

УДК 351.746.1

Віктор ЗАЛОЖ,
кандидат військових наук, доцент, Науково-дослідний інститут
Державної прикордонної служби України, м. Хмельницький

Олександр МЕЙКО,
кандидат військових наук, Азово-Чорноморське регіональне
управління Державної прикордонної служби України, м. Херсон

Василь СЕРВАТЮК,
доктор військових наук, професор,
Адміністрація Державної прикордонної служби України, м. Київ

АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ПРОТИРІЧЧЯ В СТРУКТУРІ УПРАВЛІННЯ

Дослідження присвячене аналізу організаційної структури управління Державної прикордонної служби України. Розглянуто основні типи організаційних структур, досліджено їх основні елементи, визначено основні вимоги, що ставляться, і індикатори оптимальної організаційної структури управління Держприкордонслужби. Проведено SWOT-аналіз організаційної структури управління прикордонного відомства.

Ключові слова: Державна прикордонна служба України, система управління, організаційна структура управління, індикатори оптимальної організаційної структури, SWOT-аналіз.

© Залож В., Мейко О., Серватюк В.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Організаційна структура управління Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужба) є ключовою категорією, яка тісно пов’язана з метою, функціями, завданнями, управлінською діяльністю керівників і розподілом між ними повноважень. У рамках цієї структури протікає весь управлінський процес (рух потоків інформації, прийняття управлінських рішень тощо), в якому беруть участь керівники всіх рівнів, категорій і професійної спеціалізації [1; 2].

З аналізу функціонування Держприкордонслужби випливає висновок про те, що існуюча організаційна структура управління в цілому дозволяє реалізовувати покладені на відомство функції та досягти визначених цілей. Разом з цим існуюча організаційна структура управління не є достатньо гнучкою та не дозволяє оперативно реагувати на зміни, які відбуваються у зовнішньому середовищі, зокрема, на нові загрози та ризики, що виявляються на державному кордоні [3].

Про це свідчить досвід використання органів (підрозділів) Держприкордонслужби в зоні проведення антитерористичної операції (АТО) на сході країни. Активізація загроз у військовій сфері, і відповідно, збільшення обсягу завдань у рамках реалізації оборонної функції вимагала від керівництва Держприкордонслужби створення додаткових підрозділів (зведених загонів їх органів управління), які надавались для посилення найбільш складних ділянок державного кордону, виконання завдань у зоні АТО [4]. Це в свою чергу потребувало часу для комплектування зазначених підрозділів, проведення їх бойового злагодження, підготовки їх органів управління та видання відповідних нормативних документів.

Отже, перегляду та розвитку вимагають окремі ключові елементи побудови системи управління Держприкордонслужби, зокрема, її організаційна структура управління, яка повинна забезпечити ефективну реалізацію покладених на відомство функцій як у мирний час, так і під час загострення військово-політичної обстановки. Тому питання дослідження та удосконалення організаційної структури управління Держприкордонслужби стає дуже актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми та на які опираються автори. Моделювання організаційних структур управління, побудова алгоритму їх проектування з метою забезпечення стійкої та ефективної діяльності організацій, установ, підприємств достатньо повно розкриті в роботах вітчизняних та зарубіжних науковців [5–8]. Але незважаючи на очевидність та актуальність даного питання, воно ще не отримало адекватного відображення в науковій літературі та публікаціях стосовно Держприкордонслужби. Звідси невизначеність та розбіжності в літературі, нормативних і методичних документах, що безпосередньо негативно відображається на практиці управління. Зазначене обумовлює необхідність та актуальність проведення подальших досліджень.

Мета статті – провести аналіз організаційної структури управління прикордонного відомства та виявити проблемні питання і протиріччя існуючої структури.

Виклад основного матеріалу дослідження. У статті розглядається підхід, в якому Держприкордонслужба розглядається як організація (соціальне утворення), яка свідомо координується, має чітко визначені межі і функціонує на відносно постійній основі для досягнення визначеної мети (комплексу цілей) [5; 6].

Аналіз загальновідомої теорії організації [5] дозволяє зробити висновки про те, що Держприкордонслужба хоча і має свої специфічні особливості, відповідає всім вимогам, що ставляться до організацій. Їй притаманні загальні її риси, вона є відкритою організацією і підпорядковується всім законам управління, розвитку та функціонування.

Організаційна структура управління є ключовою категорією організації, її можна порівняти з каркасом будинку управлінської системи, побудованим для того, щоб усі процеси, які протікають у ній, здійснювались вчасно і якісно [5].

Існує велика кількість визначень організаційних структур управління [1; 2; 5; 6]. У статті організаційною структурою управління Держприкордонслужби назвемо систему ієрархічно пов'язаних ланок управління, які виконують завдання з реалізації сукупності функцій і забезпечують досягнення цілей прикордонного відомства.

З усього різноманіття організаційних структур у роботі виділені та проаналізовані дві великі групи, це – ієрархічні й адаптивні організаційні структури (рис. 1).

Ієрархічні організаційні структури характеризуються твердою ієрархією влади формалізацією правил і процедур, які використовуються централізованим прийняттям рішень, вузько визначеною відповідальністю в діяльності. До таких типів організаційних структур належать: лінійні, лінійно-функціональні, лінійно-штабні, дивізійно-нальні та ін.



Рис. 1. Класифікація організаційних структур управління

Адаптивні організаційні структури характеризуються розмитістю ієрархії управління, невеликою кількістю рівнів управління, гнучкістю структури влади, слабким чи помірним використанням формальних правил і процедур, децентралізацією прийняття рішень, широко обумовленою відповідальністю в діяльності. До різновидів структур адаптивного типу віднесено: проектні, матричні, програмно-цільові, проблемно-цільові структури, засновані на груповому підході (командні, проблемно-групові, бригадні), мережні організаційні структури.

Порівняльні характеристики зазначених типів структур управління за низкою критеріїв мають добре відомі переваги та недоліки і широко представлені в науковій літературі [1; 2; 5; 6].

Необхідно зазначити, що адаптивний тип структури управління в “чистому” вигляді використовують не багато організацій і в основному для реалізації проектів інноваційного характеру. Але елементи цього підходу до структури управління отримали досить широке розповсюдження, особливо в тих організаціях, які прагнуть пристосуватися до динамічно мінливого середовища.

На підставі проведеного аналізу можна стверджувати, що не існує однозначно гарних чи поганих структур управління, можуть бути різні умови їхнього застосування. Усі великі організації пройшли певні етапи розвитку своїх організаційних структур. Побудувавши спочатку свої структури управління за проектним принципом, використовуючи неформальні організаційні структури, надалі в міру зростання організації змушені переходити до використання ієрархічних принципів, які можна охарактеризувати як більш низький рівень розвитку організаційних структур [6; 8].

Разом з цим побудова організаційної структури управління прикордонного відомства повинна забезпечувати досягнення цілей за рахунок найбільш раціонального формування структурних підрозділів – департаментів, управлінь, відділів, служб тощо.

У науковій літературі зустрічаються й інші підходи до типології організаційних структур управління. У цих підходах розглядаються змістовна частина елементів структури, ступінь формалізації правил роботи та взаємодії і для їх характеристики використовують терміни: бюрократична та адхократична структура. Дамо їм коротку характеристику.

Бюрократичні організаційні структури характеризуються високим рівнем розподілу праці, розвинутою ієрархією управління ланцюгом команд, наявністю численних правил і норм поведінки персоналу, добором кадрів за діловими та професійними якостями [7; 8].

Адхократичний тип структури (від лат. *ad hoc* – для окремого випадку) – характеризується високим ступенем свободи в діях персо-

налу та умінням вирішувати проблеми, що виникають. До основних особливостей адхократичного типу можна віднести такі: висока або складна технологія, що вимагає творчості, інноваційності та ефективної спільної роботи (груповий взаємозв'язок робіт); персонал є висококваліфікованими експертами в своїй справі, виконує складні завдання та вміє продуктивно спілкуватися один з одним; переважають неформальні та горизонтальні зв'язки, ієрархічна будова постійно змінюється, у багатьох керівників немає жорсткого прив'язування до якоїсь однієї роботи, частини структури зберігаються в невеликих розмірах; право ухвалення рішень та влада засновані на експертних знаннях, фінансовий контроль здійснюється зверху; відносини по вертикалі і горизонталі мають переважно неформальний характер [7; 8]. За суттю адхократичні структури можна порівняти з адаптивними, і на думку фахівців, вони є організаційними структурами організацій майбутнього.

Проведений аналіз дає можливість зробити висновок, що організаційна структура управління Держприкордонслужби є бюрократичною структурою, яка побудована за дивізіонально-регіональним типом, при тому, що організаційні структури управління її регіональних органів та органів (підрозділів) охорони державного кордону побудовані за лінійно-функціональним (лінійно-штабним) типом.

Разом з цим для вирішення складних (творчих) завдань ситуаційно на всіх рівнях управління застосовуються адаптивні (матричні, програмно-цільові, проблемно-цільові та ін.) структури управління. Як правило, вони формуються на тимчасовій основі, тобто на період реалізації проекту, вирішення проблеми або досягнення встановленої мети.

Для ефективного функціонування та досягнення своєї місії організаційна структура управління будь-якої організації (у т. ч. Держприкордонслужби) повинна мати п'ять структурних елементів ("структура з п'яти") [6]:

"стратегічна вершина" – керівник організації, головна адміністративна особа, яка здійснює керівництво, і на яку покладається повна відповідальність за результати діяльності організації. До цього елемента належать також керівники вищого рівня управління ("топ-

менеджери”) та особи, які надають допомогу керівнику стосовно Держприкордонслужби, це: Голова Держприкордонслужби, його заступники, директори департаментів, радники тощо;

“середня лінія” – лінійні керівники, які безпосередньо здійснюють керівництво діяльністю організації. До цієї категорії належать начальники регіональних управлінь та органів охорони державного кордону;

“штат підтримки” – допоміжний персонал, який здійснює підтримку та забезпечення основного виду діяльності організації (юрисконсули, прес-служба, фінансово-економічні працівники тощо);

“техноструктура” – персонал, який виконує адміністративні функції, але іншого роду (апаратні або штабні). Вони утворюють структуру, яка займається стандартизацією і розташована поза ієрархією лінійних повноважень. До цієї категорії належить персонал, який займається плануванням та організацією оперативно-службової (бойової), оперативно-розшукової діяльності, її інформаційно-аналітичним забезпеченням, підготовкою персоналу тощо;

“операційне ядро” – персонал, який виконує базову роботу за основним видом діяльності. Це персонал відділів прикордонної служби, який безпосередньо виконує завдання з охорони державного кордону.

Отже, Держприкордонслужба складається з п’яти відповідних частин (рис. 2).



Рис. 2. Основні елементи організаційної структури управління Держприкордонслужби

На думку багатьох науковців, ефективність організаційної структури управління, яка у результаті виявляється в успішному функціо-

нуванні організації, може бути досягнута за умови, що під час її формування дотримуються основні вимоги [1; 2; 5; 6], розширений перелік яких наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Зміст вимог, що ставляться до організаційних структур управління

Назва вимоги	Зміст вимоги
Адаптивність	Здатність організаційної структури управління пристосовуватися до змін, що відбуваються у зовнішньому середовищі
Гнучкість, динамізм	Здатність чітко реагувати на вдосконалення технології, появу інновацій
Адекватність	Постійна відповідність організаційної структури управління параметрам керованої системи
Спеціалізація	Функціональна замкнутість структурних підрозділів, обмеження та конкретизація сфери діяльності кожної керуючої ланки
Оптимальність	Налагодження раціональних зв'язків між рівнями та ланками управління
Оперативність	Недопущення безповоротних змін у керованій системі за час прийняття рішення
Надійність	Гарантованість достовірності передачі інформації
Економічність	Відповідність витрат на утримання органів управління можливостям організації
Простота	Легкість для персоналу розуміння та пристосування до даної форми управління та участі у реалізації мети

Отже, основними індикаторами оптимальної організаційної структури управління Держприкордонслужби будуть виступати:

чітко сформовані цілі, функції та завдання;

швидка передача інформації та ефективний зворотний зв'язок шляхом максимально можливого спрощення структури, що досягається зменшенням рівнів управління, оптимізацією норми керованості;

відсутність дублювання функцій;

раціональний розподіл прийняття управлінських рішень між рівнями управління;

раціональний розподіл повноважень та відповідальності між рівнями та ланками організаційної структури.

Для аналізу відповідності організаційної структури управління Держприкордонслужби вимогам, що ставляться, у статті проведено SWOT-аналіз (strengths, weaknesses, opportunities, threats). Зазначений метод дослідження дозволить визначати стан реалізації поточної стратегії прикордонного відомства за наявною організаційною структурою, одержати якісну оцінку сил та можливостей і мати адекватне уявлення щодо ситуації про розподілення чинників, що діють у зовнішньому і внутрішньому середовищі, та визначити послідовність кроків, що приведуть до вибору стратегії удосконалення організаційної структури Держприкордонслужби.

Основні етапи аналізу здійснювались за відомою методикою [9, 10], а результати відображені у табл. 2.

Таблиця 2

SWOT-аналіз організаційної структури управління Держприкордонслужби

Сильні сторони	Слабкі сторони
Можливості	Загрози
<p>можливість швидкого зростання у зв'язку з підтримкою керівництва держави та уряду;</p> <p>наявність добре розвинутої системи підготовки управлінських кадрів для прикордонного відомства;</p> <p>сприяння інноваційній діяльності, проведенню досліджень;</p> <p>високий інтелектуальний потенціал персоналу;</p> <p>відповідність оперативно-службової діяльності сучасним стандартам охорони державного кордону;</p> <p>наявність розвинутої міжвідомчої мережі (Інтранет);</p>	<p>нестабільність військово-політичної обстановки;</p> <p>криза в економічній сфері (недостатнє фінансування відомства);</p> <p>можливість втратити автономію внаслідок реорганізації загальної системи правоохоронних структур;</p> <p>можливість виявів корупції;</p> <p>незадовільний соціальний захист персоналу;</p> <p>висока плінність кадрів (численні ротації), звільнення високопрофесійних управлінських кадрів;</p> <p>низький рівень грошового забезпечення;</p>

<p>збільшення чисельності персоналу відомства; покращення вікової структури управлінського персоналу</p>	<p>великий некомплект управлінського персоналу в підрозділах “техноструктури” та “підтримки”</p>
<p>Переваги</p>	<p>Недоліки</p>
<p>єдність розпорядництва, простота та ясність підпорядкування; відокремлення оперативного управління від стратегічного; оперативність прийняття рішень; вузька спеціалізація діяльності, тверде і постійне закріплення функцій між елементами структури; чітко визначена відповідальність керівника за прийняті рішення та результати діяльності підлеглих; висока компетентність управлінського персоналу, команди висококваліфікованих фахівців; розвиток широти мислення, стимулювання ділової і професійної спеціалізації персоналу; можливість швидкої реакції на зміни, що відбуваються в зовнішньому середовищі</p>	<p>зростання ієрархічності, вертикалі управління; збільшення витрат на утримання управлінського апарату внаслідок дублювання тих самих функцій у підрозділах і відповідного збільшення чисельності персоналу; надмірна централізація оперативного управління на ситуації, що виникають під час охорони державного кордону; надмірно розвинута система взаємодії по вертикалі; велика кількість контактів з підлеглими, вищестоящими, суміжними та взаємодіючими ланками з метою координації їх діяльності; невідповідність між функціями, що покладені на елементи структури, та повноваженнями щодо їх реалізації; перевищення норм керованості; нераціональність інформаційних потоків, перевантаження системи зайвою інформацією; неадекватність отримуваної інформації конкретній ситуації у зв'язку з жорсткою і багаторівневою ієрархією підпорядкування елементів структури; неадаптованість до роботи в умовах загострення воєнно-політичної обстановки;</p>

	<p>недостатня гнучкість у взаєминах персоналу апарату управління через застосування формальних правил і процедур;</p> <p>відсутність нормативних документів, що регламентують діяльність елементів структури;</p> <p>відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії на горизонтальному рівні між елементами структури, вияви нездорової конкуренції;</p> <p>розбіжність інтересів “верхів” і “низів” у багаторівневій ієрархії;</p> <p>конфлікти між елементами структури, зокрема, у випадку дефіциту ключових ресурсів, що розподіляються централізовано;</p> <p>ускладнення здійснення контролю щодо ієрархії управління (“зверху – донизу”);</p> <p>багаторівнева ієрархія у рамках самих регіональних управлінь, дія в них усіх недоліків лінійно-функціональних структур</p>
--	---

Висновки. Отже, проведений аналіз надає можливість зробити висновок про те, що не можна однозначно охарактеризувати різні види організаційних структур управління і надати перевагу тій чи іншій структурі. Усе залежить від того, у яких умовах функціонує організація і що вона являє собою.

Водночас дослідники організаційних структур управління стверджують, що універсальних організаційних структур управління поки не існує. Не існує також і розробок щодо формування раціональної структури управління організаціями, зокрема, Держприкордонслужби.

Правильно підібрана модель організаційної структури повинна відповідати стратегії Держприкордонслужби, бути адекватною

середовищу її функціонування, а також відрізнитися внутрішньою збалансованістю параметрів організаційного дизайну [6].

Мова йде про необхідність розробки стратегії розвитку організаційної структури управління Держприкордонслужби, яка дозволить:

підтримати та розвинути сильні сторони організаційної структури відомства щодо реалізації можливостей зовнішнього середовища; зорієнтує стратегію на нейтралізацію загроз за допомогою використання внутрішніх резервів;

спрямує дії відомства на використання можливостей організаційної структури для подолання її слабких сторін;

надасть змогу не тільки зміцнити свій потенціал, а й відвернути можливі загрози у зовнішньому середовищі.

Список використаної літератури

1. Шатун В. Т. Основи менеджменту : навчальний посібник / В. Т. Шатун – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2006. – 376 с.
2. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Экономика, 1992. – 658 с.
3. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України. Сайт Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dpsu.gov.ua/ua/activities/projects_acts/projects_acts_140.htm. – Заголовок з екрана.
4. Управління підрозділами Державної прикордонної служби України під час ведення антитерористичної операції на сході України: проблеми та шляхи їх вирішення / В. А. Кириленко, В. В. Залож, Ю. Б. Івашков, Ю. С. Нельський // Ефективність управління Сектором безпеки та оборони – основа адекватного реагування на кризові ситуації воєнного характеру : матер. наук.-практ. конф. (м. Київ – 16 грудня 2014 року). – К. : НУОУ, 2014, інв. 2029–в. – С. 46–51.
5. Мильнер Б. З. Теория организации : учебник / Б. З. Мильнер. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2002. – XVIII. – 558 с.
6. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / Г. Минцберг ; пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуревского. – СПб. : Питер, 2002. – 512 с. – (Деловой бестселлер).

7. Городнов В. П. Математическое моделирование, оценка эффективности и синтез организационных структур : монография / В. П. Городнов, О. В. Фык. – Харьков : Изд-во НУА, 2005. – 192 с.
8. Городнов В. П. Теоретические основы моделирования микроэкономических и других процессов и систем : монография / В. П. Городнов. – Харьков : Акад. ВВ МВД Украины, 2008. – 484 с.
9. Немцов В. Д. Стратегічний менеджмент : навчальний посібник / В. Д. Немцов, Л. Є. Довгань. – К. : УВПК Ексоб, 2001. – 560 с.
10. SWOT-аналіз – основа формування маркетингових стратегій : навчальний посібник / за ред. Л. В. Балабанової. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2005. – 301 с. – (Вища освіта XXI ст.).

Рецензент – доктор військових наук, професор Кириленко В. А.

Стаття надійшла до редакції 07.06.2016

Залож В. В., Мейко А. В., Серватюк В. М. Анализ организационной структуры управления государственной пограничной службы Украины. Проблемные вопросы и противоречия в структуре управления

Исследование посвящено анализу организационной структуры управления Государственной пограничной службы Украины. Рассмотрены основные типы организационных структур, исследованы их основные элементы, определены основные требования и индикаторы оптимальной организационной структуры управления. Проведен SWOT-анализ организационной структуры управления пограничного ведомства.

Ключевые слова: *Государственная пограничная служба, система управления, организационная структура управления, индикаторы оптимальной организационной структуры, SWOT-анализ.*

Zalozh V. V., Meiko O. V., Servatiuk V. M. Analysis of the organizational structure of management of the State Border Guard Service of Ukraine. Problematic issues and contradictions in the management structure

The organizational structure of management of the State Border Guard Service of Ukraine is a key category which is closely connected with the

purpose, functions, objectives, management activities of commanding staff and distribution of powers among them.

The topicality of the article is determined by the fact that the issue of the research of the management organizational structure has not received adequate reflection in the scientific literature and publications of scientists. Hence there is uncertainty and discrepancies in the literature, the regulations and it has a negative impact on the management practice.

The research is devoted to the analysis of the organizational structure of management of the State Border Guard Service of Ukraine. The main types of organizational structures have been considered, their basic elements have been researched, the main requirements, which are made and indicators of optimal organizational structure of management of the State Border Guard Service have been defined. The SWOT-analysis of the organizational structure of management of the border guard agency has been conducted.

The conducted research has afforded an opportunity to draw the conclusion that there are no universal organizational structures of management so far.

The correctly chosen model of the organizational structure must correspond to the State Border Guard Service Strategy, be adequate for the environment of its functioning, as well as differ in the internal balance organizational design parameters.

Keywords: *the State Border Guard Service, management system, organizational structure of management, indicators of optimal organizational structure, SWOT-analysis.*