

танньому випадку більш доцільним, на думку автора, буде застосування терміна «не правові (позапроцедурні, непроцедурні) управлінські рішення».

До особливостей процедури прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ ми відносимо: 1) регулювання як законодавчими так і підзаконними актами, які містять норми адміністративного права; 2) зв'язок із практичною реалізацією завдань, функцій та повноважень ОВС; 3) упорядкування управлінських відносин в ОВС, які регулюються адміністративно-правовими нормами, що є їх метою; 4) відношення до різних видів (напрямоків) діяльності ОВС; 5) наявність зовнішнього та внутрішнього спрямування; 6) складаються із послідовно здійснюваних дій, які можна об'єднати у певні етапи (стадії); 7) їх суб'єкти можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою; 8) є обов'язковими для виконання, їх порушення призводить до анулювання прийнятих рішень, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні процедурних правил.

Беручи до уваги подані вище особливості, вважаємо доцільним **процедури прийняття управлінських рішень** визначити як урегульовані адміністративно-правовими нормами етапи (стадії) здійснення послідовних дій щодо вирішення управлінських питань як під час зовнішньої, так і внутрішньо-організаційної діяльності ОВС.

Список літератури: 1. Тлумачний словник української мови. / Укладачі Ковальова Т. В., Коврига Л. П. Х., 2005. 2. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю. Ф. Кравченка. К., 1999. 3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 4. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М., 1972. 5. Конопльов В. В. Управлінські рішення в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: сутність та організаційно-правові питання підготовки та прийняття: Монографія. Сімферополь, 2006. 6. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк, 2000.

Надійшла до редакції 05.01.07

Є. Я. Осніцев

СПОЛУЧЕННЯ ФОРМАЛЬНИХ І НЕФОРМАЛЬНИХ КОМПОНЕНТІВ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ПІДРОЗДІЛІВ ОВС ЯК ОДИН ІЗ ЧИННИКІВ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

Організаційні структури управління не терплять відсталості, вони повинні приводитися у відповідність із завданнями систем, що змінюються. Громіздкі структури, не виправдано роздуті штати деяких установ гальмують виконання покладених на них функцій. Тому питання оптимізації, спрощення і здешевлення апарату, підвищення рівня роботи всієї системи управління залишаються актуальними.

В умовах зростаючої інтенсифікації соціальних процесів, у тому числі боротьби зі злочинністю, забезпечення суспільного порядку і безпеки, організаційна структура апарату управління, насамперед, повинна відповідати об'єктивним потребам суспільного розвитку. Вирішення цих завдань неможливе без суворого дотримання особовим складом підрозділів ОВС службової дисципліни і законності. У перебігу ґрунтовних соціально-економічних перетворень у суспільстві структура апаратів управління в системі МВС України щодо забезпечення законності та службової дисципліни повинна мати можливість адаптуватися до нових умов функціонування й у той же час забезпечувати стійкість системи. Для успішної реалізації цих вимог потрібна подальша наукова розробка проблем удосконалювання організаційних структур апаратів управління МВС України.

Однією з таких проблем є пошук раціонального сполучення формальних і неформальних компонентів організаційних структур органів внутрішніх справ, зокрема апаратів МВС, УВС, щодо забезпечення службової дисципліни та законності. Виявлення закономірностей сполучення даних компонентів у структурі апарату управління необхідне як стосовно окремих ланок апарату так і в масштабі системи в цілому [1]. Зазначена проблема досліджена недостатньо. Тому автором статті на основі вивчення наукових праць і аналізу існуючої організаційної структури апаратів управління щодо забезпечення службової дисципліни та законності підрозділів ОВС зроблена спроба осмислити окремі теоретичні положення, які відносяться до проблеми співвідношення формальних і неформальних компонентів організаційних структур.

Відправним пунктом тут є одержання загального уявлення про організаційну структуру, оскільки формальні й неформальні компоненти виступають її складовими. У довідковій літературі поняття «структура» має різні інтерпретації [2]. Однак можна визнати головне поняття про структуру як внутрішню організацію змісту діяльності апарату у тій чи іншій сфері діяльності.

Такий підхід дозволяє зробити два важливих висновки. По-перше, структура не може існувати поза тим об'єктом, зміст якого нею поєднується, організовується, упорядковується. По-друге, сама структура, її порядок побудови і зміни безпосередньо залежать від природи і закономірностей розвитку даного об'єкта. Отже, неприпустимо розглядати структуру як щось абстрактне, самодостатнє. «Ще раз підкреслюємо, — пише В. Г. Афанасьєв, — що немає взаємозв'язків без об'єктів зв'язків, що структура «прив'язана» до компонентів і породжується ними» [3].

Відомо, що структура властива всіляким явищам і процесам матеріального світу. Введення ж терміна «організаційна» пов'язано з визначенням структури такого об'єкта, як соціальна система.

При цьому більшість дослідників характеризують організаційну структуру органу як єдність складу його підрозділів, посад, їхніх взаємозв'язків і розподілу прав і обов'язків між ними.

Основним же елементом організаційної структури є посада.

Не аналізуючи численні визначення організаційної структури різних авторів, відзначимо лише, що наявність і взаємозв'язок формальних і неформальних її компонентів у кінцевому рахунку мають об'єктивний характер. Відомо, що поняття «зовсім формальне», «зовсім неформальне» не можуть функціонувати відокремлено [4]. На думку ряду дослідників, реалізація цілей, які стоять перед тим або іншим державним органом, успішне виконання їх функцій неможливі без доповнення, збагачення формальних структурно формальними [5]. Разом з тим у наукових працях і на практиці в більшій мірі увага приділяється формальним структурам органів. Така ситуація, видимо, стримує процес подальшого удосконалювання організаційних структур, зокрема органів внутрішніх справ щодо забезпечення службової дисципліни та законності.

Дослідження проблеми припускає розгляд понять «формальна» і «неформальна» структура. Під формальною розуміється структура органу, установи, встановлена нормативно-правовими актами. Неформальна ж утворюється самостійно, виходячи з міжособистісних інтересів. Разом вони предстеляють повну структуру органу управління. В. Г. Вишняков формальні і неформальні структури називає відповідно «твердими» і «гнучкими». «При «твердій» структурі, — пише він, — завдання і функції структурних підрозділів точно визначені, права и обов'язки чітко зафіксовані, система зв'язків заздалегідь установлена. При «гнучкій» структурі завдання і функції формулюються в більш загальних вираженнях, відсутні детально розроблені регламенти» [6].

Як відомо, терміни «формальна» і «неформальна» структура пов'язані з теорією людських відносин, а також із соціометрією. Зараз їх широко використовують правознавці, одержують вони поширення й в управлінській літературі. Разом з тим, як правильно відзначає А. І. Пригожин, «...поки поширено в основному «психологізующее» розуміння даного феномена, що всю проблему приводить на міжособистісний рівень. Це важливий аспект, але нас зараз цікавить більш широке його значення — як фактора соціальної організованості» [7]. Так, багато дослідників під неформальною структурою органу управління розуміють сукупність як особистих контактів і взаємодій, так і груп, що мають місце поза офіційно затвердженими рамками.

Не заперечуючи, що при утворенні неформальних структур важливу роль відіграють дружні відносини, загальні інтереси,

звички, устремління (спорт, колекціонування і т.п.), на наш погляд, не можна не враховувати великого стимулюючого впливу організаційного фактора. Останній виражається в підпорядкованості інтересів неформальних структур цілям даного органу чи підрозділу, наприклад, потреби практики у використанні позитивного досвіду і рекомендацій науки, а також сам факт постанови такого завдання перед працівниками пов'язано, з їх боку, з пошуком нових форм роботи і організаційно-структурним забезпеченням органу. У подібній ситуації виникнення неформальних структур пов'язано з усвідомленням працівниками необхідності їхнього утворення для успішного вирішення завдань, які стоять перед тим або іншим органом, його підрозділами.

У зв'язку з цим треба відзначити неоднорідність соціально-психологічної природи утворення різних неформальних структурних компонентів системи. В одному випадку основою їх формування може бути спільність професійної підготовки, профілю службової діяльності працівників, в іншому – єдиний підхід до вирішення якихось проблем, у третьому – загальні інтереси поза сферою основної роботи і т.д. Погодженість різних за своєю природою неформальних компонентів значною мірою визначає ефективність функціонування організаційної системи. Як бачимо, проблема правових та соціально-психологічних особливостей різних структурних утворень заслуговує спеціального самостійного дослідження і розробки.

Уже відзначалося, що під формальною структурою розуміється юридично визначений склад підрозділів з офіційно встановленими зв'язками, правами й обов'язками. Однак порівняння даного теоретичного положення і реальних організаційних структур органів внутрішніх справ розкриває деякі протиріччя і викликає, на наш погляд, необхідність уточнення окремих понять, зокрема організаційної структури органу. Пояснимо це на прикладі. Як відомо, в апаратах міськрайлінорганів створюються і функціонують такі структурні утворення, як колегії (оперативні наради при начальнику управління внутрішніх справ), ради (наукова, навчально-методична рада навчального закладу), а також різні постійні комісії (по роботі з листами, заявами і скаргами громадян, зміцненню законності та службової дисципліни, кадрова, організаційно-штатна, мобілізаційна та ін.). Їхнє створення в органах внутрішніх справ визначається відповідними нормативно-правовими актами, а діяльність регламентується положеннями та інструкціями. За цією ознакою колегії (оперативна нарада), постійні комісії і ради можуть бути віднесені до компонентів формальної структури.

Однак тут виникає питання про правильність визначення посади в якості основного вихідного елемента організаційної структури. Як уявляється, навіть те, що начальник управління, органу

внутрішніх справ за посадою є головою колегії (постійної оперативної наради), не вирішує в цілому протиріччя, не знімає питання про критерії віднесення цих колегіальних органів до формальних або неформальних компонентів організаційної структури. З нашої точки зору, при визначенні формальної структури необхідно вести мову не просто про нормативно-правовий акт, що передбачає створення тих або інших підрозділів, а про спеціальні документи, що встановлюють структуру і штати. При цьому основним документом є штатний розклад – перелік підрозділів і посад.

Таким чином, до формальних, на нашу думку, можна відносити структурні підрозділи, основною яких є посади, що відповідають штатному розкладові. Усі інші структурні компоненти можна вважати неформальними.

Аналіз організаційної структури апаратів управління показує, що ними, поряд з управлінськими, реалізується значний обсяг виконавчих функцій, тобто функцій щодо безпосереднього забезпечення службової дисципліни та законності. При цьому в деяких підрозділах особовий склад, що виконує управлінські або виконавчі функції, структурно далеко не у всіх випадках чітко розмежований у нормативно-правових документах. Проте поділ фактично все-таки відбувається шляхом утворення неформальних будов у рамках загальної чисельності особового складу підрозділу, визначеного штатом. Неформальні утворення подібного виду можна умовно назвати суміжними. Такій структурізації сприяє розподіл функціональних обов'язків. Отже, при вивченні співвідношення кількісних параметрів формальних і неформальних компонентів організаційної структури апаратів управління важливо враховувати фактичне співвідношення співробітників, що реалізують управлінські функції на даному рівні системи.

Ми вважаємо, що теоретичні розробки і практика формування організаційних структур органів внутрішніх справ ще недостатньо послідовні у визначенні місця і ролі постійних комісій і рад, а також суспільних формувань їхніх працівників. Тим часом в управлінській діяльності апаратів управління створення різного роду комісій і рад практикується досить широко. Особливого значення набуває вивчення практики формування подібних цільових структурних утворень для діяльності по окремих напрямках службової діяльності (створення оперативно-слідчих груп по окремим видам злочинів, перевірки окремих напрямків діяльності і т. п.).

У сучасних умовах постійно зростає роль громадськості у всіх сферах соціального життя. Разом з тим організаційні структури органів внутрішніх справ створюються без обліку громадських організацій, хоча очевидно, що функціонування апаратів управління без цих неформальних компонентів неможливе. Невипадково

МВС України приділяє велику увагу питанням поліпшення діяльності суспільних формувань органів внутрішніх справ [8].

Отже, можна умовно виділити наступні види неформальних структурних утворень: а) міжособистісні; б) колегіальні; в) суміжні; г) суспільні.

Між формальними і неформальними структурними утвореннями, природно, існують значні розходження в порядку їхнього формування, характері діяльності, функціях, правах і обов'язках тощо. Однак їх поєднують рамки єдиної системи і спільність завдань, які стоять перед апаратами управління у цілому. Точний розподіл функцій, прав і обов'язків між формальними і неформальними організаційно-структурними утвореннями є однією з основних умов ефективного функціонування органів управління, у тому числі органів внутрішніх справ. Тому важливого значення набуває дослідження проблем зв'язку і взаємодії формальних і неформальних компонентів організаційних структур. Так, потрібно більш чітко визначення прав і обов'язків постійних комісій і рад, а також різних суспільних формувань органів і організацій апаратів у вирішенні завдань управління. Імовірно, це спричинить уточнення окремих теоретичних положень, зокрема поняття організаційної структури.

Варто констатувати, що традиційне поняття організаційної структури органу вже не може повною мірою задовольнити ні теорію, ні практику. Воно не відображає реальний стан і зв'язки компонентів зазначеної структури, оскільки визначається тільки її формальними ознаками і характеристиками і не враховує наявності складної суспільної підсистеми органу, його апарату управління. Разом з тим, як пише М. Марков, «формування єдиних суспільно-державних управлінських структур – це вже випробуваний на практиці шлях дійсного демократизму і високої ефективності управління» [9]. Більш глибоке вивчення даного феномена, більш точне визначення сутності й поняття, основних ознак організаційних структур органів управління має актуальне значення для подальшого підвищення ефективності їхньої діяльності.

У цьому зв'язку, не претендуючи на безперечність і завершеність судження, слід зазначити, що організаційна структура є формою об'єднання (організації) формальних і неформальних структурних утворень, необхідного і достатнього для досягнення на основі поділу праці між ними всього комплексу цілей органу та поділу внутрішніх справ. Саме мета, завдання організації виступають основними структуроутворюючими факторами. У той же час при проектуванні організаційних структур більш широкого застосування здобуває метод структуризації цілей і завдань системи. Правильна орієнтація на кінцевий результат вимагає, щоб структура управління відображала не сукупність сформованих

функцій, а була пристосована до цілей організації. Тут важливо виділити якісно нові цілі, властиві сучасному етапові розвитку тих або інших соціальних систем, наприклад, управління соціальним розвитком колективу [10]. При цьому мова також повинна йти про весь реалізований комплекс цілей органу внутрішніх справ, насамперед щодо забезпечення службової дисципліни та законності.

Актуальність розглянутої проблеми стосовно апаратів, як основної управлінської ланки в системі органів внутрішніх справ, не викликає сумніву. Відомо, що значимість тих або інших наукових положень визначається їхнім співвідношенням з потребами практики. При її вирішенні необхідна попередня оцінка наслідків перебування. Ліквідація, об'єднання, скорочення тих або інших підрозділів органу можуть порушити нормальний ритм їхньої роботи, дезорганізувати її, що нерідко спричиняє нове збільшення штатів. Отже, мова йде не про механічне скорочення апарату, а насамперед про поліпшення його структури, про усунення дублювання і паралелізму в роботі, створення більш чітких зв'язків між його ланками.

Подальше удосконалювання організаційної структури апаратів на основі раціонального сполучення і використання її формальних і неформальних компонентів допускає проведення спеціального дослідження. Метою його є визначення сутності й поняття неформальної структури, уточнення її видів і повного складу, з'ясування причин її виникнення, цільового призначення і функціональної ролі в організації і діяльності органів внутрішніх справ. Вирішення таких питань у певній мері буде сприяти:

- більш глибокому пізнанню сутності й основних характеристик організаційної структури органів внутрішніх справ, закономірностей її побудови й удосконалювання;
- підвищенню кваліфікації керівних кадрів органів внутрішніх справ у галузі прийняття управлінських рішень по організаційно-структурних і штатних питаннях;
- поліпшенню організації управління, а також діяльності відповідних підрозділів і суспільних формувань органів внутрішніх справ.

Список літератури: 1. Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. пособие / Под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000. 2. Словарь иностранных слов. 7-е изд., перераб. М., 1980. 3. Афанасьев В. Г. О системном подходе в социальном познании // Вопросы философии. 1973. №6. 4. Зеленевский Я. Организация трудовых коллективов. М., 1971. 5. Проблемы общей теории социалистического государственного управления. М., 1981. 6. Вишняков В. Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М., 1972. 7. Пригожин А. И. Социология организации. М., 1980. 8. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 9. Марков М. Теория социального управления. М., 1978. 10. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность /В. Ф. Сиренко, Н. В. Онищук, В. Б. Аверьянов и др. К., 1993.

Надійшла до редакції 05.02.07