

Матеріал до лекції 1

За виданням
Електронне "Державне управління: удосконалення та розвиток"
включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління
(Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)
www.dy.nayka.com.ua | № 6 2019 р. | 27.06.2019

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.6.32](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.6.32)

УДК 351:005

О. О. Скорик,
кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки та підприємництва, Черкаський
державний технологічний університет
ORCID: 0000-0002-9755-3300

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ПРОЕКТУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Публічне управління є відносно новим інститутом, який на відміну від державного управління, зосереджується не лише на виконанні функцій органів державної влади, а націлене на демократичну та гармонійну взаємодію державного управління з громадськими організаціями та

місцевим самоврядуванням. Впровадження моделі публічного управління у першу чергу пов'язане зі зміною суб'єктності у державному управлінні. Якщо раніше бізнес та суспільство виступали об'єктом управління з боку державних органів влади, які були одноосібним носієм повноважень та суб'єктом державного управління, то у межах публічного управління бізнес-структури та громадські організації взаємодіють у відкритому діалозі із владою, тобто стають повноцінними суб'єктами управління.

Опанування зазначеної концепції ґрунтується на застосуванні провідного зарубіжного досвіду розробки управлінських моделей, зокрема моделі багаторівневого управління, що пов'язано з відповідними організаційними перетвореннями в органах державного управління як на державному, так і на муніципальному рівнях. Таким чином, стратегічне завдання організаційного проектування в публічному управлінні на сучасному етапі полягає в організаційному забезпеченні приведення державних служб у відповідність вимогам міжнародних стандартів.

В теорії та практиці управління організаційне проектування є провідним методом формальної організації цілісних систем. Формування організаційного проектування як наукового напрямку відноситься до початку ХХ ст., підґрунтям якого стали праці представників «класичної школи управління» Ф. Тейлора, А. Файоля, М. Вебера. Прикладні розвідки у сфері управління та організації діяльності, починаючи із середини 1960-х років, були поступово синтезовані в особливу систему знань під назвою «організаційне проектування».

Один з провідних фундаторів даного напрямку Дж. Гелбрейт визначив організаційне проектування як постійний пошук найбільш ефективного поєднання організаційних змінних, до яких автор відносить: стан зовнішнього середовища; технологію роботи в організації; стратегічний вибір цілей і завдань в організації; поведінку співробітників [9, с. 33].

Сучасне значення даного поняття трактується дослідниками по-різному. Так, при дослідженні понятійного апарату організаційного проектування А. С. Шилов пропонує умовно поділяти підходи науковців до визначення даного поняття на дві групи: статичний (структурний) та динамічний. З позицій статичного підходу автор зводить організаційне проектування головним чином до побудови структури організації в рамках ієрархічного конструювання, розподілу функцій та раціоналізації управління. Динамічний підхід виражається у побудові процесів, що відбуваються в організації на кшталт «живого організму», здатного реагувати на зміни зовнішнього середовища [8, с. 114].

Такий підхід слід вважати доволі обмеженим, оскільки в умовах ринкової турбулентності будь-яка організація перебуває у постійному динамічному розвитку.

Детальну систематизацію підходів до визначення сутності організаційного проектування наводить В. П. Кукоба, які авторка пропонує класифікувати за двома напрямками організаційного проектування – об'єктним та суб'єктним. До об'єктного, у центрі уваги якого перебуває об'єкт проектування, віднесені наступні підходи:

- інформаційний – заснований на еталонній технології, здатній забезпечити необхідні для прийняття управлінських рішень обсяг і якість інформації;
- цільовий – певна послідовність виконання проектних робіт із закріпленням цілей за структурними підрозділами організації);
- системно-цільовий – комплексний підхід з використанням формальних і неформальних прийомів проектування на основі методів багатьох наукових дисциплін [2, с. 59].

В центрі уваги суб'єктного напрямку знаходиться не об'єкт проектування, а те, що його повинно створювати: роботи з організаційного проектування та власне розробники організаційних проектів. Даний напрям представлений ігровим підходом, методом якого є імітаційне моделювання [2, с. 60].

За власними дослідженнями автора, у фаховій літературі сутність організаційного проектування досліджується з двох принципово відмінних позицій: управлінський підхід – організаційне проектування визначається як функція організації (розробка організаційної структури, моделювання системи управління) та проектний підхід – організаційне проектування розглядається як механізм реалізації організаційних проектів (рис. 1).

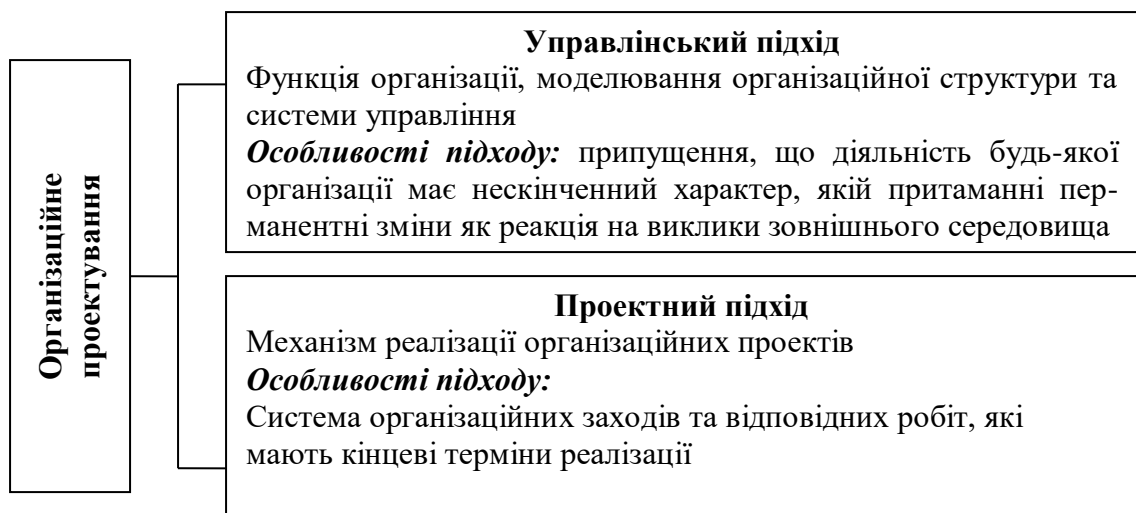


Рис. 1. Підходи до визначення сутності організаційного проектування у науковій літературі
Джерело: складено автором

З точки зору управлінського підходу проектування організації необхідно для того, щоб був створений більш ефективний механізм управління. Підкреслюється, що при цьому слід враховувати всі зовнішні та внутрішні умови функціонування організації в їхньому розвитку і зміні. Ці умови носять взаємопов'язаний ситуаційний характер (зовнішнє середовище, технологія роботи в організації, стратегічний вибір, поведінка працівників). Так, з точки зору теорії організації, організаційне проектування розглядається як функція організації, яка полягає в розробці організаційних елементів і відносин в модельованій системі, сукупність яких забезпечує організаційне ціле з властивостями високої надійності, стійкості та економічності [6, с. 67].

І. В. Черниш зазначає, що організаційне проектування призначене для формування раціональної структури підприємства, підпорядкованої інтересам досягнення встановлених цілей [7, с. 122]. При цьому організація представляється як організм, який діє раціонально і цілеспрямовано, має встановлену мету і вдосконалює методи її досягнення.

Е. Камерон, М. Грін розглядають організаційне проектування як попередній етап організаційних змін. В його основі лежить аналіз і визначення технології реалізації заходів щодо підвищення ефективності організаційного управління [1, с.158].

Г. В. Осовська в свою чергу відзначає, що продуктами організаційного проектування є будь-які організаційні нововведення структурного та процесного характеру [4, с. 210].

З точки зору проектного підходу організаційне проектування визначається як обмежена у часі цілеспрямована зміна організаційної системи. За своєю сутністю організаційне проектування відноситься до інноваційної діяльності в області організаційних відносин.

Зокрема Д.А. Новіков характеризує організаційне проектування виключно як процес, що являє собою розробку і впровадження науково-обґрунтованих проектів раціоналізації управлінської праці та оптимізації бізнес-процесів на основі вимог ринкової економіки і можливостей сучасної організаційної та обчислювальної техніки та інформаційних технологій з метою підвищення продуктивності і ефективності як діяльності всієї організації в цілому, так і її співробітників будь-яких категорій (вищих керівників, фахівців і допоміжного та технічного персоналу) [3, с. 59].

Отже, поняття «організаційне проектування» можна охарактеризувати з позицій відомих в управлінні підходів (табл. 1).

Таблиця 1.
Підходи до трактування поняття «організаційне проектування»

Підходи	Визначення
1. З позиції процесного підходу	Організаційне проектування розглядається як процес реалізації управлінських функцій (планування, розробка організаційних елементів, організація взаємодії, розподіл повноважень між структурними підрозділами, контроль), кожна з яких сама по собі є процесом
2. З позиції системного підходу	Механізм побудови зв'язків організації з навколишнім середовищем через вплив середовища на організацію

3. З позицій ситуаційного підходу	Процес, що складається з наступних елементів: розуміння керівництвом необхідності змін в певній управлінській ситуації, вміння керівництва передбачати позитивні або негативні наслідки організаційного проектування; визначення керівництвом чинників, які є найважливішими в цій ситуації і вибір оптимального методу, який забезпечив би ефективне досягнення цілей організаційного проектування
4. З позицій адаптивного підходу	Механізм пристосування організації до змін та динаміки зовнішнього середовища
5. З позицій поведінкового підходу	Організаційне проектування ґрунтується на єдності працівників в процесі його реалізації, а його успішність визначається ставленням працівників до цілей проектування та засобів їх реалізації
6. З позицій контекстного підходу	Передбачає аналіз зовнішнього і внутрішнього організаційного контексту, визначає можливості і напрямки організаційного проектування
7. З позицій компетент-нісного підходу	Передбачає залучення фахівців, які мають потрібні професійні здібності та навички для досягнення цілей і завдань організаційного проектування
8. З позицій проектного менеджменту	Визначення кінцевих строків проведення етапів та процедур організаційного проектування, а також відповідальних виконавців

Задекларований перехід від державного до публічного управління обумовлює організаційні зміни структур адміністративних органів. Основні недоліки існуючих на сьогодні лінійно-функціональних структур державних органів влади пов'язані не тільки з недосконалістю їх організаційної побудови, але й з самою ідеологією публічного управління. Так, в умовах проведення економічних і політичних реформ лінійно-функціональні організаційні структури управління в більшості випадків не відповідають вимогам, що встановлюються до потреб управління, враховуючи постійне ускладнення завдань і цілей публічного управління. Для усунення цієї невідповідності лінійно-функціональні структури державних органів влади доповнюються структурами нового типу – програмно-цільовими, які створюються для вирішення конкретних цільових завдань і можуть бути постійними або тимчасовими. В системі публічного управління програмно-цільові структури можуть бути реалізовані у вигляді комісій, штабів, робочих груп тощо. В результаті такого доповнення утворюються матричні організаційні структури. При цьому співробітники органу публічного управління, що увійшли в склад тимчасового колективу (групи) з виконання цільової програми, знаходяться на час вирішення встановленого управлінського завдання в подвійному підпорядкуванні: адміністративному підпорядкуванні безпосередньому лінійному керівнику (вертикальний зв'язок) і функціональному підпорядкуванні керівнику програми (горизонтальний зв'язок). Перелік таких підрозділів може періодично змінюватися.

Створення робочих груп всередині органів публічного управління пов'язане з вирішенням конкретних управлінських завдань і зазвичай носить тимчасовий характер. Як правило, робочі групи виконують проектувальні завдання. Наприклад, при реорганізації органу влади ефективно створення особливої групи для організаційного проектування структури адміністрації, вироблення нових технологій роботи.

Необхідність реалізації програмно-цільових функцій потребує створення в структурі органів публічного управління окремого стратегічного, інноваційного блоку, діяльність якого повинна бути спрямована на виявлення проблемних ситуацій і постановку проблем, формулювання відповідних пакетів завдань з їх подальшою передачею у функціональні підрозділи.

Крім того, зміна ідеології публічного управління від суб'єктно-об'єктної моделі управління до суб'єктно-суб'єктної потребує створення відповідних служб по роботі з населенням, приватним бізнесом та громадськими організаціями, що потребує відповідного інформаційного забезпечення зростаючих інформаційних потоків.

Зважаючи на вище викладене, реорганізація структур органів публічного управління являє собою складне комплексне завдання. Організаційне проектування в публічному управлінні слід визначати як діяльність по створенню проекту передбачуваних змін в побудові і функціонуванні системи органів державного управління з метою вдосконалення їх діяльності. Цілі організаційного проектування в публічному управлінні полягають у забезпеченні організаційних перетворень в державних органах і установах на загальнодержавному та місцевому рівнях відповідно до бажаних результатів. Реалізація цілей організаційного проектування в публічному управлінні об'єднує його з інноваційною діяльністю в державному управлінні.

Об'єкти організаційного проектування відносяться до організаційних систем. При цьому вони можуть відображати як статичну, так і динамічну сторони функціонування систем. Складність організаційних відносин в органах і установах публічного управління, їх тісне переплетення з іншими видами суспільних відносин ускладнює

завдання визначення меж об'єктів організаційного проектування в публічному управлінні. Визначальними при визначенні даних об'єктів є дві обставини. По-перше, об'єкти організаційного проектування виконують поєднальну роль в системі і відносяться до складових організаційної підсистеми. По-друге, організаційне проектування відноситься до області внутрішньоорганізаційної діяльності (внутрішнього управління), тому проектування в рамках зовнішнього управління (предметної діяльності) до організаційного не відноситься.

Виділення об'єктів організаційного проектування носить доволі умовний характер, що пояснюється високим ступенем ієрархічності соціальних систем публічного управління. Від того, яка система обрана в якості керованої, залежить коло можливих об'єктів організаційного проектування. В області організації публічного управління об'єктами організаційного проектування виступають організація системи управління органами і установами публічного управління (функціональна структура, організаційна структура), а також організація процесів функціонування системи публічного управління на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Динамічний аспект організаційного проектування в публічному управлінні можна охарактеризувати категорією «процес організаційного проектування», роль якого в публічному управлінні полягає в постійному розвитку системи у відповідності з мінливими об'єктивними закономірностями. Процес організаційного проектування лежить в площині стратегічного управління.

Технологія організаційного проектування в публічному управлінні є різновидом управлінської технології, особливість якої полягає в тому, що вона є інструментом розробки і впровадження організаційних нововведень в практику управління органами і установами публічного управління. Методичний інструментарій організаційного проектування в публічному управлінні включає в себе широкий набір методів, які реалізуються в комплексі, взаємоузгоджено, ізольоване їх використання не є продуктивним. Конкретний склад методів визначається в залежності від управлінської ситуації, обраних в даній ситуації стратегії і тактики організаційного проектування. Застосування технологій організаційного проектування в практиці публічного управління дозволяє поліпшити оперативність і адаптивність системи державного управління, а також знизити невизначеність і ризик, властиві організаційному проектуванню.

Складність організаційного проектування як різновиду управлінської праці обумовлює потребу у відповідній його правовій регламентації. Правове забезпечення організаційного проектування в публічному управлінні є комплексом правових засобів і способів діяльності, спрямованих на ефективне здійснення організаційного проектування в державних органах і установах. У нормативному аспекті правове забезпечення організаційного проектування являє собою систему правових норм і принципів, регулюючих відносини, що виникають у зв'язку зі створенням організаційних проектів в публічному управлінні. Метою правового забезпечення організаційного проектування в публічному управлінні є створення оптимальних правових умов здійснення організаційного проектування.

Удосконалення технології організаційного проектування необхідно здійснювати за допомогою раціоналізації процедур та операцій, що застосовуються на його основних етапах. До таких етапів відносяться передпроектне обстеження, розробка організаційного проекту, впровадження організаційного проекту. Конкретний склад процедур і операцій організаційного проектування визначається його об'єктом, об'єктивними і суб'єктивними умовами.

Висновки і перспективи подальших розвідок. При розробці і реалізації організаційних нововведень в публічному управлінні необхідне використання технологій організаційного проектування. В основі такого використання повинні лежати вироблені наукою управління уявлення про організаційне проектування як окремий вид управлінської праці.

Виявлені в ході даного дослідження протиріччя в сфері організаційного проектування в публічному управлінні обумовлюють необхідність прийняття комплексу заходів щодо його вдосконалення. Доцільна розробка методик здійснення організаційного проектування в публічному управлінні, в яких були б сформульовані його стратегія, тактика і методи, а також закріплені основні принципи. Впровадження таких методик в управлінську практику державних органів і установ сприятиме внесенню впорядкованості в різноманітні за своїм змістом відносини, що виникають у зв'язку з організаційним розвитком установ публічного управління.

Література.

1. Камерон Э. Управление изменениями / Э. Камерон, М. Грин. – М: Добрая книга, 2015. – 360 с.
2. Кукоба В. П. Організаційне проектування підприємства: навч. посіб. / В. П. Кукоба. – К.: КНЕУ, 2009. – 420 с.
3. Новиков Д.А. Модели и методы организационного проектирования инновационных преобразований организации / Д.А. Новиков. – М.: КомКнига, 2016. – 284 с.
4. Осовська Г. В. Менеджмент організацій: підручник. / Г. В. Осовська, О. А. Осовський – К.: Кондор, 2009. – 680 с.
5. Сисоєнко І. А. Еволюція поглядів на етапи здійснення організаційного проектування на підприємстві / І. А. Сисоєнко // ВІСНИК ЖДТУ. – 2013. – № 3 (65). – С. 163–169.

6. Теорія організації: навчальний посібник для студентів економічних спеціальностей / Державний вищий навчальний заклад “Українська академія банківської справи Національного банку України”; [уклад.: М. Л. Гончарова, Г. О. Мірошніченко]. – Суми: ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2015. – 134 с.
7. Черниш І. В. Проектування організаційної структури управління підприємством в умовах конкурентного середовища / І. В. Черниш // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – № 5 (3). – С. 121–124.
8. Шилов А. С. Проблемы понятийного аппарата организационного проектирования // Молодой ученый. – 2010. – №10. – С. 113-119. – URL <https://moluch.ru/archive/21/2115/> (дата обращения: 24.05.2019).
9. Galbraith J.R. *Organizational Design*. Reading, MA: Addison - Wesley Publishing Company, 1977. – 426 p.

References.

1. Cameron, E., Green, M. (2015), *Upravleniye izmeneniyami* [Change management], Moscow, Russia
2. Kukoba, V.P. (2009), *Orhanizatsiyne proektuvannya pidpryemstva* [Organizational designing of the enterprise], Kyiv, Ukraine.
3. Novikov, D.A. (2016), *Modeli i metody organizatsionnogo proyektirovaniya innovatsionnykh preobrazovaniy organizatsii* [Models and methods of organizational design of innovative transformations of the organization], Moscow, Russia
4. Osovska, G. V. (2009), *Menedzhment orhanizatsiy* [Management of Organizations], Kyiv, Ukraine.
5. Sysoenko, I.A. (2013), *Evolutsiya pohlyadiv na etapy zdiysnennya orhanizatsiynoho proektuvannya na pidpryemstvi* [Evolution of views on the stages of organizational design in the enterprise], Bulletin of Zhytomyr Technical University, vol. 3, pp. 163–169.
6. Goncharova, M. L., Miroshnichenko, G. O. . (2015), *Teoriya orhanizatsiyi* [The theory of organization], Sumy, Ukraine.
7. Chernysh, I.V. (2010), *Proektuvannya orhanizatsiyanoi struktury upravlinnya pidpryemstvom v umovakh konkurentnoho seredovishcha* [Designing the organizational structure of enterprise management in a competitive environment], Scientific Bulletin of Kherson State University, vol. 5, pp. 121–124.
8. Shilov, A. S. (2010), *Problemy ponyatiynogo apparata organizatsionnogo proyektirovaniya* [Problems of the conceptual apparatus of organizational design], Young scientist, vol. 10, pp. 113-119.
9. Galbraith, J.R. (1977) *Organizational Design*, Boston, United States

Стаття надійшла до редакції 19.06.2019 р.