принципово єдиними [4, с.88].

В основу формування типових штатів кладуться об'єктивні показники – масштаб завдань, обсяг функцій, напрямки діяльності, чисельність робітників та населення на певній території в цілому тощо. Існує взаємозв'язок і взаємозалежність штатів від структури органу, для якого вони встановлюються, а також структури від штатів. Збільшення штатів державних службовців призводить до збільшення апарату управління, скорочення підштовхує на пошук нових, прогресивних структур [4, с.88]. Головним напрямом удосконалення державної служби визнається її демократизація, визначення оптимальних організаційних структур органів управління, що стимулює скорочення управлінського апарату. Державний службовець перебуває у службових відносинах з певним державним органом, установою, обіймає в ньому певну посаду відповідно до структури і штатів [4, с.88–89].

Посада державної служби – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату з установленими відповідно до за-

конодавства посадовими обов'язками у межах повноважень [5, 6].

З прийняттям нового Закону «Про державну службу» змінилися критерії та власне класифікація посад державних службовців. Зокрема, чинний Закон «Про державну службу» виділяє сім категорій посад і п'ятнадцять рангів державних службовців [5]. А у відповідності до ст.6 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. посади державної служби поділяються на п'ять груп, які у свою чергу поділяються на підгрупи: група I включає підгрупи I-1, I-2, I-3, I-4; група II – підгрупи II-1, II-2, II-3, II-4; група III – підгрупи III-1, III-2, III-3, III-4; група IV – підгрупи IV-1, IV-2, IV-3; група V – підгрупи V-1, V-2, V-3, V-4. Віднесення до відповідних категорій посад буде відбуватися щоразу під час формування штатного розпису кожного органу державної влади відповідно до встановлених у законі принципів поділу посад на групи і підгрупи (характер та обсяг посадових обов'язків, зокрема виконання керівних функцій, та масштаб юрисдикції органу державної влади, у якому працює посадова особа – вся територія України, один або кілька районів тощо). Такий підхід покликаний встановити логічну і прозору систему оплати праці, виходячи з принципу однакової оплати за однаковою працю та подолати несправедливі міжпосадові, міжвідомчі та міжрегіональні розбіжності в оплаті праці державних службовців.

Під час проходження служби державним службовцям залежно від підгрупи посади присвоюється дев'ять рангів. У відповідності до підгрупи посади державної служби, яку прагне зайняти особа, до останньої висуваються мінімальні загальні вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи, тобто відповідний рівень професійної компетентності [6].

Отже, структура державної служби – це сукупність ланок і рівнів державної служби, їх підпорядкованість і взаємозв'язок. Для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною служ-

бою створено Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба), яке є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Також організацією державної служби займаються підвідомчі й дорадчі органи Нацдержслужби України. Окрім того органи державної служби функціонують у системі центральних органів виконавчої влади. Нормування праці співробітників указаних органів відображається у типових штатах, у відповідності до яких визначаються кількість і перелік посад у конкретному органі державної служби. Посади державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків поділяються на п'ять груп і чотири підгрупи.

З метою забезпечення ефективного функціонування державної служби України, вважаємо за необхідне затвердити типову організаційно-штатну структуру органів державної служби в одному нормативно-правовому акті. При цьому в указаному документі необхідно закріпити приблизний перелік посадових обов'язків у відповідності до групи та підгрупи посади органу державної служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
2. Рубцов В. П. Державне управління та державні установи : навч. посіб. [для дистанційного навчання] / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська ; за ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. – К. : Ун-т «Україна», 2008. – 440 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади : монографія / Битяк Ю. П. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
5. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723–ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

6. Закон України «Про державну службу» : від 17.11.2011 р., № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.

Кулик Д. О. Характеристика організаційно-штатної структури сучасного інституту державної служби / Д. О. Кулик // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 215–219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_37.pdf

Наголошено на тому, що організація штатної структури державної служби прямо впливає на ефективність здійснення нею своїх функцій. Розглянуто типи зв'язків у структурі державної служби, схеми її побудови, новий законодавчий підхід до класифікації посад державної служби.

Кулик Д.А. Характеристика организационно-штатной структуры современного института государственной службы

Отмечено, что организация штатной структуры государственной службы напрямую влияет на эффективность осуществления им своих функций. Рассмотрены типы связей в структуре государственной службы, схемы ее построения, новый законодательный подход к классификации должностей государственной службы.

Kulik D.A. Characteristics of Organizational Native Structure of the Modern Institute of Public Service

The article highlighted the fact that the organization of civil service staff structure directly affects the efficiency of the performance of its functions. The types of connections in the structure of civil service scheme of its construction, the new legislative approach to the classification of public service posts considered.

Форум права Форум