

**Юскаева И. П.**

эксперт по продаже услуг мобильной связи Сумского филиала ОАО  
«Укртелеком»

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ПОСТРОЕНИЯ МИНИСТЕРСТВА СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ**

Статья посвящена исследованию административно-правовых основ организационного построения Министерства социальной политики Украины. В процессе исследования рассмотрено понятие «структура Министерства социальной политики Украины», «организационная структура Министерства социальной политики Украины»; исследованы типы организационных структур в сфере государственного управления; определена и охарактеризована организационное строение Министерства социальной политики Украины.

**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, організаційна будова, Міністерство соціальної політики.

## **Yuskaeva I. P. Legal and administrative frameworks of organizational construction of the Ministry of Social Policy of Ukraine**

The article examines the legal and administrative frameworks of organizational construction of the Ministry of Social Policy of Ukraine. The study examined the concept of the «structure of the Ministry of Social Policy of Ukraine», «organizational structure of the Ministry of Social Policy of Ukraine»; analyzed types of organizational structures in government, identified and characterized the organizational structure of the Ministry of Social Policy of Ukraine.

**Keywords:** administrative and legal framework, organizational structure, the Ministry of Social Policy.

Предпосылками неудовлетворительного уровня развития социальной политики Украины выступают многие факторы, каждый из которых в отдельности является самостоятельным проблемным явлением. Среди основных факторов, приводящих к проблемам эффективной реализации социальной политики государства, в соответствии с существующими в развитых странах стандартами, является не столько имеющиеся проблемы в сфере социально-экономического развития нашего государства, хотя они безусловно играют значительную роль, но также малоэффективная модель государственного управления социальной сферой, выражается в существующем организационном построении непосредственного исполнителя государственной социальной политики - Министерства социальной политики Украины.

Необходимо отметить, что проблемные вопросы организационного построения государственных органов исследовали в своих трудах такие ученые, как В.Б. Аверьянов, А.С. Лунев, Е.П. Григонис, С.А. Ямпольська, С.Ф. Кечекьян, Ю.М. Козлова, А.Н. Бангдурко, Г.А. Атаманчук, Б.И. Сташків, М.А. Покровская, А.М. Слесарь, А.Г. Среда, М.П. Черноморченко и другие. При этом, несмотря на существующую актуальность вопроса эффективной реализации социальной политики в нашем государстве, исследованием проблем административно-правовых основ организационного построения Министерства социальной политики Украины, не уделено должного внимания в правовой науке.

Целью статьи является исследование административно-правовых основ организационного построения Министерства социальной политики Украины. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: рассмотреть понятие «структура Министерства социальной политики Украины», «организационная структура Министерства социальной политики Украины»; исследовать типы организационных структур в сфере государственного управления, определить и охарактеризовать организационное построение Министерства социальной политики Украины.

Каждая организация, будь то государственная властная институция или учреждение, основанное на частной собственности, имеет свою внутреннее организационное построение, сущность которого раскрывается в существовании определенных структурных подразделений - отдельных функциональных единиц такой организации, каждый из которых наделен определенным объемом делегированных организационно-управленческих полномочий. Организационный и управленческий контроль над деятельностью таких функциональных единиц осуществляет или отдельный орган управления, или отдельное должностное лицо - в случае деятельности органа государственной власти или местного самоуправления.

Такое внутреннее организационное построение в научной литературе принято рассматривать через понятие структуры. Целесообразно учитывая вышеуказанное привести мнение В.Б. Аверьянова о том, что место и роль структуры определяются тем, что она является материальным носителем внутреннего упорядочения органа, приводит присущую ему целостность и относительную устойчивость.<sup>1</sup> Отметим также то, что в общем понятие «структура» в научной литературе содержит в целом схожие по своему смыслу определения.

Согласно учебникам по теории управления, структура - это форма организации системы, единство устойчивых взаимосвязей между элементами, составляющими систему.<sup>2</sup> По определению А.С. Лунева, структура органа - это состав его внутренних подразделений и определения формы их взаимодействия.<sup>3</sup>

Довольно удачной является характеристика понятия «структура органов государственного управления» сделана Ц.А. Ямпольской, которая предлагает проводить исследование понятия структуры органов государственного управления через такие отдельные свойства как:

---

<sup>1</sup> Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. - Киев, 1979. - 150 с.

<sup>2</sup> Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления: учебник для вузов по специальности «Менеджмент»/ В.И. Кнорринг.—М.: Издательская группа Норма – Инфа – М, 1999. -528 с.

<sup>3</sup> Административное право [Уч.для юр.ин-тов и фак.]/ Под ред. проф. А.С. Лунева. - М.: Юрид.лит. - 1970. - 597 с.

распределение государственных органов на звенья, которые в той или иной степени отделены внутри органа, имеют разное назначение и особенности их компетенции и образуют особый характер взаимосвязей между собой.<sup>4</sup>

Но структура - это не только связи элементов системы, но и сами элементы, объединяемые связями для создания самой системы. Учитывая это обстоятельство, мы в целом согласны с мнением В. Вишнякова, согласно которому более правильным следует считать определение структуры, включающей в себя как статические (состав, положение составных частей органа управления), так и динамические функциональные элементы (перечень функций, которые должны выполнять участники процесса, связи между их структурными звеньями).<sup>5</sup>

На основании изложенного, определим структуру Министерства социальной политики Украины как общую характеристику его административно-правовой модели, включающей в себя совокупность его отдельно действующих функциональных единиц (департаментов, управлений), а также систему их функциональных обязанностей и полномочий по осуществлению функций государственного управления.

По сравнению с понятием «структура», которое более или менее однозначно определяется учеными, характеристика и определение понятия «организационная структура», к сожалению, не нашло однозначного определения среди ученых.

Так, по мнению Б.И. Кожохина, организационная структура представляет собой внутреннее построение органов управления с характерными для них обратными и многосторонними взаимосвязями.<sup>6</sup> Г.В. Щекин считает, что организационной структурой следует называть такую структуру, отражающую состав и подчиненность различных элементов,

---

<sup>4</sup> Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период / Ц.А. Ямпольская. - М.: Изд-во АН СССР, 1954. - 228 с.

<sup>5</sup> Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления / В.Г. Вишняков. - М.: Наука, 1972. - 278 с.

<sup>6</sup> Кожохин Б.И. Управление общественными процессами/ Б.И. Кожохин. - М.: Политиздат, 1978. - 145 с.

звеньев и ступеней управления, функционирующих для достижения определенной цели.<sup>7</sup>

На наш взгляд, достаточно содержательным является определение организационной структуры предоставленное М. Месконом, который определяет данную структуру, как такую, что больше позволяет организации взаимодействовать с внешней средой, продуктивно и целесообразно распределять и направлять усилия своих сотрудников, а также удовлетворять потребности клиентов и достигать своих целей с высокой эффективностью.<sup>8</sup>

Учитывая позиции ученых, предлагаем понимать под понятием организационной структуры Министерства социальной политики Украины систему его взаимодействующих структурных элементов (структурных подразделений), организационно-управленческую модель построения и распределения служебных обязанностей между должностными лицами таких структурных подразделений, в целом обеспечивают функциональную и организационную целостность Министерства по выполнению возложенных на него задач и функций государственного управления социальной сферой государства.

Для построения организационных структур в сфере государственного управления, как правило, применяют несколько управленческих основ, с помощью которых формируются соответствующие типы организационных структур. К основным типам таких структур, которые чаще всего применяются в управлении государственными органами исполнительной власти, относятся линейная, функциональная и линейно-функциональная структура.

Специфика линейной организационной структуры состоит в том, что руководителю того или иного структурного подразделения подчинен непосредственный исполнитель, который получает управленческие задачи только от него. Такой руководитель наделяется широким кругом служебных

---

<sup>7</sup> Щекин Г.И. Теория социального управления: монография / Г.В. Щекин. – К.: МАУП, 1996. - 408 с.

<sup>8</sup> Мескон М.Х. Основы менеджмента/ М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф.Хедоури; пер. с англ. – М.: Дело, 1993. - 702 с.

полномочий и персональных обязанностей, с определенной ответственностью за реализацию возложенных на структурное подразделение задач. Непосредственный руководитель государственного органа отдает управленческие задачи такому руководителю структурного подразделения, при этом, он лишен возможности направлять деятельность непосредственных исполнителей, минуя их начальника - руководителя структурного подразделения.

Функциональная структура характеризуется тем, что у руководителя структурного подразделения появляются заместители, с которыми он непосредственно сотрудничает для реализации управленческих решений. При этом, такой руководитель отдает непосредственные поручения своим заместителям, обходя при этом исполнителей. Функциональный тип организационной структуры используется при необходимости распределения обязанностей подчиненных по отдельным функциональным направлениям (материально-техническое, правовое, организационное обеспечение деятельности местной государственной администрации). Важным обстоятельством является также тот факт, что такие подчиненные отвечают лично перед руководителем органа за то функциональное направление, которое они курируют.<sup>9</sup>

Следует отметить, что благодаря этому значительно облегчается работа руководителя, поскольку на каждого из его заместителей в функциональных направлениях возлагается обязанность компетентного и эффективного решения возложенных на него задач. Такой заместитель имеет право принимать самостоятельные управленческие решения, в рамках имеющейся у него компетенции и полномочий, по направления деятельности того или иного конечного исполнителя.

Последним типом организационных структур является линейно-функциональная структура, особенность которой проявляется в объединении

---

<sup>9</sup> Ващенко С.В. Організаційні структури управління в ОВС: Конспект лекцій з курсу «Основи управління органами внутрішніх справ»/ С.В. Ващенко. - Запоріжжя: ЗІОІ МВС України, 2000. - 51 с.

преимуществ линейной и функциональной основы, что приводит к образованию структуры, в которой часть органов принимает управленческие решения и властно воплощает их в жизнь, а другая обеспечивает их информацией. В результате чего, на наш взгляд, значительно повышается эффективность управления.

Следует отметить, что при формировании организационной структуры Министерства социальной политики Украины, характеризующейся необходимостью управления значительным кругом управленческих задач, а также большим количеством структурных подразделений и работающих государственных служащих, применяется линейно-функциональный тип построения такой структуры управления.

Объясняется это тем, что в большинстве случаев административно-правовое регулирование вопросов жизнедеятельности отдельных функциональных единиц, требует от руководства Министерства организации работы значительной численности работников государственного аппарата управления этого органа. Организация функциональных взаимосвязей между ними, как показывает сложившаяся практика, обеспечивается как раз благодаря применению линейно-функционального типа организационной структуры, благодаря которому Министр имеет несколько профильных заместителей, каждый из которых отвечает за работу одного или нескольких структурных подразделений Министерства социальной политики Украины. При этом сам непосредственный руководитель Министерства не лишен возможности осуществления контроля деятельности и выдачи управленческих задач отдельному исполнителю, который осуществляет непосредственную реализацию функций Министерства.

В соответствии со ст. 6 Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти», министерство возглавляет министр Украины (далее - Министр), который является членом Кабинета Министров Украины.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI //Офіційний Вісник України. – 2011 р. – № 27 – ст. 1123

В соответствии со ст. 8 вышеуказанного Закона, Министр как руководитель министерства в частности: утверждает положения о самостоятельных структурных подразделениях аппарата министерства, назначает на должности и освобождает от должностей их руководителей и заместителей руководителей, работников патронатной службы министра; вносит Кабинету Министров Украины представление об образовании в рамках предельной численности государственных служащих и работников аппарата министерства и средств, предусмотренных на содержание министерства, ликвидации, реорганизации территориальных органов министерства как юридических лиц публичного права, утверждает положения о них; утверждает структуру аппарата министерства и его территориальных органов; образует, ликвидирует, реорганизует по согласованию с Кабинетом Министров Украины территориальные органы министерства как структурные подразделения аппарата министерства, которые не имеют статуса юридического лица.<sup>11</sup>

В соответствии со ст. 11 Закона, в составе министерства образуется аппарат - организационно объединенная совокупность структурных подразделений и должностей, обеспечивающих деятельность министра, а также выполнение возложенных на министерство задач. Руководителем аппарата министерства является заместитель министра - руководитель аппарата. Структуру аппарата министерства утверждает министр.<sup>12</sup>

Согласно Указу Президента Украины «Некоторые вопросы организации работы министерств, других центральных органов исполнительной власти», Министерство возглавляет министр, которого назначает на должность по представлению Премьер-министра Украины и освобождает от должности Президент Украины.

Министр имеет первого заместителя и заместителя министра - руководителя аппарата. В случае необходимости для обеспечения

---

<sup>11</sup> Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI //Офіційний Вісник України. – 2011 р. – № 27 – ст. 1123

<sup>12</sup> Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI //Офіційний Вісник України. – 2011 р. – № 27 – ст. 1123



осуществления министерством отдельных задач по решению Президента Украины в министерстве вводится должность заместителя министра.

Первый заместитель, заместитель министра, заместитель министра - руководитель аппарата назначаются на должности по представлению Премьер-министра Украины, внесенным на основании предложений министра, и освобождаются от должностей Президентом Украины.

Для согласованного решения вопросов, относящихся к компетенции министерства, обсуждения важнейших направлений его деятельности в министерстве образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), первого заместителя и заместителей министра по должности. В случае необходимости в состав коллегии министерства могут включаться руководители структурных подразделений аппарата министерства, а также в установленном порядке другие лица.

Предельную численность государственных служащих и работников министерства утверждает Кабинет Министров Украины. Структуру аппарата министерства утверждает министр. Штатное расписание аппарата, смету министерства утверждает заместитель министра - руководитель аппарата по согласованию с Министерством финансов Украины<sup>13</sup>.

Постановление Кабинета Министров Украины «Об упорядочении структуры аппарата центральных органов исполнительной власти, их территориальных подразделений и местных государственных администраций» от 12.03.2005 года № 179 устанавливает, что в составе аппарата министерств и других центральных органов исполнительной власти образуются такие структурные подразделения (если иное не предусмотрено актами, имеющими высшую юридическую силу): департамент - структурное подразделение, создается для выполнения основных задач высокой степени сложности (многоотраслевость, многофункциональность, программно-целевое направление деятельности), координации работы, связанной с

---

<sup>13</sup> Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 24.12.2010 № 1199/2010//Офіційний Вісник України. – 2010 р. – № 100ю – ст. 3545

выполнением таких задач, при условии, что в его составе будет не менее четырех отделов, управление (самостоятельный отдел) - структурное подразделение одноотраслевых или однофункциональных направлений. В состав управления входят не менее двух отделов. Самостоятельный отдел образуется с численностью не менее 6 работников.

В центральных органах исполнительной власти в случае нецелесообразности образования в аппарате подразделений, указанных в пункте 1 настоящего постановления, для выполнения отдельных функций вводятся должности соответствующих специалистов.<sup>14</sup>

**Выводы.** Подытоживая вышесказанное, следует подчеркнуть, что Министерство социальной политики Украины имеет достаточно разветвленную сеть структурных подразделений, что в свою очередь предполагает его расширенный состав и достаточно усложненную организационную структуру. Это обуславливает наличие интенсивных процессов управления, а также значительный объем управленческой информации. Именно поэтому от эффективности организации состава и определения структуры Министерства социальной политики Украины существенным образом зависит эффективность и действенность реализации этим центральным органом исполнительной власти возложенных на него задач и функций государства.

Юскаева И.П. Административно-правовые основы организационного построения Министерства социальной политики Украины / И.П. Юскаева // Право и политика. – № 1. – 2014. – С. 311-314.

---

<sup>14</sup> Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 року № 179//Офіційний вісник України.—2005.— № 11. — Ст.17.