

Б. В. Літовченко, кандидат економічних наук,
заступник завідувача кафедри менеджменту ЗЕД
Академії митної служби України
В. Ю. Єдинак, кандидат економічних наук,
доцент кафедри менеджменту ЗЕД
Академії митної служби України

ЗМІНИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ У ПРОЦЕСІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНОЇ СЛУЖБИ

Аналізуються теоретичні й прикладні аспекти взаємовідносин функцій планування та організації сучасного менеджменту. На прикладі діяльності митної служби України і її структурних підрозділів розглядаються перспективи вдосконалення будови організаційної структури в контексті стратегічного розвитку митної служби.

Анализируются теоретические и прикладные аспекты взаимоотношений функций планирования и организации современного менеджмента. На примере деятельности таможенной службы Украины и её структурных подразделений рассматриваются перспективы усовершенствования строения организационной структуры в контексте стратегического развития таможенной службы.

In the article the theoretical and applied aspects of interrelations between contemporary management functions of planning and organization are analyzed. On the example of the Ukrainian customs service and its structural divisions activities the perspectives of the improvement of the organizational structure creation in the context of strategic development are demonstrated.

Ключові слова. Стратегічний менеджмент, стратегічне планування, організаційна структура, концепції побудови оргструктур.

Вступ. Історія свідчить, що вихід із будь-якої кризи, докорінні перетворення політичної та соціально-економічної сфер суспільства дають необхідний ефект лише за наявності науково обґрунтованої програми, що відображає об'єктивні реалії та виклики часу. Підготовка такого документа є процесом стратегічного планування. Цей процес досить складний і трудомісткий, але забезпечує успіх, і після початку реалізації стратегія стає інструментом для управління розвитком. Це пов'язано з тим, що стратегія – документ, у якому визначаються пріоритети, стратегічні цілі та напрями розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць чи певної організації.

© **Б. В. Літовченко, В. Ю. Єдинак, 2012**

Отже, стратегічне планування має велике значення для суспільного розвитку. По-перше, воно дозволяє певною мірою передбачити майбутні події заздалегідь і підготуватися належним чином, замість того щоб розв'язувати проблеми в “пожежному” режимі. По-друге, стратегічне планування спонукає до досягнення консенсусу різних груп у суспільстві під час визначення цілей, шляхів і заходів, необхідних для досягнення запланованого результату. По-третє, стратегічне планування допомагає визначити оптимальну модель використання обмежених матеріальних, людських та фінансових ресурсів, таким чином визначаючи організаційну структуру як на мікро-, так і на макрорівні, пропонуючи орієнтири, за якими влада, організації та громадяни можуть виміряти ефективність виконавчої діяльності.

Постановка завдання. Нині питання розробки та впровадження стратегії актуальні, в тому числі й для державних органів. Середовище, в якому перебувають державні й неприбуткові організації, останніми роками стало непевним, деякі зміни зумовлюють непередбачуваний, часто хаотичний і небезпечний резонанс у всьому суспільстві. Ця непевність і взаємопов'язаність потребують від державних і неприбуткових організацій потрібної реакції. По-перше, організації повинні, як ніколи, мислити стратегічно. По-друге, вони мають перетворювати свої міркування в ефективні стратегії, щоб бути готовими до нових умов. По-третє, їм доводиться обґрунтовувати свої стратегії, щоб створювати передумови для їх затвердження і впровадження. Саме тому побудова організаційної структури мусить підпорядковуватися загальній стратегії, одночасно забезпечуючи процес її реалізації.

Значна увага з боку науковців та практиків приділяється розкриттю теоретико-методологічних основ стратегічного планування та висвітленню ключових рекомендацій його практичної реалізації. Результати досліджень питань розробки ефективних моделей процесу стратегічного планування і побудови організаційних структур відображено в наукових працях як зарубіжних, так і національних дослідників: Р. Акоффа, І. Ансоффа, Дж. Армстронга, Д. Белла, І. Г. Бережнюка, В. Бердена, Г. Волкера, Б. Є. Грабовецького, У. Кінга, П. В. Пашка, А. В. Шегди, З. Є. Шершньової та ін. Однак упровадження якісного процесу стратегічного планування в органи державної влади залишається актуальною проблемою, що потребує детальнішого дослідження.

Реформування державного управління – це одна з передумов виконання програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Зміни торкнулися й митної служби України як одного з основних суб’єктів захисту економічних інтересів України та поповнення державного бюджету. Проте напрям на модернізацію діяльності митної служби був проголошений ще 2006 р. після приєднання України до Кіотської конвенції й Рамкових стандартів безпеки та спрощення міжнародної торгівлі. Звісно, за цей час митна служба змінювалася, проте потреба подальшого реформування свідчить про відсутність формалізованої стратегії розвитку митної служби, проблеми стратегічного планування та реалізації основних напрямків удосконалення державної митної справи. Частково ці проблеми нині розв’язуються в рамках концепції “Обличчям до людей”, але надто багато питань механізму її реалізації залишаються без відповідей.

Митна служба України як єдина загальнодержавна система теж має планувати свою діяльність. Це зумовлено тим, що на митну службу покладено ряд завдань, виконання яких безпосередньо впливає на добробут країни в цілому, але це потребує, у свою чергу, розробки та впровадження ефективного плану дій, де враховуватимуться як внутрішні, так і зовнішні фактори. Безумовно, центральний апарат Державної митної служби України бере безпосередню участь у стратегічному плануванні її діяльності, аналізуючи ті умови й обмеження щодо ресурсів, які мають місце.

Безперечно, формування (і зміни) організаційної структури має підпорядковуватися стратегії розвитку. Саме тому кореляційні взаємозалежності між функціями планування й організації сучасного менеджменту досить актуальні з огляду як на теорію, так і практику організаційної діяльності.

Результати дослідження. Термін “стратегічне планування” у теорії та практиці менеджменту наприкінці 50-х рр. ХХ ст. з’явився через необхідність підкреслити різницю між поточним управлінням на рівні виробництва й управлінням щодо майбутнього організації (підприємства), а також у зв’язку зі змінами у поглядах на людину в системі економіки. Це було викликано новими умовами ведення бізнесу, а провідна ідея суті переходу від оперативного до стратегічного управління полягала в необхідності перенесення центру уваги вищого керівництва організації на оточення для своєчасної реакції на його зміни з метою довгострокового виживання [1, 28].

Узагальнюючи підходи теоретиків та аналітиків у сфері стратегічного менеджменту, можна стверджувати, що концепція стратегічного планування базується на тезі про планування як складової управлінських функцій, для якої необхідні постійні тренування у стратегічному аналізі та вдосконалення управлінських навичок. Ефективне стратегічне планування стає стилем і набором технічних прийомів для забезпечення діяльності організації – це не те, що ще треба зробити, а найкращий шлях виконання того, що має бути зроблено. Планування стратегії та інші системи контролю розробляються з метою показати організаційну та управлінську поведінку й повинні бути повністю інтегрованими, становити одне ціле, якщо організація бажає, щоб стратегія виконувалась належно.

Таким чином, стратегічне планування як концепція стратегічного менеджменту – це процес установлення цілей і планування завдань та їх виконання, який можна подати у вигляді 6 основних етапів (рис. 1).



Рис. 1. Процес стратегічного менеджменту

Формулювання засад організації (девіз) визначає причини існування організації.

Визначення стратегічних цілей і формування основної стратегії як етапи стратегічного менеджменту відповідають на три основні питання, що стоять перед організацією: 1. Де ми знаходимося? 2. Де ми хочемо бути? 3. Яким чином туди потрапити?

У свою чергу, відповіді на ці питання базуються на детальному стратегічному аналізі.

Відповідно до девізу й у світлі стратегічного аналізу організація встановлює стратегічні цілі й головну стратегію – основну програму досягнення цих цілей.

Заснування організації і виконання оперативного плану – це виконавча фаза процесу стратегічного менеджменту. Під час встановлення організації формується її структура.

Контроль за виконанням/оцінка діяльності (моніторинг) – кінцевий етап процесу стратегічного менеджменту. Він виконує такі функції:

1. Стеження за виконанням стратегії.

2. Оцінка виконання у порівнянні з попередньо встановленими стандартами.

3. Внесення необхідних коректив в операційне планування.

Отже, очевидно, що в процесі стратегічного управління і заснування організації одне з чільних місць займає формування організаційної структури. Тому в рамках дослідження доцільно розглянути загальні теоретичні положення організації як функції менеджменту і сучасні тенденції розвитку організаційних структур.

Організаційна структура – один із основних елементів управління організацією. Вона характеризується розподілом цілей і завдань управління між структурними підрозділами й окремими працівниками організації.

Таким чином, під організаційною структурою управління необхідно розуміти сукупність управлінських ланцюгів, які розташовані в чіткій співпорядкованості й забезпечують взаємозв'язок між керованою і керівною системами.

Класично в теорії та практиці менеджменту склалися певні типи організаційних структур, які тією чи іншою мірою визначають сучасні організації. Сучасні аналітики менеджменту виділяють такі типи організаційних структур: 1) лінійна; 2) функціональна; 3) лінійно-функціональна; 4) продуктова; 5) регіональна; 6) матрична; 7) конгломеративна.

Якщо перші 5 належать до бюрократичних (механістичних) систем, то останні – до адаптивних (включаючи структуру, орієнтовану на споживача).

На наш погляд, залежно від характеру зв'язків між структурними підрозділами організації, розрізняють такі типи організаційних структур: лінійну; функціональну; лінійно-функціональну (штабну); матричну (конгломеративну).

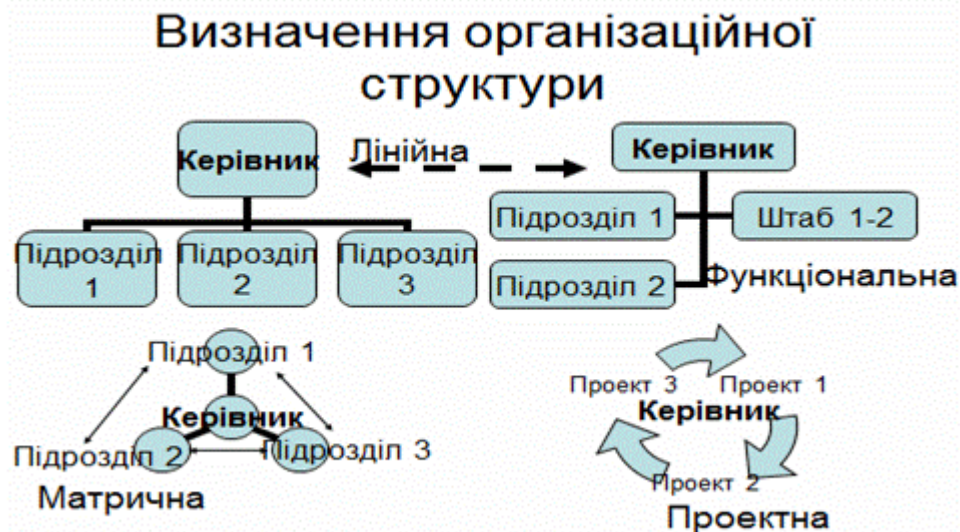


Рис. 2. Основні типи організаційних структур

Кожна з них має як свої переваги, так і недоліки (хоч у сучасних умовах практично не існує жодної моделі організаційної структури в “чистому вигляді”) (табл. 1).

Таблиця 1

Переваги і недоліки основних типів організаційних структур

Тип структури	Переваги	Недоліки
Лінійна	<ul style="list-style-type: none"> – Єдиність і чіткість розпорядження; – Узгодження дій виконавців; – Простота управління (один канал зв'язку); 	<ul style="list-style-type: none"> – Високі вимоги до керівника, який має бути всебічно підготовленим, щоб забезпечувати ефективне керівництво за всіма функціями управління;

	<ul style="list-style-type: none"> – Чітко виражена відповідальність; – Оперативність у прийнятті рішень; – Особиста відповідальність керівника за діяльність підпорядкованого підрозділу 	<ul style="list-style-type: none"> – Відсутність ланок планування і підготовки рішень; – Перевантаження інформацією, велика кількість контактів з підлеглими, горизонтальною та вертикальною структурами; – Ускладнені зв'язки між інстанціями; – Концентрація влади на самому верху керівництва організації
Функціональна	<ul style="list-style-type: none"> – Компетентність спеціалістів; – Вивільнення лінійних менеджерів; – Уніфікація; – Виключення паралельності в роботі; – Зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю 	<ul style="list-style-type: none"> – Перетягування ковдри на себе”; – Конфлікти функціональних служб; – Надмірна централізація; – Тяганина; – Відсталість
Штабна	<ul style="list-style-type: none"> – Професіоналізм у прийнятті рішень; – Керівник – “очільник”; – Залучення консультантів та експертів 	<ul style="list-style-type: none"> – Горизонтальна нескоординованість; – Брак відповідальності; – Надмірна підпорядкованість (надцентралізація)
Матрична (конгломеративна)	<ul style="list-style-type: none"> – Адаптація до змін середовища; – Творчість персоналу; – Спеціалізація праці; – Мотивація через демократію; – Якість контролю; – Економія часу топ-менеджменту через делегування; – Особиста відповідальність 	<ul style="list-style-type: none"> – Складність співпідпорядкованості; – Конкуренція програм; – Контроль “балансу сил”; – Необхідність гнучких професійних навичок

*Складено авторами за: [2, 48–56; 3, 135–139; 4, 193–202; 5, 411–416].

Слід зазначити, що організаційна структура сучасних організацій нестабільна – вона постійно змінюється залежно від розміру організації, видів її діяльності, вимог зовнішнього середовища тощо. Тобто нині зміни, що сприяють розвитку, потребують нових підходів до організаційної структури.

Зміни, що сприяють розвитку (Development changes), вважаються змінами найнижчого рівня в ієрархії організаційних змін, оскільки вони досить сильно гальмують майбутнє організації. У 1972 р. Ларрі Грейнер висловив думку про те, що організації проходять у своєму розвитку 5 стадій (рис. 3), кожній із яких властиві відповідні стратегії та організаційні структури:

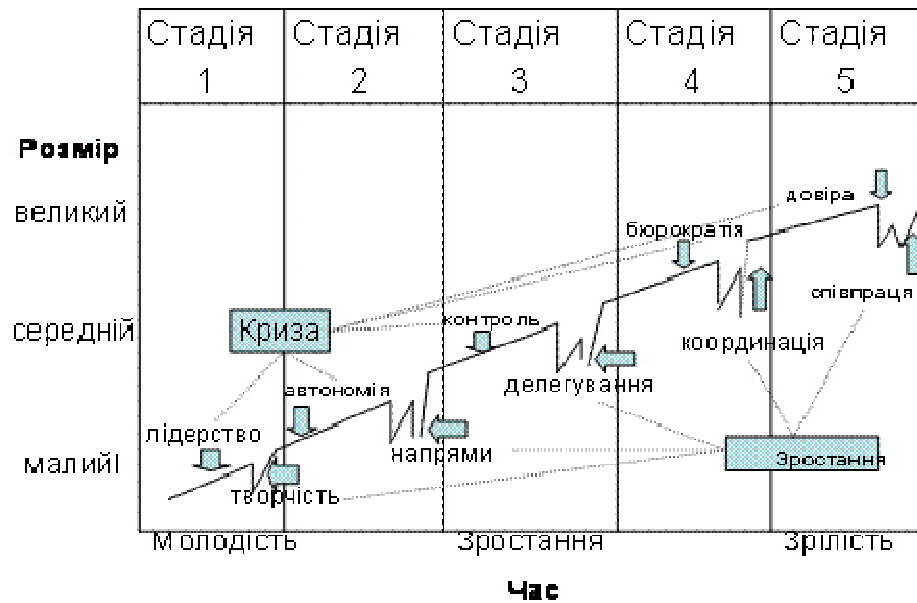


Рис. 3. Стадії зростання організації [6, 80–81]

Нижче ми наводимо стадії зростання організацій, різноманітні кризи і шляхи їх вирішення.

1. *Зростання на основі творчості.* Ідеї і творчість є збуджувальною силою, саме тому організації потрібна лише звичайна підприємницька (лінійна) структура. Організація виходить на рівень, коли вона не може справитися з розвитком, і революційна криза серед керівників викликає потребу в напрямках діяльності.

2. *Зростання на основі напрямів.* Нові системи і процедури вказують напрями через функціональну структуру. Ці процедури в остаточному підсумку забезпечують рівномірніший прояв творчості. Урешті-решт настає криза автономності, оскільки системи не можуть упоратися з особистістю.

3. *Зростання на основі делегування.* Нова, децентралізована система прийняття рішень надає більшу автономність. Співробітники можуть використовувати особисту ініціативу для того, щоб швидше приймати рішення і виконувати його. Організаційна структура набуває форми холдингової компанії (штабної або лінійно-функціональної структури), якщо ж ті, хто виносить рішення у структурних підрозділах організації, починають діяти на власний розсуд, організація може розділитися на частини, що призводить до кризи контролю. Осіб, які приймають рішення в організації, можна повернути у підпорядкування, якщо повернутися до централізації влади (лінійної структури). Але такий шлях лише породжує старі проблеми, через які початково й змінювалася організаційна структура – надання автономності. У цьому випадку організації слід переходити до четвертої стадії.

4. *Зростання на основі координації і моніторингу.* Контроль установлюється з центру через систему структурних підрозділів (перехід до матричної системи). Це дозволяє особам, які приймають рішення, працювати вільно, але під загальним контролем з боку організації. За умов координації слід тримати дистанцію, оскільки в іншому випадку можлива криза бюрократизму.

5. *Зростання на основі співпраці.* Складається проектно-матрична (конгломеративна) структура, яка сприяє використанню невеликих груп для виконання поставлених організаційних завдань.

Проте дискусія навколо існуючих стадій розвитку організаційних структур точиться й нині, адже прихильники Грейнера не в змозі дійти до вирішення питання про наступні стадії розвитку організації.

Перш за все теоретично, у міру того, як усе більше й більше організацій знижують витрати виробництва і децентралізують свою діяльність, організаційна структура має ставати більш плоскою: кількість робочих місць на середньому рівні управління повинно скорочуватися за рахунок одночасної передачі владних функцій управління нижчої ланки. Проте у великих комплексних організаціях зі зростанням кількості спільних програм і напрямів діяльності в організаційній структурі збільшується частка середньої ланки управління для зменшення проблем, пов'язаних з контролем, координацією та конфліктами (рис. 3).

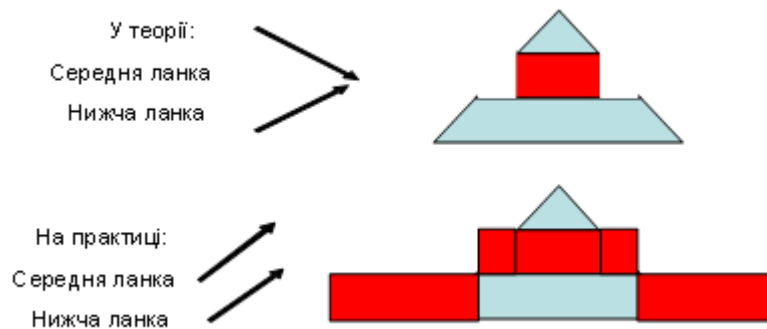


Рис. 4. Сучасні концепції побудови організаційної структури

При цьому підвищення кваліфікації й поділ фахової структури персоналу організації, більш високий ступінь відповідальності змушують менеджерів середньої і нижчої ланок управління підвищувати свій освітній рівень і краще опанувати управлінські навички. З іншого боку, зростання чисельності управлінського апарату часто пов'язано з бажанням організацій утримати кваліфікований персонал, для спеціалістів-професіоналів “вигадують” керівні посади (збільшується кількість заступників керівника, формується їх поділ на перших і звичайних, створюються нові структурні підрозділи – від департаментів до секторів тощо) [7, 7].

Ці процеси певною мірою характерні і для митної служби. Наприклад, у процесі переходу з трьох- до дворівневої системи кількість структурних підрозділів і, відповідно, керівників як в окремих митних органах, так і в центральному апараті митної служби збільшилася. Так, скажімо, за умов реформування організаційної структури митної служби, кількість керівників середньої ланки управління збільшилася, незалежно від виконання управлінських функцій. Ще одним моментом стає збільшення структурних підрозділів “підтримки”.

Це чітко проявляється як на макро-, так і мікроорганізаційному рівнях такої комплексної організації, як Державна митна служба України. Якщо простежити зміни організаційної структури митної служби, то можна побачити підтвердження теорії менеджменту щодо її розвитку (табл. 2, 3).

Таблиця 2

Основні показники організаційної структури центрального апарату митної служби України

№ з/п	Показники кількості	До 2005 р.	2005–2006 рр.	2009 р.	2011 р.
1	Департаменти	7	14–15	15	5
2	Управління	21	6–7	6	11
3	Відділи	–	2–3	4	7

*Складено авторами за [8; 9; 10].

Таблиця 3

Порівняльні характеристики організаційної структури Дніпровської регіональної та Дніпропетровської митниць

№ з/п	Показник	Дніпровська регіональна митниця (2000 р.)	Дніпропетровська митниця (2009 р.)
1	Фактична чисельність	375	392
2	Кількість заступників	4	6
3	Кількість структурних підрозділів, у т. ч.:	26	34
3.1	оперативних	16	16
3.2	внутрішніх	10	18

*Складено авторами за [11; 12].

Таким чином, можна зробити припущення про те, що відповідно до положень сучасної теорії менеджменту про комплексність організації поруч зі зменшенням рівнів управління відбувається зростання кількості структурних підрозділів. Отже, необхідна оптимізація організаційної структури митних органів у контексті стратегічного планування діяльності митної служби.

Питання впровадження стратегічного планування в організаційну структуру митної служби почали розглядатися після презентації ДМСУ в Європейській комісії [13]. У результаті в організаційній структурі митної служби було створено управління досліджень та стратегічного розвитку, яке потім реорганізовалося у відділ стратегічного планування. Утім їхні розробки стратегії розвитку митної служби залишилися на рівні проектів і не були прийняті до реалізації.

Після чергової реорганізації митної служби у 2010–2011 рр. в організаційній структурі Державної митної служби України стратегічні структурні підрозділи були реформовані у склад Організаційно-розпорядчого департаменту та управління забезпечення діяльності Голови Служби.

Отже, створилася парадоксальна ситуація: формальні структурні підрозділи не забезпечили розробку стратегії митної служби, а перший формальний стратегічний план розвитку (Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей”) залишається без механізму координації його реалізації (табл. 4).

Таблиця 4

Створення системи стратегічного планування ДМСУ

Рік	Структурний підрозділ	Продукт
2005	Управління досліджень та стратегічного розвитку	Стратегія розвитку митної служби на 2005–2010 рр. (проект)
2009	Відділ стратегічного планування	Стратегія розвитку митної служби на 2010–2015 рр. (проект)
2010	Управління забезпечення діяльності Голови Служби	Концепція “Обличчям до людей”

Непевність становища макросередовища митної служби (політична нестабільність взаємовідносин України з Європейським Союзом, прийняття прототипів і стандартів Всесвітньої митної організації, надання чинності новому Митному кодексу, реорганізація системи професійної підготовки персоналу митних органів) потребує внесення змін до системи стратегічного планування та організаційної структури митної служби.

Нижче ми пропонуємо модель побудови нового структурного підрозділу в системі управління митною службою, який може стати “мозковим центром” реалізації стратегічного плану Державної митної служби України – Департаменту стратегічного розвитку з прямим підпорядкуванням Голові ДМСУ (рис. 4):

Структура Департаменту стратегічного розвитку



Рис. 4. Модель структури Департаменту стратегічного розвитку

У структурі Департаменту стратегічного розвитку особливе місце займає центр дистанційного навчання. В умовах змін макросередовища відповідно до сучасних концепцій стратегічного менеджменту, а також непередбачуваних реформ системи державного управління Держмитслужба України буде змушена займатися питаннями якості персоналу на контрактній основі (це питання має досить суперечливий характер, оскільки за новим Митним кодексом професійна підготовка персоналу не є завданням митної служби, хоча в Концепції вона чітко прописана).

В таких умовах слід передбачати ситуацію, коли питання організаційних знань буде покладено на саму організаційну структуру митної служби (з огляду на переведення Академії митної служби України в підпорядкування Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України).

Створення такого потужного органу “підтримки” дозволить митній службі в довгостроковій перспективі розробляти і реалізовувати як внутрішню, так і зовнішню стратегію розвитку, адекватну вимогам національного і міжнародного середовища її діяльності.

Висновки. Збільшення кількості керівників вищого рангу (начальників департаментів і управлінь) супроводжується одночасним збільшенням керівників середнього рівня (начальників відділів і секторів). Дублювання повноважень та відповідальності з кожною реорганізацією також набуває поширення.

Кожній реорганізації системи управління та організаційної структури митної служби має передувати стратегічна програма розвитку з урахуванням науково обґрунтованих результатів вивчення національного та зарубіжного досвіду.

Класифікація стратегічно обґрунтованого переліку функцій та завдань дозволить отримати структурований за напрямками повний обсяг видів робіт, що належать до компетенції митних органів, а чіткий розподіл повноважень і відповідальності може стати функціональною основою вдосконалення організаційної структури підрозділів усіх рівнів та доопрацювання чи розробки типових положень про відповідні підрозділи.

Література

1. Кредісов А. І. Стратегічний менеджмент на початку XXI ст.: зміна парадигми / А. І. Кредісов, Б. В. Літовченко // Економіка України. – 2011. – № 2. – С. 28–37.
2. Кабушкин Н. И. Основы менеджмента : учеб. пособие / Кабушкин Н. П. – М. : Остожье, 1999. – 336 с.
3. Основы менеджмента : навчальний посібник / [Є. К. Бабець, А. Г. Максимчук, В. П. Стасюк, А. П. Чернов]. – Кривий Ріг : Мінерал, 2005. – 385 с.
4. Пушкар Р. М. Менеджмент: теорія і практика : підручник – 3-тє вид., перероб. і доп. / Р. М. Пушкар, Н. П. Тарнавська. – Тернопіль : Карт-бланш, 2005. – 486 с.
5. Шегда А. В. Менеджмент : навч. посіб. / Шегда А. В. – К. : Знання, КОО, 2002. – 583 с.
6. Сазерленд Дж. Стратегический менеджмент. Ключевые понятия / Сазерленд Дж., Кэннуэл Д. ; пер. с англ. ; под ред. Е. Е. Козлова. – Днепропетровск : Баланс Бизнес Букс, 2005. – 440 с.
7. Літовченко Б. В. Людина в управлінні : навчальний посібник / Літовченко Б. В. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2004. – 99 с.
8. Бережнюк І. Г. Організаційна структура митної служби та митного органу: шляхи оптимізації / І. Г. Бережнюк, А. Д. Войцещук // Вісник Академії митної служби України. – 2008. – № 4 (20). – С. 23–31.
9. Бережнюк І. Г. Генетико-прогностичний зріз системи управління митною справою в Україні / І. Г. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. – 2009. – № 1. – С. 26–34.
10. Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” : затверджена рішенням колегії Держмитслужби України від 29 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.customs.gov.ua
11. На митних кордонах України. Дніпровський регіон. Науково-популярне видання. – Дніпропетровськ : ІМА-прес, 2001. – 128 с.
12. Звіт про роботу Дніпропетровської митниці у 2009 році : інформаційно-аналітичний збірник. – Дніпропетровськ, 2010. – 102 с.
13. Матеріали презентації ДМСУ в Європейській комісії. – К. : ДМСУ, 2002. – 64 с.