

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE FORMATION OF MODERN ORGANIZATIONAL STRUCTURES IN PUBLIC ADMINISTRATION

У статті розглянуто роль організаційної структури в публічній діяльності держави. Визначено сутність структури органу публічної влади як сукупності структурних елементів та їх взаємозв'язку, дії яких направлені на здійснення адміністративної діяльності. Акцентовано увагу на специфічності організаційних структур державного управління. Визначено, що найбільш поширений тип організаційної структури в Україні є лінійно-функціональний, не зважаючи на ряд її недоліків. Наголошено увагу на трансформації інституційних засад публічного управління та адміністрування з урахуванням можливих протиріч між старими та новими системами. Використання інституційного підходу дозволяє узагальнити теоретичні засади публічного управління та розкрити зміст його складових. Зазначено, що інституційний механізм виступає як цілісна система впорядкування взаємовідносин та різноманітних ролей з урахуванням змін та нових суспільних вимог. Запропоновано під організаційною структурою публічного управління розглядати мережу інститутів, об'єднаних різними типами зв'язків, нормами, принципами, правилами, інтересами та мотивами. Розроблено схематичну інтерпретацію моделі комунікаційної взаємодії в системі публічного управління, яка побудована за допомогою структурно-функціонального методу. Виділено дві групи функцій інституціональної методології з відображенням функціонального та знаннєвого аспектів, що сприятиме ефективнішій побудові організаційних структур публічного управління. Як підсумок зазначено, що використання інституціонального підходу при формуванні організаційних структур публічного управління забезпечить побудову більш ефективних процесів управління та досягненню поставлених цілей.

Ключові слова: інститути, комунікації, інститути громадянського суспільства, публічне управління, органи публічної влади.

The article considered the role of the organizational structure in the public activity of the state. The essence of the structure of the public authority as a set of structural elements and their interrelationship, whose actions are aimed at carrying out administrative activities, is defined. Attention is focused on the specificity of organizational structures of state administration. It was determined that the most common type of organizational structure in Ukraine is linear-functional, despite a number of its shortcomings. Emphasis is placed on the transformation of the institutional foundations of public management and administration, taking into account possible contradictions between the old and new systems. The use of the institutional approach makes it possible to generalize the theoretical foundations of public administration and reveal the content of its components. It is noted that the institutional mechanism acts as a holistic system of regulating relationships and various roles, taking into account changes and new social requirements. It is proposed to consider a network of institutions united by various types of connections, norms, principles, rules, interests and motives under the organizational structure of public administration. A schematic interpretation of the model of communication interaction in the public administration system, which was built using the structural-functional method, was developed. Two groups of functions of the institutional methodology are highlighted, reflecting the functional and cognitive aspects, which will contribute to the more effective construction of organizational structures of public administration. As a conclusion, it is stated that the use of an institutional approach in the formation of organizational structures of public administration will ensure the construction of more effective management processes and the achievement of set goals.

Key words: institutions, communications, institutions of civil society, public administration, public authorities.

УДК 351
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.24.29>

Михайловська О.В.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління
та менеджменту організацій,
Національний університет
«Чернігівська політехніка»

Косач І.А.

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри публічного
управління та менеджменту організацій,
Національний університет
«Чернігівська політехніка»

Філіпова Н.В.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління
та менеджменту організацій,
Національний університет
«Чернігівська політехніка»

Постановка проблеми. Інституційні трансформації, які відбуваються паралельно із змінами у суспільно-політичній діяльності України, суттєво підвищують важливість публічного управління у впровадженні суспільних реформ, актуалізуючи роль держави як впливової сили нової публічної політики, що реалізується на засадах комунікативної взаємодії різних суспільних, громадських та політичних груп.

Сьогодні для подолання суспільно-економічних проблем поєднуються як владні структури, так і суспільні об'єднання (населення, бізнес, органи місцевого самоврядування, ініціативні люди), діяльність яких може бути тимчасовою, а учасники процесу можуть навіть

не підозрювати про наявність ще однієї ланки зацікавленої у вирішенні даного питання.

Феномен публічності охоплює не тільки сферу державної влади, але безпосередньо реалізується в державі на основі синтезування різних типів влади, наявних у суспільстві. В Україні починається усвідомлення того, що, перш ніж створювати організаційну структуру будь-якого типу на рівні органів державної влади, потрібно спочатку визначити цілі її функціонування, які є первинними по відношенню до організаційних складових державного управління. Зазначена нами теза актуалізує напрям запропонованого дослідження.

Аналіз актуальних досліджень і публікацій. Інституційні засади публічного управ-

ління та його методологічний базис у фокусі структурних відносин достатньо ґрунтовно розглянуто такими вітчизняними дослідниками, як О. Дем'янчук [2], Н. Діденко [3], О. Іваницька [6], В. Купрій, В. Тертичка [7] та інші. Актуальні питання організаційних структур органів публічної влади досліджував О. Петришин (розширив розуміння публічної служби та включив до її складу державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях) [10]. Дослідники О. Кузьменко, Д. Пастух, М. Плугатир, М. Співак та інші [1] доводять той факт, що в організаційній структурі має: 1) досягатися оптимальне поєднання централізації і децентралізації; 2) виключатися дублювання функцій; 3) мінімізуватися кількість ієрархічних рівнів для забезпечення найкоротшого шляху накопичення і проходження інформації між наказом і його виконанням тощо. В. Яценко [14] вивчає підході до формування організаційних структур державного управління задля пошуку найкращих шляхів, що дозволяють забезпечити її гнучкість та адаптивність.

Мета статті полягає в розробці інституційних засад формування організаційних структур публічної влади за умов трансформаційних процесів в економіці та державному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У сучасному світі від організації публічного управління, розвиненості ключових інститутів та механізмів залежить характер публічної діяльності в державі, а вироблення та прийняття управлінських рішень залежить від якості функціонування організаційних структур публічної влади. Слово «структура» походить від лат. («structura» – «будова», «розташування», «порядок») та відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, типовість зв'язків. Структура описує устрій системи та є показником її організованості, а також дозволяє простежити її розвиток. Організаційна структура є своєрідним каркасом для формування окремих адміністративних функцій в системі публічного управління. Вона є внутрішньою структурою і визначає склад, величину, розміщення, профіль діяльності, відповідальність, підпорядкованість, взаємодію та розподіл функцій за підрозділами органі управління.

Орган державної влади – це відносно відокремлена частина єдиної управлінської системи, побудованої за конституційним принципом розподілу влади, який створюється в певному, визначеному законом порядку і здійснює завдання та функції на підставі державновладних повноважень, власної компе-

тенції: його особливий склад об'єднується правовими зв'язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації та методів діяльності [5].

Організаційна структура органу публічної влади – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) та взаємозв'язок між цими структурними елементами (у тому числі і комунікаційний). Органи публічної влади відрізняються від інших організацій тим, що вони здійснюють адміністративну, а не виробничу діяльність. Ключовим ресурсним компонентом системи менеджменту органу публічної влади є публічний службовець, який має вирішувати певні завдання, виконувати покладені на нього функції та який завжди перебуває на конкретній посаді в структурних підрозділах і органах [5].

Як відомо організаційні структури державного управління мають певну специфіку. Важливо те, що організаційна структура державних установ не повинна бути складною. В міру розвитку соціальних систем організаційні структури змінюються та стають більш складними, що призводить до певних негативних наслідків (збільшення чисельності управлінського персоналу, уповільнення проходження інформації, зниження оперативності реагування тощо) та загрожує зміною у відкриті бюрократичну форму. Разом з тим варто підіймати питання про комунікаційні зв'язки в організаційних структурах та їх удосконалення відповідно до змін структури шляхом впровадження відповідних інституційних механізмів. Вивчення принципів положень, що стосуються організаційних структур державного управління демонструє об'єктивну необхідність вибору і моделювання таких структур, які за своїми характеристиками найбільше відповідають тенденціям розвитку демократії, економіки та менеджменту [14].

У більшості країн використовуються багатовимірні форми організаційних структур (адаптивні), що здатні змінювати форму, пристосовуватися до мінливих умов. Гнучкість демонструє властивість органів апарату державного управління змінювати діяльність та налагоджувати нові зв'язки в процесі прийняття рішень відповідно до виникаючих завдань, при цьому не порушуючи властивості діючої організаційної структури. В Іспанії, Франції, Бельгії, Португалії та інших державах перехід до розвитку адаптивних організаційних структур відбувся ще в 70-х роках минулого століття. Наприклад, матрична структура управління – це сучасний тип організаційної структури управління, який утворився шля-

хом поєднання лінійної та програмно-цільової структури управління. Особливістю такої структури є наявність більш складного підпорядкування структурних одиниць. Із використанням матричної структури доцільно створюються комітети, комісії фахівців тощо, оскільки вона рухлива, гнучка та універсальна [14].

В Україні переважно використовується лінійно-функціональна організаційна структура управління (персонал у відділах виконує подібні завдання). Водночас у такому типі структури слабкі зв'язки на горизонтальному рівні та надмірний розвиток вертикального впливу. Тож варто звернути увагу на закордонний досвід, адаптувавши який до українських реалій цілком реально досягти підвищення ефективності функціонування управлінських структур [14].

Важливо наголосити, що інституційне зближення елементів підсистем з метою створення їх нової якості щодо становлення тенденцій взаємодії набуває все більшої актуальності в умовах трансформаційних змін різних систем, у контексті чого дії інституцій та інститутів в системі публічного управління залежать від національної специфіки. Виходячи з цього, держава має забезпечити ефективну трансформацію інституційних засад публічного управління та адміністрування на умовах уникнення конфліктних ситуацій між старими та новими системами. Поняття «інститут» (від лат. *institutum* – установлення, установа) запозичене з юриспруденції, яке означає усталену форму організації, регулювання та впорядкування суспільного життя, діяльності й поведінки людей, яка включає сукупність соціальних норм, зразків поведінки і діяльності, у праві – сукупність норм права, які регулюють будь-які визначені відносини. Інституційний підхід, що базується на концепції інституціональної динаміки. Він зародився у працях Т. Веблена на початку ХХ століття у США та доповнює ситуаційний підхід, але розглядає середовище організаційного розвитку значно ширше. Відомі своїми дослідженнями доктрини інституціоналізму також Дж. Гелбрейт, Р. Коуз, Д. Норт. Зокрема Д. Норт у своїх працях виділяє інститути (як норми і правила) та організації (як інститути) та наголошує, що інститути – це «правила гри» в суспільстві, або створені людиною рамки обмеження, які організують відношення між людьми [8]. Український вчений А. Чухно класифікує інститути як:

- формальні – «Закріплені в законодавчих та інших нормативних актах, що означають обов'язковість дотримання»;

- неформальні – це сукупність норм і правил, які відбивають соціально-культурну і

соціально-психологічну сторону економіки і суспільства [12].

Використання інституційного підходу забезпечує узагальнення такого теоретичного феномену як публічного управління та дозволяє пояснити деякі його складові. О. Шпикуляк наполягає в своїх дослідженнях на широті застосування інституціонального підходу, стверджуючи, що: «...ареал інституціональних проблем поєднує в собі економічні, політичні та правові питання і саме це виокремлює дану течію наукового пошуку з-поміж інших» [13].

Під інституційним механізмом зазвичай розуміється «сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави» [9].

Інституційний механізм нерозривно пов'язаний із поняттям «інститут». Водночас інститут, як система усталених відносин, взаємозв'язків між різними акторами з приводу узгодження їх взаємодії на основі формально встановлених чи неформально існуючих норм та правил, має особливий механізм реалізації цих норм в процесі здійснення діяльності [9].

Отже, за сучасних умов трансформації суспільних відносин ми пропонуємо розглядати організаційну структуру публічного управління як мережу інститутів на основі формування вертикальних, горизонтальних, економічних та організаційних зв'язків, які використовують неринковий тип трансакційної поведінки, характеризуються наявністю мають спільні мотиви та інтереси, єдині правила і принципи поведінки.

Процеси публічного управління ґрунтуються на принципах територіального управління: 1) субсидіарності (вищі рівні управління мають право і повинні розв'язувати лише ті регіональні проблеми, для самостійного розв'язання яких нижчі рівні управління не мають достатніх прав чи ресурсів); 2) децентралізації (перерозподіл владних повноважень між центром і регіонами з метою підвищення ефективності управлінської діяльності); 3) партнерства (співробітництва між суб'єктами різних рівнів територіально-адміністративних одиниць) тощо.

Механізми взаємодії всередині організаційних структур публічної влади та їх інституційні особливості створюють умови для необхідності глибшого дослідження комунікаційних зв'язків. Система публічного управ-

ління – складна організаційно-комунікаційна система, до складу якої входять: центральні органи влади; регіональні органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; інститути громадянського суспільства; комунікаційні канали тощо (рис. 1).

Для побудови системи координації такого складного процесу комунікаційної взаємодії між організаційними структурами органів публічної влади, зважаючи на масштаби учасників, доречним є структурно-функціональний метод її побудови. Зазначимо, що умовою формування ефективної комунікаційної взаємодії в системі публічного управління є обов'язкове усвідомлення необхідності такої взаємодії кожним її учасником.

В цьому контексті нам вважається доцільним виділення двох груп функцій інституціональної методології, що відображають знанневий та функціональний (діяльнісний) аспекти:

1 група – когнітивна, дескриптивна, діагностична та прогностична функції.

2 група – нормативна та рефлексивна.

У контексті зазначеного когнітивна функція передбачає отримання нових знань про явища, фактори та методи формування організаційних структур публічного управління. Діагностична функція передбачає вибіркочну оцінку наявних фактів передумов формування та подальшого функціонування зазначених структур, їх зіставлення, порівняння з визначеними критеріями. Дескриптивна функція направлена на наукове трактування та пояс-

нення знання, пошук причинно-наслідкових зв'язків у досліджуваних процесах формування організаційних структур публічного управління. Прогностична функція виявляє тенденції розвитку досліджуваної системи публічного управління на основі трансформації структур публічного управління. Сутність нормативної функції полягає у визначенні векторів розвитку конкретної установи публічного управління при здійсненні операційної діяльності. Рефлексивна функція передбачає здійснення об'єктивної оцінки на основі аналізу ефективності розв'язання поставлених завдань.

Використання інституціонального підходу як складової методології формування організаційних структур публічного управління забезпечить пошук альтернативних шляхів і способів зазначеного управлінського процесу та досягнення поставлених цілей за більш короткий період.

Висновок. Суспільство є головним драйвером та суб'єктом зміни структури публічної влади, що покликана створити рівні можливості у сфері реалізації загальних благ, забезпечити законність та правопорядок, гідний соціально-економічний рівень життя. Здатність структури органів публічної влади адаптуватись відповідно до змін інтересів, пріоритетів та очікувань громадян є засадою збереження суспільної єдності та формування системи протистояння глобальним викликам здатним дестабілізувати внутрішню соціальну

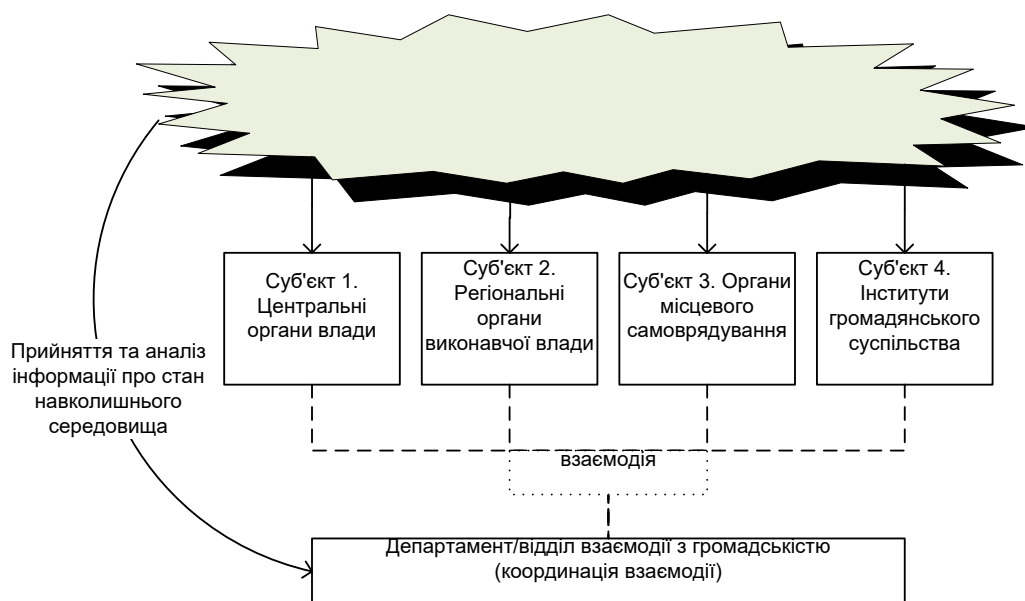


Рис. 1. Схематична інтерпретація моделі комунікаційної взаємодії в системі публічного управління

Джерело: розроблено авторами

структуру. Інституційні засади формування сучасних організаційних структур в публічному управлінні передбачають використання децентралізації та делегування повноважень, раціоналізації, оптимізації структурних підрозділів, систематизацію процедур управління, використання новітніх інформаційних технологій. Реалізація публічного управління включає зміну комунікаційної взаємодії органів публічної влади. Однак, така взаємодія в Україні поки що достатньо не регулюється на законодавчому рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) навч. посіб./ О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, М.В. Плугатир, М.В. Співак. К.: «Центр учбової літератури». 2015. 232с.
2. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління : політологічні аспекти : моногр. / О. Дем'янчук. К. : Факт, 2008. 272 с.
3. Діденко Н. Державне управління і соціальне партнерство : актуальні проблеми теорії і практики : [моногр.] / Діденко Н. Донецьк : Східний видавничий дім, 2007. 404 с.
4. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2014.
5. Євтушенко О. Н. Державне управління : [навчальний посібник у 3-х частинах] / О. Н.

Євтушенко, В. І. Андріяш. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. Ч. 3. Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 248 с.

6. Іваницька О. Державні фінансові механізми та інструменти підвищення рівня конкурентоспроможності національної економіки / О. Іваницька // Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні : навч. посіб. ; [І. Артемов, В. Бакуменко, О. Руденко та ін.]. Ужгород : Ліра, 2009. С. 411-453. (Сер. "Євроінтеграція : український вимір" ; вип. 15).

7. Купрій В. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис... к. н. держ. упр. : 25.00.01 / В. Купрій. К., 2007. 20 с.

8. Норт Д. Інституції, інституціональні зміни та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 2000. 198 с.

9. Сегеда Т. М. Інституційні механізми реалізації публічної політики.

10. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Х. : Право, 2015. 368 с

11. Тертичка В. Механізм формування і здійснення державної політики. *Вісник державної служби України*. 2000. № 4. С. 83-89.

12. Чухно А. Інституціоналізм: теорія, методологія, значення. *Економіка України*. 2008. № 6. С. 4-13.

13. Шпикуляк О.Г. Інституції аграрного ринку: монографія. Київ: ННЦ «ІАЕ», 2009. 480 с.

14. Яценко В. Організаційна структура державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 80 (4). С. 118-121.