

Т. О. Слободенюк,
аспірант кафедри глобальної та національної безпеки,
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1090-9528>

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.18.155

ПЕРСПЕКТИВНА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

T. Slobodeniuk,
Postgraduate student of the Department of Global and National Security, Educational and Scientific Institute
of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko Kyiv National University

PROSPECTIVE MODEL OF THE PUBLIC SERVICE STATE IN UKRAINE

У статті проаналізовано низку досліджень вітчизняних науковців та визначено, що питання визначення перспективної моделі публічно-сервісної держави в Україні залишилося поза їхньою увагою. Для визначення зазначеної моделі автором розглянуто типи найбільш прийнятні серед поширених існуючих організаційних моделей (лінійний, функціональний, лінійно-функціональний, дивізійний, матричний та лінійно-штабний тип організаційної структури) та проаналізовано їхній зміст з метою визначення перспективної моделі публічно-сервісної держави в Україні, а також її невід'ємних складових: моделей організації надання публічних послуг (адміністративних, соціальних та житлово-комунальних), зважаючи на те, що метою публічно-сервісної держави має стати доступність та якість їх надання для задоволення потреб громадян і юридичних осіб в Україні.

Визначено, що для публічно-сервісної моделі української держави перспективною є лінійно-функціональна модель організаційної системи, яка у сучасних умовах є найпоширенішою організаційною структурою, і для якої властиві всі позитивні моменти бюрократичного типу управління, оскільки для неї властива лінійно-ієрархічна вертикаль управління та управлінська спеціалізація (адміністративні, соціальні і житлово-комунальні послуги) за функціональними ознаками.

Для трьох складових цієї моделі в аспекті надання публічних послуг найбільш оптимальними для надання адміністративних послуг автором запропоновано дивізійний тип організаційної системи; для надання соціальних і житлово-комунальних послуг — матричний тип організаційної системи, оскільки для надання соціальних послуг, крім органів публічної влади, залучаються приватні і громадські організації та підприємства, які реалізують соціальні проєкти, а для надання житлово-комунальних послуг властива взаємодія трьох організаційних рівнів: органи місцевого самоврядування; управляючі компанії чи об'єднання співвласників багатоквартирних будинків; комунальні чи приватні підприємства з надання комунальних послуг.

Для подальших розвідок запропоновано обрати дослідження структури комплексного організаційно-правового механізму надання публічних послуг та його складових.

The article analyzes several studies by domestic scientists and concludes that the issue of defining a prospective model of a public service state in Ukraine has received insufficient attention. To determine the appropriate model, the author evaluated different types of organizational models commonly used, such as linear, functional, linear-functional, divisional, matrix, and linear-staff organizational structures. The goal was to identify a prospective model of a public service state in Ukraine and its integral components: models for organizing public services (administrative, social, housing and communal). It was considered that the primary objective of a public service state should be to ensure the availability and quality of these services to fulfill the needs of citizens and legal entities in Ukraine.

It was determined that the linear-functional model of the organizational system is prospective for the public-service model of the Ukrainian state. This model is the most prevalent organizational structure in modern conditions and encompasses all the positive aspects of bureaucratic management. It is characterized by linear-hierarchical vertical management and managerial specialization (administrative, social, housing and communal services) based on functional characteristics.

The author proposed a divisional organizational system as the most optimal for providing administrative services. In contrast, a matrix organizational system was recommended to provide social as well as housing and communal services. This is due to the involvement of private and public organizations and enterprises in implementing social projects, as well as the interaction of three organizational levels in providing housing and communal services: local self-governance authorities, management companies or associations of apartment building owners, and communal or private enterprises providing communal services.

It is proposed to conduct a study on the complex organizational and legal structure for providing public services and its components for further investigations.

Ключові слова: модель, публічно-сервісна держава, публічні послуги, адміністративні, соціальні, житлово-комунальні послуги.

Key words: model, public service state, public services, administrative, social, housing and communal services.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Сучасні світові тенденції суспільного розвитку (глобальне управління, розмиття кордонів, делегування повноважень) свідчать про втрату державою функціональної монополії і появу держави нового типу, а саме публічно-сервісної держави. "Розбудові такої моделі сприяють сучасні технології й відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) й компаніям" [1, с. 36]. Адже сервісна держава — "це функціональна модель сучасної держави, зорієнтована на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, як правило, на конкурентних засадах в ситуативному режимі" [2]. Оскільки така держава в Україні лише формується важливим моментом створення ефективної публічно-сервісної держави є визначення її перспективної моделі.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вітчизняні науковці вивчають різні аспекти публічно-сервісної держави. Зокрема, М. Дзевелюк дослід-

жує особливості та принципи функціонування сервісної держави. Ним також проаналізовано категорію "державна послуга", як ключове поняття в рамках теоретичної функціональної моделі сервісної держави, а також співвідношення державної функції і державної послуги [2].

О. Пархоменко-Куцевіл [3—4] в своїх публікаціях пропонує обґрунтувати та актуалізувати систему оцінки якості надання публічних послуг та її елементів: об'єктів, критеріїв, показників та методів оцінки; сформувати нормативно-правову базу стандартизації надання публічних послуг незалежно від місця їх надання; утворити дорадчий орган — Національну раду з питань стандартизації та розробки критеріїв якості надання публічних послуг; здійснювати надання публічних послуг лише на підставі державних стандартів із застосуванням передових інформаційно-комунікаційних технологій; покращити якість та підвищити ефективність їх надання шляхом впровадження інноваційних підходів та прогресивного досвіду; встановити державний та громадський контроль за процесом стандартизації та наданням публічних послуг [4].

Т. Іванова доводить, що сервісній державі відведено головну роль у забезпеченні еколого-економічної безпеки суспільства. Для підвищення еколого-економіч-

ної безпеки сервісної держави дослідниця представляє ряд необхідних дій органів державної влади [5].

У монографії Н. Васильєвої та О. Васильєвої проаналізовано сучасний стан реалізації реформи децентралізації, виявлено її вплив на систему надання публічних послуг населенню та обґрунтовано розвиток сфери публічних послуг на місцевому рівні [6].

Проведений аналіз свідчить, що питання визначення перспективної моделі публічно-сервісної держави в Україні вітчизняними науковцями не розглядається.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є визначення перспективної моделі публічно-сервісної держави в Україні на основі визначення та обґрунтування її складових з надання адміністративних, соціальних та житлово-комунальних послуг.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Головною метою публічно-сервісної держави є задоволення повсякденних потреб громадян і юридичних осіб шляхом надання їм публічних послуг. Другою метою публічно-сервісної держави має стати доступність та якість надання публічних послуг для задоволення потреб громадян і юридичних осіб. Тож визначення перспективної організаційної моделі публічно-сервісної держави в Україні повинно передбачати гармонізацію діалектичного протиріччя між життєвою необхідністю громадян і юридичних осіб у задоволенні своїх потреб, як провідної сутності і змісту публічно-сервісної держави, і публічними послугами, як формою її функціонування.

Розв'язання цих завдань спонукає визначити найбільш прийнятні типи організаційної структури організаційні моделі надання адміністративних, соціальних, житлово-комунальних послуг в контексті формування публічно-сервісної держави України. Для цього розглянемо типи існуючих організаційних моделей та обґрунтуємо, чому варто обрати саме репрезентовану нами модель.

Найбільш поширеними є такі типи організаційної структури: лінійний, функціональний, лінійно-функціональний, дивізійний, матричний та лінійно-штабний [7].

Лінійний тип організаційної структури управління застосовується у жорстко ієрархічних формах зв'язку між ланками управління. Для нього властива надмірна концентрація всього комплексу функцій управління, вироблення і реалізації управлінських рішень в одній ланці управління (пірамідально-ієрархічна структура будови). А також властива дворівнева система управління.

Для функціонального типу організаційної структури властива спеціалізація структур управління, кожна з яких має значні управлінські повноваження. В організації управління фахівці одного профілю об'єднуються у структурні підрозділи (маркетинговий, виробничий, фінансовий, комерційний тощо). Загальне управління починається з середнього рівня. Замість універсальних

менеджерів, що повинні розбиратися і виконувати всі функції управління, з'являються фахівці, які мають високу компетенцію у своїй сфері та відповідають за певний напрямок діяльності. Для цього типу також властива лінійна організаційна структура, але лише на рівні підрозділу. Її переваги полягають у високій компетентності фахівців, що відповідають за здійснення функцій, стандартизація, форматизація та програмування процесів і операцій управління, виключення дублювання та паралелізму у виконанні управлінських функцій, централізація стратегічних рішень і децентралізація оперативних. Недоліками є надмірна зацікавленість у реалізації цілей і завдань своїх підрозділів, труднощі у підтримці постійного взаємозв'язку між різними функціональними підрозділами, а також тривалість процедур прийняття рішень, загальмованість реагування на зміни. Їй також властива дворівнева система управління.

Лінійно-функціональний тип організаційної структури є найпоширенішою структурою бюрократичного типу. Вона характеризується чисельними горизонтальними і вертикальними зв'язками та незначною участю низових ланок управління у прийнятті рішень. Керівники за цією моделі поділяються на лінійних і функціональних, адже для неї властива лінійна вертикаль (ієрархія) управління та спеціалізація управлінської праці за функціональними ознаками (керівнику організації безпосередньо підпорядковані заступники за функціями). Її перевагами є глибока підготовка рішень та планів, спеціалізація працівників, можливість залучення консультантів і експертів та поєднання переваг лінійної і функціональної структур. Недоліками є відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії між структурними підрозділами на горизонтальному рівні, немотивована відповідальність підрозділів, адже, хто готує рішення, як правило, не бере участі в його реалізації, а також тенденція до надмірної централізації управління. Для неї властива трирівнева система управління.

Для дивізійного типу організаційної структури властиві децентралізована влада та управління з централізацією контролю. Вона властива для великих комерційних управлінсько-виробничих структур. Її характеризує автономність структурних одиниць, в яких сконцентрований повний цикл виробництва і збут та реалізується лінійно-функціональна модель управління. Вона дає можливість менеджерам вищого ланки делегувати повноваження менеджерам окремих бізнес-одиниць і сконцентрувати свої зусилля на стратегічних завданнях компанії у цілому та стимулює децентралізацію управління до середнього рівня.

Матричний тип організаційної структури властивий для реалізації проєктів. У ній структура горизонтального проєктного менеджменту поєднується зі звичайною функціональною структурою. Але у проєктах управлінська надбудова функціонує виключно до завершення проєкту, а у матричній структурі постійна готова реалізовувати проєкти, тобто — це система управлінських проєктних команд плоска горизонтальна (не ієрархічно-вертикальна), з мінімальним рівнем ієрархічних зв'язків і децентралізованою владою. Але для цих моделей властиве двовладдя (члени команд звітують, як перед менеджером робочої групи, так і перед

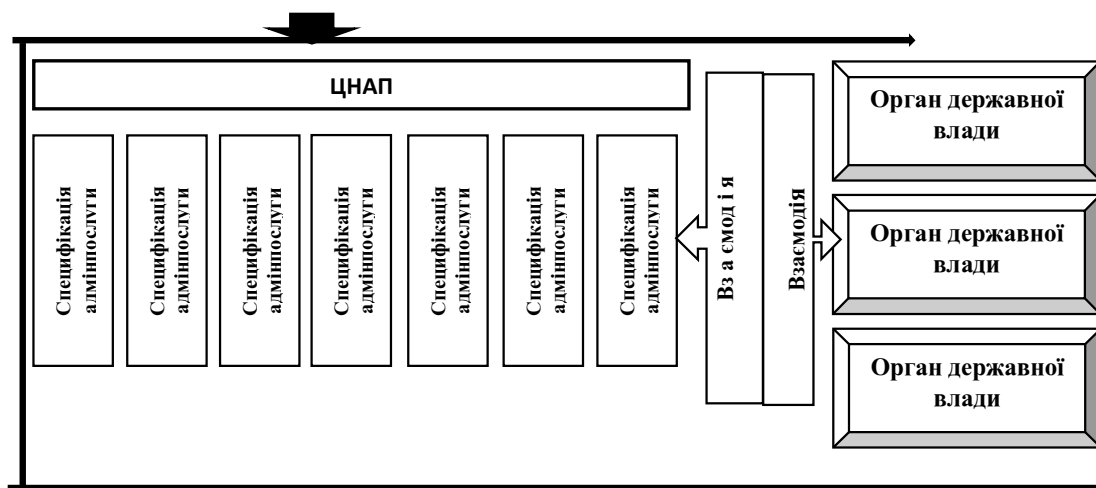


Рис. 1. Дивізійна модель організаційної системи надання адміністративних послуг

керівником функціонального підрозділу) і тому часто порушується принцип єдиноначальності. Матричні моделі з'явилися у відповідь на підвищення мінливості середовища, в якому функціонують управлінські системи. Їх особливість у такому середовищі полягає у високому ступені адаптивності, що забезпечує тимчасовий характер функціонування структурних одиниць. У матричній моделі, крім звичайних функціональних підрозділів, які працюють постійно, формуються і проєктні групи, як тимчасові колективи, які відповідають за реалізацію стратегічних планів, а їх працівники залишаються членами своїх функціональних підрозділів та повертаються у підпорядкування свої функціональних керівників після розформування своєї проєктної групи. Їх перевагами є висока адаптивність до зміни середовища та ефективний механізм координації, але у них обмежена сфера застосування і часті конфлікти між функціональними керівниками та керівниками проєктів. Крім того, при застосуванні матричної моделі управління виникають синергетичні ефекти, тобто, один раз розробивши алгоритм побудови певної компоненти організаційної структури управління, у подальшому його можна використовувати для дублювання аналогічних компонентів, що сприятиме зростанню резервів часу на формування відповідної структури управління.

Лінійно-штабний тип організаційної структури є різновидом лінійної оргструктури, що формується для розвантаження вищого керівництва, шляхом створення штабу, до складу якого включають фахівців з різних видів діяльності. Всі виконавці підпорядковуються безпосередньо лінійним керівникам. Повноваження штабних спеціалістів стосуються підготовки порад та рекомендацій лінійним керівникам або видача вказівок виконавцям за дорученням лінійного керівника. Завдяки цьому підвищується ступінь оперативного та організаційного реагування. Перевагами цієї моделі є чіткість і простота взаємодії, адже відсутні суперечливі розпорядження, надійний контроль та дисципліна з оперативністю прийняття і виконання управлінських рішень. Але існують недоліки, зокрема, обмеження ініціативи працівників нижніх рівнів та можливість необгрунтованого збільшення управлінського апарату.

Дослідивши особливості вищезазначених організаційних моделей, пропонуємо визначити та обґрунтувати визначити організаційні моделі для складових моделей організації публічно-сервісної держави з надання адміністративних, соціальних та житлово-комунальних послуг та для найбільш прийнятну модель публічно-сервісної держави.

Обираючи найбільш оптимальну модель надання адміністративних послуг варто звернути увагу на особливість удосконалення системи організації надання адміністративних послуг, яка полягає у тому, що у перспективі їх мають надавати Центри надання адміністративних послуг (далі — ЦНАПи) на рівні органів місцевого самоврядування, тобто вся лінійка адміністративних послуг має бути сконцентрована у них для подолання монополізму, інформаційної закритості, неоперативності і корупційності процедур відомчого принципу їх надання. Центральні органи виконавчої влади (далі — ЦОВВ) та їх місцеві підрозділи повинні концентрувати відомчу інформацію та співпрацювати завдяки єдиній інформаційній системі з ЦНАПами. Тобто організація надання всієї існуючої в Україні лінійки адміністративних послуг має зосереджуватись у ЦНАПах, які організаційно будуються за специфікацією надання цих послуг. ЦНАПи підпорядковуються і контролюються органами місцевого самоврядування, які їх утворили та фінансують із місцевого бюджету. ЦНАПи організаційно не підконтрольні ЦОВВ та їх територіальним підрозділам, а лише співпрацюють в інформаційному питанні підготовки надання адміністративної послуги. Саме ця організаційна специфіка, на нашу думку, зумовлює дивізійний тип організаційної системи надання адміністративних послуг, адже органи місцевого самоврядування фінансують і контролюють діяльність ЦНАП, а відповідні їх функції реалізуються у взаємодії з ЦОВВ (рис. 1).

Для надання соціальних і житлово-комунальних послуг, на нашу думку, доцільно застосовувати матричну організаційну модель. Зокрема, для надання соціальних послуг, до якої, крім органів публічної влади, залучаються приватні і громадські організації та підприємства, які реалізують соціальні проєкти, саме така організаційна модель є оптимальною. Оскільки для цієї сфе-

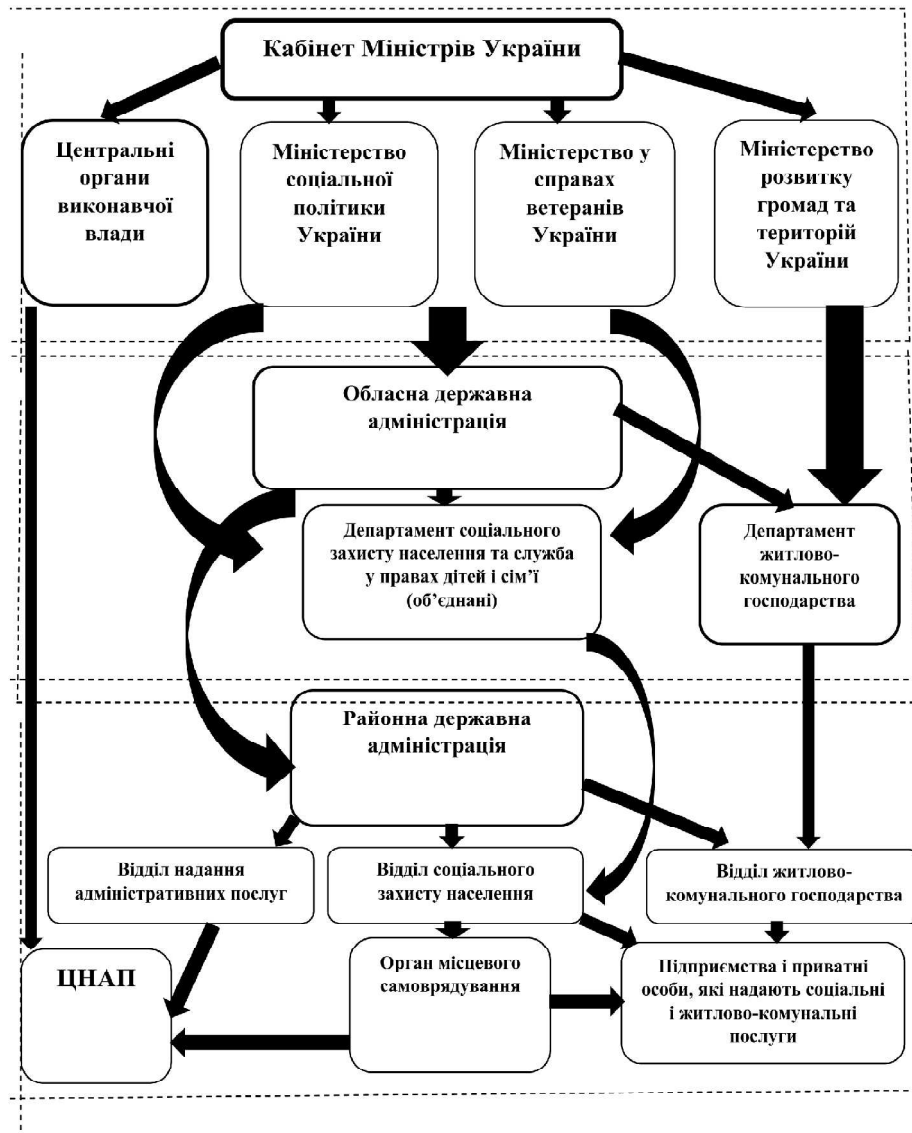


Рис. 2. Лінійно-функціональна модель організаційної системи публічно-сервісної держави в Україні

ри характерним є велике багатоманіття послуг, надання яких доволі суттєво відрізняються за методологією та технологічними особливостями, і виникає потреба у фахівцях, які мають спеціальну компетенцію у своїй сфері та відповідають за певний напрямок надання таких послуг. Діяльність цих фахівців сприяє стандартизації, форматизації та програмуванню процесів і операцій управління, виключенню дублювання та паралелізму у виконанні функцій, централізації стратегічних рішень і децентралізації оперативних, що надзвичайно актуально для сфери надання різноманітних соціальних послуг.

Крім того, матрична модель якісно і ефективно функціонує за умов підвищеної мінливості середовища, що властиво для сфери надання соціальних послуг в умовах глибокої соціально-економічної та політичної кризи українського суспільства. Для цієї моделі властива висока ступень адаптивності, що забезпечується тимчасовим характером функціонування деяких структурних одиниць. У ній, крім звичайних функціональних підрозділів, які працюють постійно, фор-

муються і проєктні групи, як тимчасові колективи, які відповідають за реалізацію стратегічних планів і соціальних проєктів, а їх працівники, після завершення проєкту, залишаються членами своїх функціональних підрозділів та після розформовування своєї проєктної групи повертаються у підпорядкування своїх функціональних керівників. У цій організаційній моделі діє ефективний механізм координації, якісне функціонування якого цілком залежить від суб'єктивних особливостей та управлінських якостей керівників різних рівнів і підрозділів.

Для сфери надання житлово-комунальних послуг також доцільно застосовувати матричну організаційну модель, адже для неї властива взаємодія трьох організаційних рівнів: органи місцевого самоврядування; управляючі компанії чи об'єднання співвласників багатоквартирних будинків; комунальні чи приватні підприємства з надання комунальних послуг.

Крім того, у матричній організаційній моделі сфери надання житлово-комунальних послуг чітко розведені контрольно-управлінські функції і функції безпосеред-

нього їх надання, профільними підприємствами на ринкових засадах.

Тож зважаючи на вищевикладене матричний тип організаційної системи є найбільш прийнятним для надання соціальних і житлово-комунальних послуг.

Для організаційної системи публічно-сервісної держави в Україні, на нашу думку, перспективним є використання лінійно-функціональної моделі (рис. 2).

Проте її запровадження потребує вдосконалення організаційно-правового механізму надання публічних послуг, що передбачає врахування існуючих проблем їх надання органами публічної влади та органами місцевого самоврядування у процесі децентралізації та поглиблення адміністративно-територіальної реформи і структурної перебудови національної економіки.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Поведене дослідження дозволяє дійти висновку, що для публічно-сервісної моделі української держави оптимальним варіантом є лінійно-функціональна модель, яка у сучасних умовах є найпоширенішою організаційною структурою, для якої властиві всі позитивні моменти бюрократичного типу управління. Чому саме бюрократичного? Ми пропонуємо державну організаційну модель, а для неї завжди властива ієрархія підпорядкування, зокрема з чисельними горизонтальними і вертикальними зв'язками, але незначною чисельністю управлінських ланок прийняття управлінських рішень. Для неї властива лінійно-ієрархічна вертикаль управління та управлінська спеціалізація (адміністративні, соціальні і житлово-комунальні послуги) за функціональними ознаками. Для цієї організаційної моделі властива глибока підготовка рішень, планів і проектів та тривінева система управління.

Для трьох складових цієї моделі в аспекті надання публічних послуг оптимальними є:

- для надання адміністративних послуг — дивізійний тип організаційної системи;
- для надання соціальних і житлово-комунальних послуг матричний тип організаційної системи.

Для подальших розвідок запропоновано обрати дослідження структури комплексного організаційно-правового механізму надання публічних послуг та його складових.

Література:

1. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія. 2010. Вип. 122. № 109. С. 32—37.
2. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. 2017. Вип. 78. С. 60—67. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/b82343b5-5274-4a1b-a911-237fdd29bb11/content>
3. Пархоменко-Куцевіл О. Запровадження цифровізації у процес забезпечення якості публічних послуг.

Наукові інновації та передові технології. Серія "Управління та адміністрування". 2024. № 2 (30). С. 235—245. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-2\(30\)-235-245](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-2(30)-235-245)

4. Пархоменко-Куцевіл О. Теоретичні аспекти забезпечення якості публічних послуг: світовий та національний досвід. Наукові перспективи. 2023. № 9 (39). С. 168—178. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-9\(39\)-168-178](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-9(39)-168-178)

5. Іванова Т. В. Публічне управління стійким розвитком регіону в умовах запровадження сервісної держави. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 7. С. 87—90. DOI: [10.32702/2306-6814.2019.7.87](https://doi.org/10.32702/2306-6814.2019.7.87)

6. Публічне управління розвитком регіонів у процесі побудови сервісно-орієнтованої держави: теорія, методологія та практика: монографія / за заг. ред. Н. В. Васильєвої, О. І. Васильєвої. Київ: НАДУ, 2018. 303 с.

7. Laloux F. Reinventing organizations: A guide to creating organizations inspired by the next stage of human consciousness. Brussels: Nelson Parker, 2014. 384 p.

References:

1. Yevtushenko, O.N. (2010), "The role of state power and local self-government in the development of a service state for the provision of quality public services", *Naukovi pratsi Chornomors'koho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly*. Ser.: Politolohiia, vol. 122, no. 109, pp. 32—37.
2. Dzeveliuk, M.V. (2017), "Service state as a functional model of a modern state", *Aktual'ni problemy derzhavy i prava: zb. nauk. pr.*, vol. 78, pp. 60—67, available at: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/b82343b5-5274-4a1b-a911-237fdd29bb11/content> (Accessed 25 Aug 2024).
3. Parkhomenko-Kutsevil, O. (2024), "Implementation of digitalization in the process of assurance of the quality of public services", *Naukovi innovatsii ta peredovi tekhnolohii. Seriia "Upravlinnia ta administruvannia"*, vol. 2 (30), pp. 235—245. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-2\(30\)-235-245](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-2(30)-235-245)
4. Parkhomenko-Kutsevil, O. (2023), "Theoretical aspects of quality assurance of public services: global and national experience", *Naukovi perspektyvy*, vol. 9 (39), pp. 168—178. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-9\(39\)-168-178](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-9(39)-168-178)
5. Ivanova, T.V. (2019), "Public management of sustainable development of the region under the conditions of introduction of the service state", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 7, pp. 87—90. DOI: [10.32702/2306-6814.2019.7.87](https://doi.org/10.32702/2306-6814.2019.7.87)
6. Vasyli'eva, N.V. and Vasyli'eva, O. I. (2018), *Publiche upravlinnia rozvytkom rehioniv u protsesi pobudovy servisno-orientovanoi derzhavy: teoriia, metodolohiia ta praktyka* [Public management of the development of regions in the process of building a service-oriented state: theory, methodology and practice], NADU, Kyiv, Ukraine.
7. Laloux, F. (2014), *Reinventing organizations: A guide to creating organizations inspired by the next stage of human consciousness*, Nelson Parker, Brussels.

Стаття надійшла до редакції 09.09.2024 р.