

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.1.17>

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ПРОЦЕСУ ТА ФУНКЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Косяк О.В.,**  
*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри права та публічного управління  
декан КВП ПВНЗ «Запорізький інститут економіки та інформаційних технологій»*

**Павліченко Є.В.,**  
*доцент кафедри кримінально-правових дисциплін,  
кандидат юридичних наук  
Криворізький факультет Національного університету  
«Одеська юридична академія»*

**Волошина К.А.,**  
*кандидат економічних наук,  
доцент кафедри підприємництва, менеджменту та туризму  
КВП ПВНЗ «Запорізький інститут економіки та інформаційних технологій»*

**Косяк О.В., Павліченко Є.В., Волошина К.А. Правові основи організації як процесу та функції в системі державного управління.**

У статті визначено, що державне управління обумовлює управління суспільством з метою реалізації юридичних та соціальних цілей. Показано, що цілі державного управління формуються політичною системою та реалізуються механізмом держави. Означено, що державне управління є цілеспрямованим організаційним та регулюючим впливом держави на стан розвитку суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність громадян з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених в Конституції та законодавчих актах.

Підкреслено, що новостворена система державного управління досі не позбулась минулого, вона функціонує за застарілими традиціями управління, не відповідає стратегічному курсу України на європейську інтеграцію та європейським принципам врядування, є неефективною, генерує тіньову економіку та корупцію. Вона є внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства і здебільшого такою, що не задовольняє потреби громадян України.

У статті визначені специфічні риси державного управління, які дозволяють краще зрозуміти його зміст та сутність.

Показано, що побудова організаційної структури державного управління представлена розміщенням і взаємодією її елементів, вертикальними та горизонтальними зв'язками. 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 державного управління; демократизму і стилю державного управління; державної політики; стану і розміщення об'єктів управління; компетентності управлінських кадрів; інформаційного забезпечення державного управління

Організаційні форми реалізації організаційної функції державного управління є одними із форм управлінської діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. Вони є обов'язковими компонентами державно-управлінської діяльності, оскільки визначають, яким чином мають прийматися управлінські рішення, що ухвалюються для організації системи державного управління.

**Ключові слова:** державна влада, державне управління, зв'язки, організація, процес, рішення, система, функція.

**Kosyak O.V., Pavlichenko E.V., Voloshina K.A. Legal foundations of the organization as a process and function in the state administration system.**

The article defines that state management determines the management of society in order to realize legal and social goals. It is shown that the goals of state administration are formed by the political system and implemented by the state mechanism. It is determined that public administration is a purposeful organizational and regulatory influence of the state on the condition of development of social processes, consciousness, behaviours and activities of citizens with the aim of achieving the goals and implementation of the functions of the state, reflected in the Constitution and legislative acts.

It is emphasized that the newly created system of state administration has not yet got rid of the past; it functions according to outdated management traditions, does not correspond to Ukraine's strategic course for European integration and European principles of governance, is ineffective, generates a shadow economy and corruption. It is internally contradictory, excessively centralized, closed off from society and, for the most part, does not satisfy the needs of the citizens of Ukraine.

The article identifies specific features of state administration that allow a better understanding of its content and essence.

It is shown that the construction of the organizational structure of state administration is represented by the placement and interaction of its elements, vertical and horizontal connections. The form of connections is formed under the influence of both external and internal objective and subjective conditions and factors, namely: the constitutionally determined form of the state; constitutionally defined functions of the state, as well as the goals and functions of state administration; democracy and style of public administration; state policy; condition and placement of management facilities; competence of management personnel; provision of information of state administration.

Organizational forms of implementation of the organizational function of state administration are one of the forms of management activity of state authorities, local self-government bodies, their officials. They are mandatory components of state management activities, as they determine how management decisions should be made, adopted for the organization of the system of state management.

**Key words:** state power, state administration, connections, organization, process, decision, system, function.

**Постановка проблеми.** Держава представляється як самостійна політична, територіальна організація суспільства. Держава має владні засади, що реалізуються державним апаратом на основі юридичних норм, що визначають захист і координацію усіх суспільних проблем.

Держава визначається як організація політичної влади, як апарат влади, як політична організація всього суспільства, як суб'єкт управління суспільними процесами

Ефективне функціонування держави потребує наявності організаційного механізму управління. Організаційний механізм управління це сукупність усіх правил і норм законодавчого характеру.

Організація може визначатися як процес і як функція управління в системі державного управління;

Державне управління обумовлює управління суспільством з метою реалізації юридичних та соціально-економічних цілей. Цілі державного управління формуються політичною системою та реалізуються механізмом держави. Державне управління є цілеспрямованим організаційним та регулюючим впливом держави на стан розвитку суспільних процесів з метою досягнення цілей та запровадження функцій держави, відображених в Конституції України та законодавчих актах.

Після признання незалежності в Україні розроблено нову систему державного управління. У Конституції та законах України окреслені питання щодо правового статусу, організації, повноважень та порядку діяльності Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, загальних засад державної служби та надання адміністративних послуг. Дістали подальше удосконалення акти законодавства, які встановили інструменти формування політики, обсягів політичних документів, процедур і стандартів ухвалення рішень. Також визначено законодавчі рамки доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади, залучення громадськості до формування та запровадження управлінських рішень. Однак шойно створена система державного управління і до сих пір не лишилася минулого, вона функціонує за застарілими традиціями управління, не справджує розвиток стратегічного курсу України на європейську інтеграцію та не поєднується із європейськими принципами врядування, є неефективною, породжує тіньову економіку та корупцію. Вона є гостро незлагодженою, занадто централізованою, закритою від суспільства, не задовольняє потреби громадян України.

У цьому зв'язку актуальним є пошук раціональних шляхів та заходів з реалізації реформування державного управління України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми вдосконалення системи державного управління досліджувалась у працях учених Г. Райта, Е. Тоффлера, Ф. Фукуями, П. Шредера та інших, а також у дослідженнях українських наукоці – В. Авер'янова, В. Бакуменка, Р. Войтовича, В. Лугового, П. Надолішнього, Я. Радиша, І. Розпутенка, В. Скуратівського, Ю. Сурміна, В. Трощинського, В. Цветкова, В. Шаповала, Л. Шкляра та ін.

Не дивлячись на важливі досягнення у вивченні державного управління з методологічних підходів, потрібно зазначити про наявність недостатньо вивчених питань як теоретичного, так і практичного змісту. Найважливішим серед них є питання про те, як прискорити реформування державного управління в Україні в умовах обмеженості часу та ресурсів. Звідси виникають питання про визначення основних пріоритетів та напрямів реформ, прийняття до уваги європейських стандартів належного адміністрування, що наведені у діловому акті SIGMA «Принципи державного управління», який включає систему принципів і критеріїв оцінювання державного управління. Саме ці напрями визнані більшістю країнами як перелік стандартів та система принципів і критеріїв для оцінки реформ державного управління.

**Метою статті** є визначення сутності організації як процесу і як функції управління в системі державного управління та обґрунтування напрямів поліпшення державного управління в Україні.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Специфічними рисами державного управління, які дозволяють краще зрозуміти його зміст та розкрити його сутність, є наступні:

- державне управління завжди є організуючою діяльністю, в результаті якої формуються дієві управлінські відносини;
- провідною умовою становлення управлінських відносин є наявність суб'єкта управління, до якого віднесено органи державної влади, органи місцевого самоврядування, які наділені владними повноваженнями із здійснення державного управління;
- тип відносин, які виникають між суб'єктом та об'єктами державного управління, які є державно-владними, причому державно-владними повноваженнями наділена завжди одна сторона – суб'єкт управління, а на об'єкт управління покладаються виконання наказів, розпоряджень і інших нормативних документів, що поступають від суб'єкта;
- організуюча діяльність державно-владного типу зводиться до виконання та тлумачення вимог законів, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві;
- державне управління здійснюється на засадах чинного законодавства, а отже, у випадку його порушення застосовується юридична відповідальність.
- діяльність органів державної влади передбачає забезпечення підлеглості на основі застосування державного примусу;
- для державного управління характерною є організаційна єдність при одночасному охопленні великої кількості специфічних проблем;
- результати діяльності органу державної влади мають особливий характер, що обумовлює складність визначення продуктивності та ефективності його роботи;
- державні процеси потребують прозорості та відкритості при ухваленні рішень й вимагають втручання й уваги з боку громадськості.

Сутність організації як функції управління зводиться до заступного. Організація це інструмент, котрий забезпечує цільове поєднання ресурсів для досягнення означеної цілі. Організація є наслідком прийнятого рішення. До загальних рис організації доцільно віднести наступні: наявність ресурсів, людей, капіталу, матеріалів, технології, інформації тощо; залежність від зовнішнього середовища; горизонтальний та вертикальний розподіл праці; здійснення процесу управління; наявність формальних і неформальних груп.

Конструкція організаційної структури державного управління, розташування і взаємозв'язок її елементів, вертикальні та горизонтальні стосунки, форма зв'язків зазнають впливу як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних і суб'єктивних умов і чинників, а саме: конституційно визначеної форми держави; конституційно встановлених функцій держави, а також цілей і функцій державного управління; демократизму і стилю державного управління; державної політики; стану і розміщення об'єктів управління; компетентності управлінських кадрів; інформаційного забезпечення державного управління.

В організаційних структурах, у тому числі державного управління, використовують такі організаційні основи, що формують відповідні типи структур: лінійна; функціональна; лінійно-функціональна; програмно-цільова; матрична.

Організаційна структура державного управління є складником системи державного управління. Він обумовлений її суспільно-політичним характером, соціально-функціональним змістом, цілями і змістом, який поєднує у собі комплекс державних організацій, персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виокремлюються і вкладаються на створення та запровадження державно-управлінських впливів і забезпечення життєздатності безпосередньо суб'єкта управління.

Складовою основою організаційної структури окреслюється орган державної влади. Він є винятковою структурою влади, створеною державою для реалізації її цілей і функцій.

Також елементом, що створює організаційну структуру є організаційні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління.

Необхідно обирати таку організаційну структуру, яка відповідає стратегічним планам організації та забезпечує її ефективну взаємодію з оточуючим середовищем та забезпечує досягнення намічених цілей.

Організаційні форми реалізації організаційної функції державного управління є важливою формою управлінської діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Вони є невід'ємними елементами державно-управлінської діяльності, тому що встановлюють умови прийняття управлінських рішень, що приймаються для організації системи державного управління.

Слід відзначити, що поняття «організаційна форма» є управлінською категорією та означає проведення управлінсько-важливих дій, спрямованих на накопичення та поділ організаційних, управлінсько-оперативних та матеріально-технічних засобів і прийомів у сфері державно-управлінської діяльності. Саме тому «організаційна форма» визначається низкою факторів, що встановлюють умови розробки та реалізації управлінських рішень.

Приймаючи до уваги те, що система державного управління визначається як сукупність державних органів та установ, на які покладено реалізацію завдань державно-управлінського напрямку, потрібно відзначити, що розробка чи затвердження відповідного управлінського рішення знаходиться у залежності від ступеню окремого державного органу. У цьому зв'язку поділ організаційних форм реалізації організаційної функції державного управління має залежність від розповсюдження дії відповідного управлінського рішення. Зазначене підкреслює те, що потрібно виділяти організаційні форми, котрі використовуються в управлінській діяльності центральних, регіональних та місцевих органів державного управління. Окремо слід розділяти організаційні форми місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що має особливо важливе значення в умовах децентралізації державної влади.

Доцільно виділяти наявність індивідуальних та колективних організаційних форм реалізації функцій державного управління.

Під колективними організаційними формами реалізації організаційної функції державного управління потрібно розуміти комплексну цілісність державно-управлінських дій, що формуються та спрямовуються на прийняття чи ухвалення управлінських рішень у рамках окремо взятого органу не лише його керівником, а колективом публічних службовців.

Під індивідуальними організаційними формами реалізації організаційної функції державного управління треба розуміти сукупність державно-управлінських дій, що спрямовані на запровадження управлінських рішень у рамках окремо взятого органу державного управління, що виробляються одноосібно його керівником або публічним службовцем.

Організаційні форми реалізації організаційної функції державного управління спричиняють запровадження у життя цілей, завдань і функцій державно-управлінської діяльності. Вони пов'язані із відповідними завданнями та функціями конкретного державного органу, що в єдності визначає сутність державного управління сферами суспільного розвитку. Однак це не означає, що організаційні форми існують поза межами встановлених правил діяльності державних органів. Їх використання в управлінській діяльності завжди пов'язується із бездоганим дотриманням вимог законодавчих та підзаконних правових актів.

Організаційні форми організаційної функції державного управління підлягають постійному перегляду у рамках адміністративної реформи.

Таким чином, організаційні форми реалізації організаційної функції державного управління можна поділяти на такі види: організаційні форми, що використовуються в управлінській діяльності центральних, регіональних та місцевих органів державного управління; колективні та індивідуальні.

Організаційні форми реалізації державного управління мають важливе значення для державно-управлінських відносин, оскільки займають те місце в організації системи державного управління, що вимагає застосування засобів, способів та прийомів як для підготовки управлінського рішення, так і його виконання. Тобто, можна стверджувати, що організаційні форми реалізації організаційної функції державного управління займають своє особливе місце у процесі управлінської діяльності.

Сутність функції “організація” є досить широким і концентрує в собі роботу щодо розподілу праці та ресурсів, кооперування, координування та регулювання всіх процесів, що відбуваються. узгодження руху їх у часі та просторі, що можна назвати змістом діяльності організації.

Для функціонування системи державного управління характерною особливістю є її масштабність та складність. У цьому зв'язку важливими напрямом його удосконалення є кооперування і координування діяльності гілок влади, окремих установ, структурних підрозділів.

Саме за причини відсутності обґрунтованих напрямів кооперування роботи органів державної влади та місцевого самоврядування виникає низка проблем. Створення практичних пропозицій щодо підвищення якості виконання функції “організація” має ґрунтуватись на детальному розгляді змісту окремих робіт.

У державному управлінні доцільно визначити такі необхідні елементи є як організація праці, так і організація діяльності окремих підсистем і елементів, таких як координування та регулювання.

На даний час виникає потреба поліпшення організаційної структури державного управління, яка формалізує існуючі відносини. і може суттєво підвищити їх раціоналізацію. Потрібно також удосконалити процес забезпечення ресурсами, оскільки раціоналізація державних відносин повинна бути забезпечена зростанням професійного і загальнокультурного рівня державних службовців, інноваційними засобами обробки інформації, узгодженою нормативно-правовою базою.

**Висновки.** Система державного управління визначається як сукупність державних органів та установ, на які покладено реалізацію завдань державно-управлінського напрямку.

Організаційні форми реалізації організаційної функції державного управління є важливою формою управлінської діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Вони є невід’ємними елементами державно-управлінської діяльності, тому що встановлюють умови прийняття управлінських рішень, що приймаються для організації системи державного управління.

#### **Список використаних джерел:**

1. Большакова Ю.М. Про проблему підвищення якості державного управління і реалізації концепції електронного управління. *Влада*. 2016. № 7. с. 28–36.
2. Величко М.В., Солонько І.В. Світоглядні проблеми державного управління в умовах глобалізації. *Вісник Харківського державного аграрного університету*. 2017. с. 78–82.
3. Гурне Б. *Державне управління*. Пер. з франц. К.: Основи. 1993. 165 с.
4. Джільберт Ф. *Азбука наукової організації праці*. Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія. Упоряд. І.О. Слепцов. К.: Либідь. 1993. 304 с.
5. Інституційні практики організаційних форм управління. Електронний ресурс. Режим доступу: [http://stud.com.ua/42793/menedzhment/institutsiyini\\_praktiki\\_organizatsiynih\\_form\\_upravlinnya](http://stud.com.ua/42793/menedzhment/institutsiyini_praktiki_organizatsiynih_form_upravlinnya).
6. Мамедов А.А. Державне управління економікою в умовах глобалізації: прилюдно-правовий аспект. *Вісник Одеської юридичної академії*. 2017. № 1(102). с. 28–31.
7. Соломатіна Е.Д., Шабуцька Н.В. Державне управління в умовах глобалізації і інформатизації економіки: зарубіжний досвід. Соціально-економічні явища і процеси. 2017. № 10. с. 137–143.
8. Тейлор Ф.У. *Наукова організація праці*. Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія. Упоряд. І.О. Слепцов. К.: Либідь. 1993. 314 с.
9. Файоль А. *Вчення про управління*. Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія. Упоряд. І.О. Слепцов. К.: Либідь. 1993. 324 с.