

Тема 2. Управління організацією в менеджменті публічних установ

План

1. Організаційна діяльність в публічному управлінні.
2. Групування персоналу та розподіл повноважень.
3. Організаційний дизайн у сфері публічного управління.

1.  Будь-яка організаційна діяльність неможлива без формування цілісної картини об'єкта управління та його функціонування. Існуюче бачення публічного управління спирається на управлінської ієрархії та підпорядкування. Зазначена конструкція орієнтована на оперативний менеджмент публічних установ та організацій без залучення перспективних напрямків розвитку суспільних відносин.

Французький король Людовік 14 стверджував парламентарям: «Держава – це я». У цьому випадку, менеджмент публічних установ є переосмисленням системи публічного управління, виходячи з балансу інтересів та соціально-економічної ефективності.

Важливим завданням менеджменту публічних установ є впровадження використання соціального профіциту, яке відкриває потенціал отримання нематеріального прибутку для державних, громадських та комерційних організацій. Крім того, відбувається гармонізація сприйняття об'єкта управління для побудови цілісної системи менеджменту в соціальній сфері. Профіцит є формою відображення нематеріальної користі від конструктивної активності в суспільному просторі. Реалізація цього напрямку в менеджменті публічних установ є створенням змістовного паритету матеріального та нематеріального прибутків у суспільстві.

Зважаючи на думку Р.Л. Дафта, наведемо визначення поняття «організація». Вона являє собою «розгортання організаційних ресурсів для досягнення стратегічних цілей». Отже, під організаційною діяльністю у публічному управлінні слід розуміти системну, цілеспрямовану діяльність щодо впорядкування сфери накопичення соціального прибутку.

Специфікою управлінського поля діяльності в публічній сфері є паралельний розвиток державних та приватних організацій. При цьому вони мають різні стратегічні напрямки розвитку в суспільному просторі. Так, розрізняють державні служби та недержавні некомерційні організації.

Відповідно до кодексу адміністративного судочинства України, публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба,

патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Некомерційна недержавна організація є частиною реалізації механізму соціального замовлення на рівні суспільно-державних відносин. Вона являє собою організацію, яка на умовах конкурсу здійснює виконання замовлених послуг або продаж товарів, які необхідні для реалізації соціальної програми. Такі установи мають за пріоритет роботу із соціальним прибутком, який зміцнює потенціал розвитку суспільства.

Незважаючи на наявні відмінності, всі організаційні структури мають спільні елементи, які змінюються в процесі розвитку організації. Використовуючи досвід Г. Мінцберга, можна виділити п'ять елементів структури організації: стратегічну верхівку, аналітичний центр, середню ланку, допоміжний персонал та виконавче ядро (рис.3.1.).

Особливістю державних служб є відірваність стратегічної верхівки та аналітичного центру від виконавців, що значно ускладнює процес управління. Разом з цим, мінімізація розвитку некомерційних організацій обмежує організаційну взаємодію прямими контактом організаційної верхівки та виконавчого ядра установи.

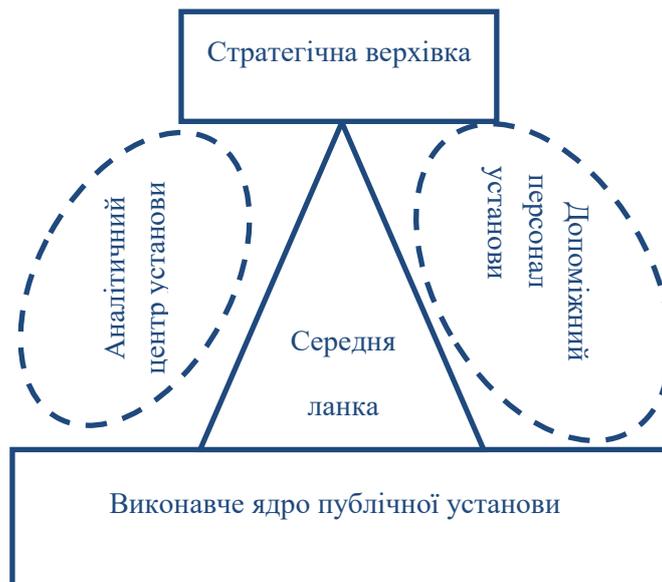


Рис.2.1. П'ять базових складових організації

Менеджмент публічних установ включає в себе пошук напрямків балансу між приватним та державним сектором надання послуг, необхідних для життя суспільного об'єднання. Громадська робота більш ефективна для вирішення складних та неординарних проблем, а також в контексті поліпшення мінімальних стандартів забезпечення людського існування. Публічна служба підтримує заходи щодо підтримки життєздатності суспільного утворення та стандартизації надання державних послуг. Пропорція співвідношення державного та приватного секторів визначає здатність громадських об'єднань до саморегуляції та самоконтролю.

Ефективність роботи публічної установи залежить від наявних координаційних механізмів. На думку Г. Мінцберга, організація координує свою діяльність за допомогою «взаємного погодження, прямого контролю, стандартизації робочих процесів, стандартизації випуску, стандартизації навичок та знань» [7, 8]. Зазначимо, що механізми координації змінюються в процесі розвитку організації та виходячи з її специфіки. Надання державних послуг має свою специфіку координації організаційних дій. Достатньо складно стандартизувати випуск, тому акцент має робитися на стандартизації навичок та робочих процесів.

Координація організаційних процесів у публічній установі відображує рівень її розвитку та специфіку роботи установи. Звернемося до графічних зображень Г.Мінцберга.



Рис. 2.2. Взаємне погодження в публічній установі

Зазначена структура знайшла своє практичне відображення діяльності більшості регіональних публічних установ, які займаються безпосереднім наданням державних послуг.

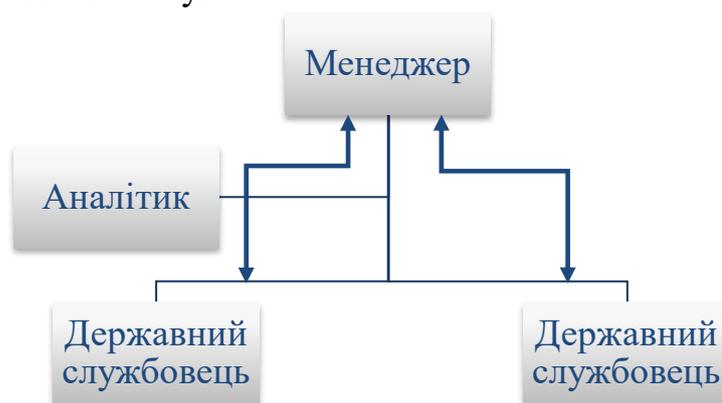


Рис.2.3. Прямий контроль в публічній установі

Прямий контроль дає можливість швидко реагувати на зміну ситуації в ході вирішення соціальної проблеми, але збільшує обсяг менеджерської роботи за рахунок збільшення комунікації.

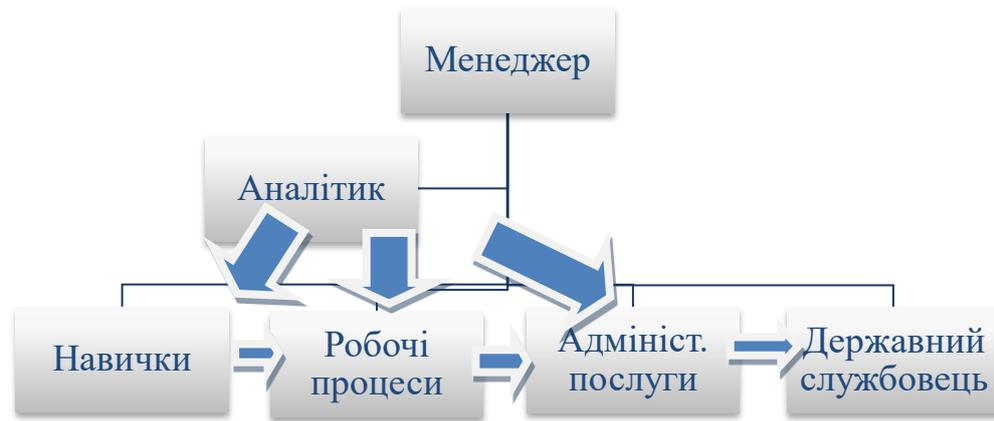


Рис. 2.4. стандартизація організації роботи публічної установи

У більшості випадків надання державних послуг не передбачає індивідуальний підхід до клієнта, що значно полегшує нормування праці. Збільшення та ускладнення обсягів роботи в публічній установі призводить до необхідності використання зазначеного виду координації організаційної діяльності. Інколи навіть зустрічається спротив з боку персоналу. Стандартизація найбільш характерна для надання адміністративних послуг. Вона передбачає використання виключно професійної праці, специфіка якої пов'язана із залежністю характеру запиту клієнта.

Таким чином, форма та зміст організації з надання державних послуг залежить від рівня її розвитку та напрямку діяльності. Державний та громадський напрямки організаційного будівництва в публічній сфері орієнтовані на подолання накопичення соціального прибутку. Баланс цих стратегій управління забезпечує цілість розвитку суспільного простору.

2.  Організація публічних установ розгортається як будь-яка соціальна організація з використання розподілу праці та деталізації професійної діяльності щодо здійснення суспільно-державного обслуговування. Розподіл праці та координації організаційної активності функціонують задля гармонізації суспільного простору.

До загальних характеристик організації публічних установ належать:

1. Концентрований розподіл і використання трудових та інформаційних ресурсів задля вирішення організаційних завдань установи;
2. Орієнтир на конструктивну взаємодію з громадою, яка обслуговується в публічній установі;
3. Структуризація діяльності за основними напрямками функціонування організації;
4. Деталізація розподілу праці за етапами ділової активності установи;
5. Встановлення системи управління державним обслуговуванням.

Розбудова організації відбувається у три етапи:

1. Здійснення розподілу організації на сектори, відповідно до напрямків діяльності з реалізації стратегічного плану (розподіл на лінійні та апаратні підрозділи);
2. Встановлюється співвідношення повноважень різних посад (ланцюг команд) та подальший розподіл на менші підрозділи (формування скалярного ланцюга);
3. Визначення посадових обов'язків як сукупності встановлених завдань, які доручаються конкретним особам (деталізація напрямків публічного управління).

На думку Г. Мінцберга, менеджмент організації відбувається з використанням специфічних принципів групування. По-перше, **групування за знаннями та вміннями**: «Посадові позиції можуть групуватись у відповідності до наявних у співробітників знань та навичок». Так, в структурі органу державної влади мають бути фахові відділення, спрямовані на надання суспільно-державних послуг.

По-друге, **групування за робочими процесами та функціями**: «Організаційні одиниці можуть розподілятися за процесами або діяльністю, яку виконують працівники». За подібним принципом виділяються лінійні та апаратні повноваження, які можуть у подальшому деталізуватися в специфічні процеси обслуговування. Наприклад, дитячий табір відпочинку розподіляється на різні вікові та гендерні групи, які виконують єдину оздоровчу функцію в рамках лінійних повноважень установи.

По-третє, **групування за часом**: «Групи можуть формуватися відповідно до того, коли виконують робочі завдання. Різні організаційні одиниці можуть виконувати одну і ту ж саму роботу, але в різний час, наприклад в денну та нічну зміну». Певні муніципальні послуги мають носити цілодобовий характер, що вимагає створення часового розподілу праці. Як приклад, пожежні, поліція та екстрена медична допомога.

По-четверте, **групування за клієнтами**: «Можливе групування в залежності від типів клієнтів організації» [7, 45]. Домінуючий принцип розподілу організаційної діяльності в державній сфері, який дозволяє сконцентруватися на проблемах громадянина та засобах їх вирішення.

По-п'яте, **групування за місцем діяльності**: «Групи можуть формуватись у відповідності до географії проведення операцій» [7, 45]. Регіональний принцип групування характерний для міжнародних та громадських організацій, які враховують регіональну специфіку, що робить їх більш гнучкими у навколишньому суспільному просторі.

Після визначення загальних принципів групування організаційної діяльності відбувається деталізація розподілу повноважень. Характер взаємовідношення повноважень напряму залежить від умов функціонування публічної служби. Повноваження від керівника до підлеглого передаються на основі делегування. Воно являє собою передачу завдань та повноважень,

достатніх для їх вирішення посадовою особою, яка приймає на себе цю відповідальність.

Характер делегування визначається в контексті осмислення ступеня централізації та децентралізації. Ці процеси відрізняються за кількістю та якістю рішень, які приймаються на нижніх рівнях управління; їх наслідками; кількістю рівнів контролю за роботою підлеглих.

З урахуванням складності роботи державного службовця та масштабності діяльності в польових умовах, бажано застосовувати децентралізацію в таких організаціях.

Повноваження розподіляються за характером та безпосередністю виконання основних цілей організації на лінійні та апаратні. Лінійні повноваження безпосередньо передаються від начальника до підлеглому та далі до інших підлеглих. Делегування повноважень створює ієрархію рівнів управління. Апаратні повноваження включають у себе функціональне забезпечення роботи публічної служби. Вони розділяються на консультаційні, обов'язкові, паралельні та функціональні.

Специфікою публічної служби є висока інтенсивність симбіозу лінійних та апаратних повноважень в контексті економії фонду заробітної платні та робочого часу.

Вагомою запорукою ефективності взаємовідношення повноважень є єдина лінія підпорядкування. **Принцип єдиноначальності** – це принцип, за яким робітник повинен отримувати повноваження та підпорядковуватися тільки одному керівнику.

Одним із головних недоліків ієрархічних організаційних процесів є традиційна асиметрія в управлінській архітектурі. Дисбаланс повноважень та обов'язків є розповсюдженою помилкою в практичному менеджменті, але саме в сфері надання державних послуг вона набуває найбільш деструктивного характеру. У перевантажених державних службовців погіршується якість роботи з клієнтами, що згубно впливає на загальний стан громади, яка обслуговується.

Викривлення скалярного ланцюгу має негативний вплив на функціонування публічної служби. Якщо дія скалярного ланцюга має незбалансований характер, то така установа втрачає здатність до ефективного функціонування.

Виправлення подібної асиметрії є складним ревізійним процесом, який потребує значного управлінського досвіду. Переважна більшість персоналу організації зі сталим розподілом обов'язків та повноважень чинитиме спротив будь-яким змінам, виходячи з думки: «аби не стало гірше».

Таким чином, підвищення якості менеджменту в сфері організації роботи соціальної служби відповідає потребі у збереженні та накопиченні людського капіталу, що являється у перспективі забезпечить тривалий та збалансований суспільний поступ. Основою розвитку цього різновиду менеджменту є акумуляція нематеріального прибутку від конструктивних дій в суспільному просторі.

3.  Структура публічної служби може складатися як відповідно до вимог нормативних державних документів, так і відповідно до новітніх тенденцій суспільно-державного обслуговування. Доволі нестандартний погляд на структуру організації має Г. Мінцберг. Він стверджує: «Структуру організації можна визначити як просту сукупність засобів, за допомогою яких процес праці з початку розподіляється на окремі виробничі завдання, а після цього досягається координація дій з вирішення цих завдань» [7, 9]. Відтак, розподіл повноважень постає фундаментом організаційного будівництва.

Задля графічного відображення структури будь-якої установи використовується органіграма. Візуалізація організаційних процесів оптимізує управління за рахунок стандартизації організаційної взаємодії. Г. Мінцберг зазначає: «Органіграма графічно відображає організаційну ієрархію – тобто результати групування, яке розглядається як процес послідовного утворення кластерів, розподілу на групи. Індивідуальні позиції групуються в кластери першого порядку, або одиниці; ті в свою чергу групуються в більш великі кластери і так до тих пір, поки останній кластер не охопить всю організацію». Відтак, органіграма починає будуватися з операційного ядра, а тільки після цього переходить до ієрархічних рівнів. Зазначена деталь вкрай важлива для публічної служби, оскільки надає можливість сформувавши структуру, спираючись на наявні ресурси та потреби громади.

Звернемося до розгляду найбільш вживаних організаційних структур, які знайшли своє місце в менеджменті публічних установ. Домінуючим трендом у конструюванні організацій з надання державних послуг залишаються прості ієрархічні структури.

Лінійно-функціональна структура стала відповіддю на розвиток промислового виробництва. Основою цієї структури є лінійні підрозділи, які здійснюють в організації основну роботу, та обслуговуючі підрозділи, які створені на ресурсній основі: кадри, фінанси, надання послуг, інформаційна підтримка. Виходячи з цього твердження, в процесі публічного управління з'являється координаційний центр, який організовує відновлення ресурсами громади на функціональній основі. Розглянемо лінійно-функціональну організаційну структуру (рис. 2.5.).

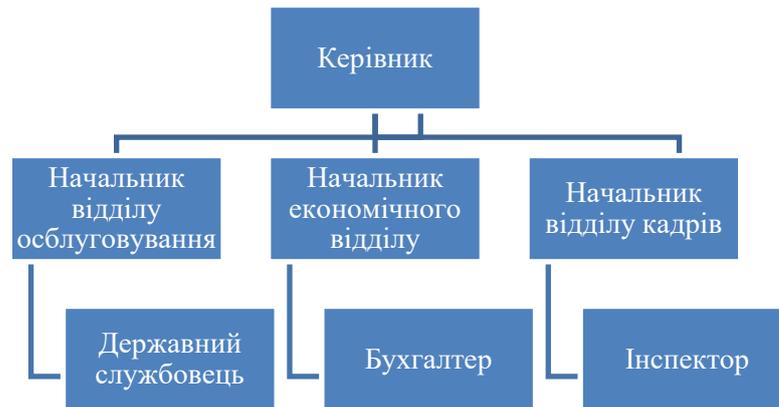


Рис. 2.5. Лінійно-функціональна організаційна структура

Перевага цієї організаційної структури полягає у можливості жорсткого контролю праці підлеглих та оптимальної мінімізації використання матеріальних ресурсів. Недоліком є те, що ця структура є найменш адаптивною для змін у навколишньому суспільному середовищі.

Дивізійна організаційна структура є «формою розвитку лінійно-функціональної структури та передбачає виокремлення автономних структурних підрозділів всередині себе». У публічній сфері подібна практика властива вищим навчальним закладам. Дивізійна схема організації виростає з департаментизації, в якій за основу береться кінцевий результат: продукт, споживач або ринок. Дивізійна органіграма описує будову багатьох державних служб та некомерційних організацій. Приклад дивізійної організаційної структури.

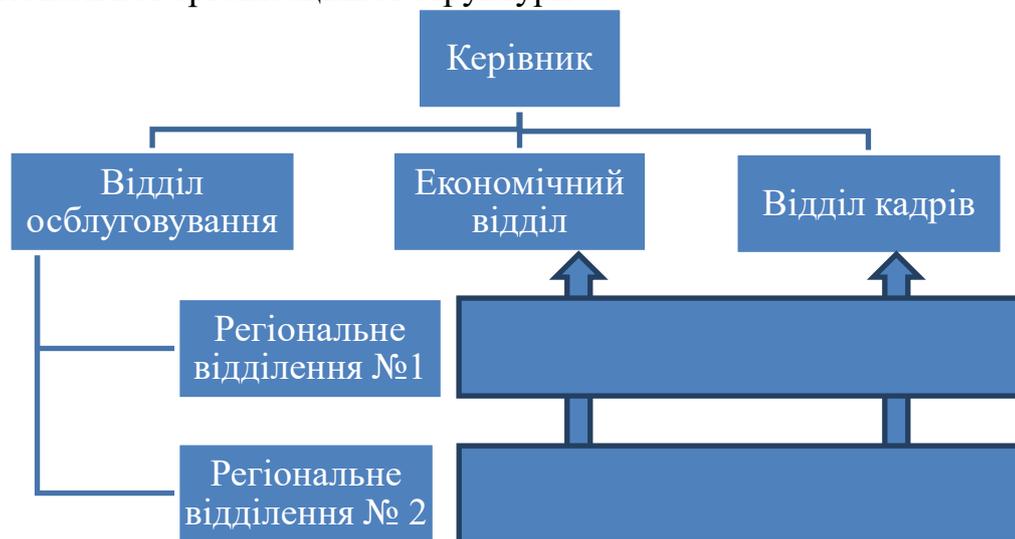


Рис. 2.6. Дивізійна організаційна структура

Складні та унікальні соціальні проекти, які включають в себе вирішення найгостріших проблем громади та суспільства мають вирішуватись у межах матричної структури організації. Вона відображає актуальні тенденції в роботі динамічних громадських організацій з різнопрофільною діяльністю та багатою географією.

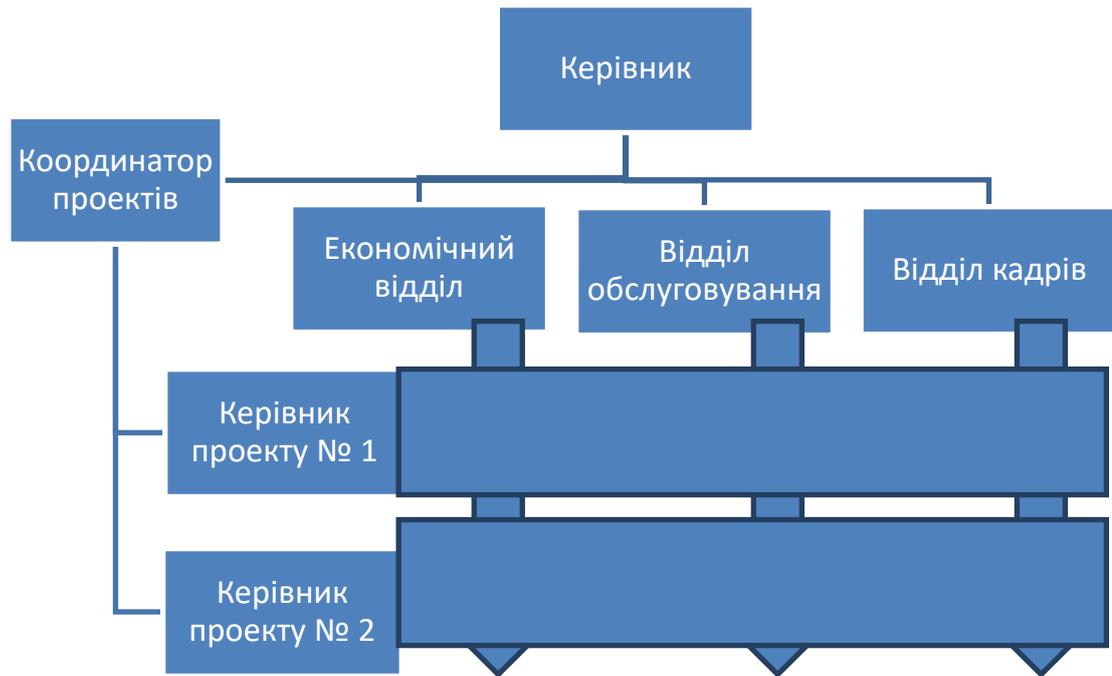


Рис. 2.7. Матрична організаційна структура

Матрична департаментизація є поєднанням функціональної та дивізійної організаційних конструкцій, що впливає на збільшення внутрішнього потенціалу та оптимізацію взаємодії з навколишнім суспільним середовищем.

Збільшення відкритості сучасного українського суспільства не вписується в традиційні рамки ієрархічної організаційної структури, що передбачає необхідність змін для активізації діяльності державних служби в інформаційному та ринковому просторі.

Відповіддю на вказані виклики є адхократія. Г.Мінцберг називає її складною організаційною структурою, яка необхідна для ефективного функціонування в нестійких умовах у суспільному просторі. Він пише: «Інноваційна діяльність означає відхід від сталих патернів, а значить інноваційна організація не може покладатися на жодну з форм стандартизації». Адхократія Г. Мінцберга є коригувальним механізмом, який змінює існуючу структуру шляхом перенесення управлінської активності на нижчі рівні. Відтак, персонал державної служби повинен мати лідерські здібності задля участі в оперативному керівництві інноваційними проектами організації.

Для створення адхократії використовується матрична організаційна структура, в якій фахівці об'єднуються в функціональні одиниці та одночасно у проектні команди для пошуку інноваційних рішень для клієнтів установи. Адхократія є засобом відкриття інтелектуального потенціалу публічного управління, а також можливістю для зміни його статусу в державній службі.

Таким чином, в організації роботи державної служби можна бачити характерні приклади структурних композицій стаціонарних закладів. Сучасні умови суспільної взаємодії передбачають необхідність використання складної

та гнучкої організаційної структури (адхократії), яка б відповідали динаміці зміни наявних соціальних проблем.



Література:

1. Вступ до соціальної роботи: навчальний посібник/ [Заг. ред. Т. І. Бутченка та А. О. Ярошенко]. – Запоріжжя: КСК-Альянс, 2014. – 120 с.
2. Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент: Учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям и направлениям. – 3.-е. изд. – М. : Гардарика, 1996. – 528 с.
3. Заяц О. В. Организация, администрирование и управление в социальной работе: Учебное пособие/ О. В. Заяц. – Владивосток : ДВУ, 2004. – 142с.
4. Лукашевич М. П., Туленков М. В. Менеджмент соціальної роботи: Теорія і практика: начальний посібник/ М. П. Лукашевич, М. В. Туленков. – К. : Каравела, 2007. – 296 с.
5. Лукашевич Н. П. Самоменеджмент. Теория и практика/ Учебник/ Н. П. Лукашевич– К. : Ника-Центр, 2007. – 344 с.
6. Травма: пункты: Сборник статей / [С. Ушакин и Е. Трубина]. – М. : Новое литературное обозрение, 2009. – 936 с.: ил.
7. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации/ [Пер. с англ. Под ред. Ю. Н. Каптуревского]/ Г. Минцберг– СПб. : Питер, 2004. – 512 с.:ил. – (Серия «Деловой бестселлер»).
8. Daft R. L. Management: Ninth Edition/ R. L. Daft– Mason : South-Western Cengage Learning, 2010. – 699 p.