

УДК 005.33:005.42

**Берулава Дмитро Заурійович**

Аспірант кафедри управління проектами

*Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ***КОМПОЗИТНО-РОЗПОДІЛЕНА ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА УПРАВЛІННЯ  
СТРАТЕГІЧНОЮ ПРОГРАМОЮ РОЗВИТКУ МІСТА**

***Анотація.** Розглянуто організаційні структури для управління стратегічною програмою розвитку міста. Розроблено композитно-розподілену організаційну структуру, обґрунтовано її доцільність для управління стратегічною програмою. Наведено схему такої структури, де виділено територіальні координатори програми в районах міста, інші члени групи управління програмою, визначено їх відповідальність.*

***Ключові слова:** стратегічні програми розвитку міст; організаційна структура; композитно-розподілена організаційна структура; територіальні координатори*

***Аннотация.** Рассмотрены организационные структуры для управления стратегической программой развития города. Разработана композитно-распределенная организационная структура, обосновывается ее целесообразность для управления стратегической программой. Приведена схема такой структуры, где выделены территориальные координаторы программы в районах города, другие члены группы управления программой, определена их ответственность.*

***Ключевые слова:** стратегические программы развития городов; организационная структура; композитно-распределенная организационная структура; территориальные координаторы*

***Abstract.** A selecting the organizational structure of the municipal government to implement development programs is tasked. Organizational structures to manage the strategic program of urban development - functional, matrix, composite is considered. The analysis of the literature on organizational structures is given. An example of the organizational structure of the municipal government is describes. That this structure has the features of a weak matrix organizational structure is concluded. Composite organizational structure is considered. Its positive side is underlined. Developed composite-distributed organizational structure is justified its suitability to manage the strategic program of urban development. A scheme of the composite-distributed organizational structure is given. An organizational structure should include (along with employees of municipal management): program manager, project managers, program coordinators in the territorial districts of the city, the other members of the program management team are proposed. Highlighted mandatory program management team members: territorial coordinators, methodologist, program planning manager, procurement manager, manager of Human Resources. An area of responsibility mandatory members of the program management team is defined. The members who may be at the program management - quality manager, risk manager, specialist in budget documentation, the economist is given. The responsibility of territorial coordinators is separately defined. Concluded that the benefits of using composite-distributed organizational structure to manage the strategic program of urban development.*

***Keywords:** strategic program for urban development; organizational structure; composite-allocated organizational structure; territorial coordinators*

**Постановка проблеми**

Програми розвитку територій (міст, інших адміністративно-територіальних одиниць, регіонів тощо) є надзвичайно важливими для національної економіки із стратегічної точки зору. Їх успішна реалізація сприяє покращенню соціальних

показників, зміцненню життєспроможності територій, їх економічному зростанню.

Однак успіх стратегічних програм розвитку багато у чому залежить від організації управління ними, а відтак – і від побудованої і керованої організаційно-управлінської структури (далі – оргструктура), інтегрованої зі структурами муніципального управління.

Наукова задача визначення кращої організаційної структури для управління як поточною, операційною, так і проектною діяльністю організації (державного органу, компанії, підприємства, установи), є актуальною протягом декількох останніх десятиріч. У контексті появи і вдосконалення наукового напрямку управління проектами і програмами були розроблені нові підходи до організації управлінського апарату.

З іншого боку, розвиваються і підходи до планування і реалізації стратегічних програм розвитку, зокрема розвитку територій (міст, інших адміністративно-територіальних одиниць, регіонів тощо). В рамках цих досліджень виявляються проблеми управління такими програмами, надаються рекомендації до їх вирішення, відбувається розробка управлінських інструментів, моделей, методів і механізмів. Однією з моделей, що є предметом наукового розгляду, аналізу, вдосконалення в даному контексті, також є модель організаційно-управлінської структури установи, що реалізує стратегічну програму.

З точки зору практики, використання оргструктури, максимально збалансованої, адекватної до умов конкретної програми, а також до умов соціально-культурної організації суспільства, традицій державного управління, дає значний управлінський ефект завдяки прискоренню реалізації управлінських рішень, глибини, але разом з тим, і не надлишковості їх попередньої аналітичної підготовки, доцільному і жорсткому контролю за їх впровадженням.

Отже, однією з важливих актуальних наукових проблем є підбір ефективної оргструктури для управління програмами стратегічного розвитку в сучасних умовах, які окрім всього іншого, визначаються високою турбулентністю оточення і кризовим станом економіки.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

У джерелах, що сповідують класичний підхід до побудови оргструктур [2; 3; 5], розглядаються їх різновиди від лінійної до матричної, проектно-орієнтований підхід [1; 4] надає різновиди матричних і проектну оргструктури. У п'ятому виданні РМВОК [6] вперше пропонується композитна оргструктура, що використана як основа для подальшого вдосконалення в рамках даної статті. В джерелах [7; 8] запропоновані моделі класифікації оргструктур, у монографії [9] детально розглядаються матричні технології управління проектами, які, зокрема, використовуються для побудови оргструктур. У монографії [10] висвітлені підходи до проектування оргструктур для конкретної організації (підприємства).

### **Невирішена раніше частина проблеми**

Запропонована [6] композитна оргструктура не розглядалася у застосуванні до програм територіального розвитку, і відповідно теорія організаційного розвитку не розглядала використання такої оргструктури, хоча саме вона, як буде показано в цій статті, найбільш відповідає організаційним умовам програм розвитку територій.

### **Мета статті**

Метою статті є розробка композитно-розподіленої організаційної структури і обґрунтування її вибору для управління стратегічною програмою розвитку міста.

### **Основний матеріал дослідження**

Оскільки, як зазначається в [2], в межах організаційної структури здійснюється управлінський процес (рух інформації, прийняття управлінських рішень), між учасниками якого розподілені завдання і функції управління, і відповідно – права і відповідальність за їх виконання, то зв'язок організаційної структури з ключовими управлінськими категоріями – цілями, функціями, процесом, механізмом функціонування – є свідченням того, що організаційна структура сильно впливає на всі управлінські аспекти.

Аналізуючи організаційно-управлінську структуру муніципальних органів влади, можна дійти висновку, що вона має ознаки функціональної.

Дійсно, структура Київської міської державної адміністрації (КМДА) як виконавчого органу Київської міської ради має у своєму складі підрозділи апарату [11]:

- Контрольне управління;
- Управління бухгалтерського обліку та звітності;
- Управління документального забезпечення;
- Управління електронного урядування та захисту інформації;
- Управління з питань звернень громадян;
- Управління з питань правоохоронної роботи, запобігання та протидії корупції;
- Управління інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації;
- Управління кадрової роботи і нагород;
- Управління матеріально-технічного та господарського забезпечення;
- Управління міжнародних зв'язків та організаційної роботи;
- Юридичне управління;
- Відділ забезпечення роботи адміністративної комісії;
- Відділ з питань мобілізаційної роботи;

– Регіональний відділ адміністрування Державного реєстру виборців;

– Сектор режимно-секретної роботи.

Також до структури КМДА [11] входять департаменти та самостійні управління (ті, які не підпорядковані департаментом):

– Департамент будівництва та житлового забезпечення;

– Департамент економіки та інвестицій;

– Департамент житлово-комунальної інфраструктури;

– Департамент земельних ресурсів;

– Департамент комунальної власності м. Києва;

– Департамент культури;

– Департамент містобудування та архітектури;

– Департамент міського благоустрою та збереження природного середовища;

– Департамент освіти і науки, молоді та спорту;

– Департамент охорони здоров'я;

– Департамент промисловості та розвитку підприємництва;

– Департамент соціальної політики;

– Департамент суспільних комунікацій;

– Департамент транспортної інфраструктури;

– Департамент фінансів;

– Управління охорони культурної спадщини;

– Управління туризму;

– Управління у справах жінок, інвалідів, ветеранів війни та праці.

Як видно, усі підрозділи КМДА мають явно виражену функціональну спрямованість, відсутні підрозділи, що здійснюють програмне або проектне управління, керівники проектів або програм у структурі окремо не виділені. Діяльність по проектах і програмах ведеться спеціалістами КМДА на основі суміщення з виконанням основних функціональних обов'язків, що визначаються місцем в оргструктурі і описуються у відповідних посадових обов'язках. Отже, організаційна структура КМДА схожа з функціональною. Однак, КМДА реалізує численні проекти і програми, серед яких – стратегічна програма розвитку Києва до 2025 року [12]. Для прискорення їх реалізації для проектів і програм внутрішніми документами призначаються координатори. Тобто, принципово функціональна структура КМДА має ознаки слабкої матричної.

Однак, слабка матрична оргструктура [6] має низку суттєвих недоліків з точки зору проектного управління, серед яких зазначимо такі:

– повноваження координатора проекту (програми) є обмеженими;

– доступність ресурсів для проекту (програми) є обмеженою;

– бюджет проекту (програми) контролюють функціональні керівники;

– адміністративний штат управління проектом (програмою) є неповним (недоукомплектованим).

Для більш ефективного управління програмою (проектами) в рамках сталої непроектною структури доцільно використовувати збалансовану або сильну матричну оргструктуру, або композитну.

Однак, проекти, що включені до програми, як правило, мають різну вагу і пріоритет, а отже, механізм управління такими проектами в рамках програми може бути різним. Тому для управління стратегічною програмою розвитку міста можна запропонувати принципово нову – композитну оргструктуру, яка передбачає гнучкість щодо використання оргструктури при управлінні різними проектами в рамках одної і тої самої програми.

Оргструктура, що пропонується – композитно-розподілена (рисунок).

Така структура є композитною, тому що деякі проекти програми мають змогу бути реалізованими у межах функціональної оргструктури, а інші – можуть впроваджуватися у режимі (з використанням) сильної матричної оргструктури.

Така структура є розподіленою, тому що пропонується територіальна координація проектів програми в рамках адміністративно-територіальних одиниць міста (районів). Головний координатор (або менеджер проекту програми) має здійснювати взаємодію з координаторами проекту в районах міста.

Зображена схема оргструктури є певною мірою умовною, тому що між керівником КМДА і спеціалістом може бути декілька рівнів функціональної ієрархії. Тобто функціональний керівник (рисунок) може уособлювати як одну людину (у випадку коли керівник відділу підпорядковується прямо Голові КМДА), так і максимальний чотирирівневий ієрархічний ланцюг: заступник Голови КМДА – директор департаменту – начальник управління – начальник відділу. Умовна структура була наведена з метою спрощення, а також відповідно до форми представлення оргструктури, наданої у стандарті РМВОК.

Крім цього, в офісі управління програмою пропонується створити групу аналітиків – членів Групи управління програмою (ГУПрог), серед яких обов'язковими вбачаються такі спеціалісти:

– територіальні координатори проектів;

– методолог програми (відповідальність – визначає загальні правила, інструменти, методи управління програмою, готує шаблони документів);

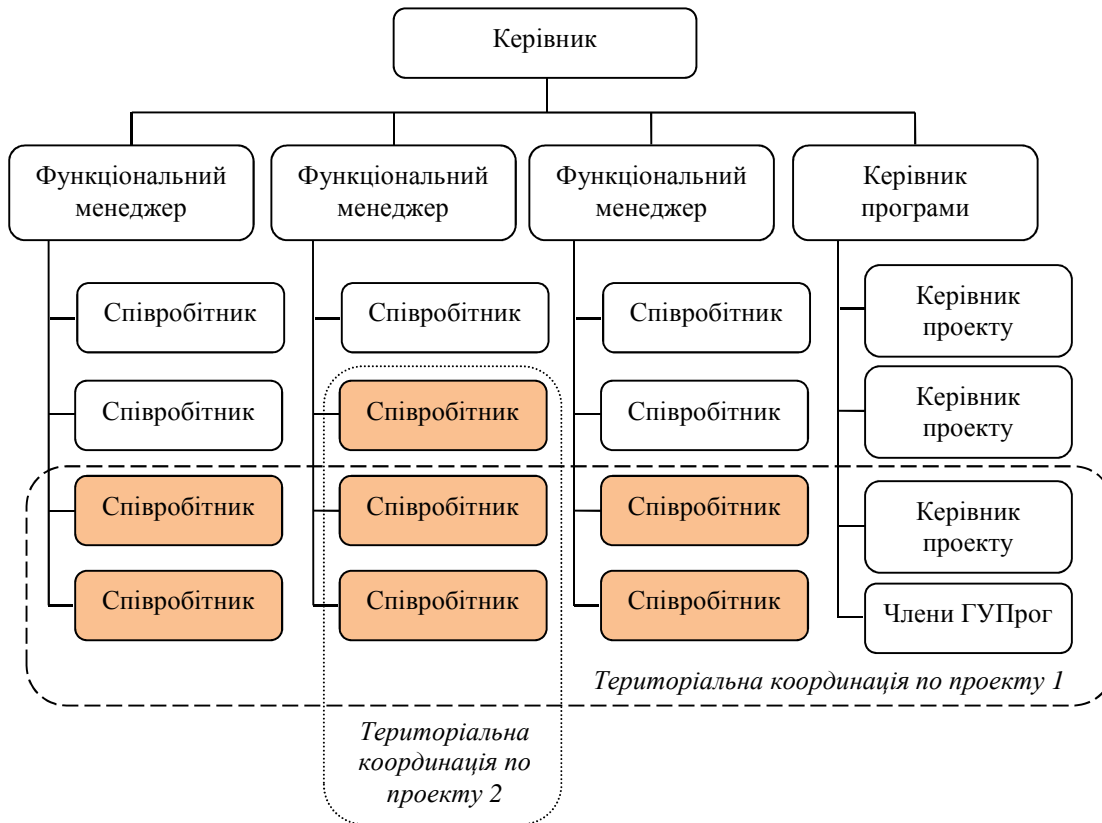


Рисунок. Композитно-розподілена оргструктура управління стратегічною програмою розвитку міста

– менеджер з планування (відповідальність – складання, узгодження та моніторинг графіка реалізації програми); менеджер із закупівель (можливо декілька спеціалістів чи за проектами, чи за типами закупівель) в рамках проектів програми;

– менеджер з трудових ресурсів проектів програми (відповідальність – рекомендації щодо включення до проектів спеціалістів КМДА та щодо залучення зовнішніх спеціалістів для виконання робіт за проектами програми або програми в цілому).

Можливими (але не обов'язковими) членами ГУПрог можуть бути також: менеджер з якості, менеджер з ризиків, спеціаліст з кошторисної документації, економіст.

Окремо виділимо відповідальність територіальних координаторів проектів програми, яка, як пропонується, має полягати у координації реалізації проектів програми та програми в цілому в рамках окремої території (району міста), а саме:

– забезпечення взаємодії учасників проектів програми у районі;

– організація проведення нарад з проектів програми у районі (збір питань для розгляду, розсилання повідомлень про нараду, організація приміщення, ведення протоколу наради, забезпечення його підписання, розсилка затвердженого протоколу учасникам наради тощо);

– організація доведення рішень керівництва програмою і проектами програми до учасників і виконавців, що здійснюють виконання робіт за проектами програми у районі тощо.

## Висновки

Особливістю композитної оргструктури є можливість використовувати різні ситуаційні організаційні моделі в рамках реалізації програми – від функціональних до сильних матричних і проектних. Така властивість дозволяє варіювати моделі управління, підбирати доцільні для конкретних проектів, що входять до програми. Таким чином забезпечується операційна швидкість, ефективність використання ресурсів органів муніципального управління, управлінська гнучкість.

Запропонована композитно-розподілена оргструктура управління стратегічною програмою розвитку міста дозволяє, додатково до переваг суто композитної оргструктури, систематизувати взаємодію учасників програми в рамках територій – районів міста, що є важливим з причин масштабності програми і необхідності відповідного масштабування управлінських функцій. Це дозволить чіткіше структурувати відповідальність в рамках програми, поліпшить взаємодію її учасників, забезпечить необхідну ієрархічність управління.

### Перспективи подальших досліджень

Подальший розвиток наведених у статті положень може відбуватися у напрямках розробки конкретизованої композитно-розподіленої оргструктури для реальної стратегічної програми,

створення посадових (рольових) інструкцій керівника програми, керівників проектів програми, членів ГУПрог, задіяних співробітників органу муніципального управління, що впроваджує стратегічну програму розвитку міста, а також у розробці методології взаємодії зазначених учасників реалізації програми.

### Список літератури

1. ICB: IPMA Competence Baseline Version 3.0/ IPMA, Netherlands, July 2006, 200 p.
2. Моргулець О. Б. Менеджмент у сфері послуг [Текст] : навч. посіб. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 384 с.
3. Воронин, А. А. Оптимальные иерархические структуры [Текст] : монография / А. А. Воронин, С. П. Мишин. – М.: ИПУ РАН, 2003. – 214 с.
4. Harold Kerzner. Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling (10th ed.). Wiley. – 2009. – 1120 p.
5. Organization theory : selected readings / edited by Derek S. Pugh. – London: Penguin, 1997. – 569 p.
6. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Fifth Edition / USA. – PMI, 2013. – 589 p.
7. Бондар Н.М. Організаційні структури управління підприємством [Електронний ресурс] / «Бізнес-консультант». – Режим доступу: \WWW/ URL: <http://business-consultant.com.ua/publicaciiub104.html> – 16.04.2014 p. – Загол. з екрану.
8. Корецька Н.І. Проектний офіс як інструмент вибору, планування та контролю управлінських рішень [Текст] / Н.І. Корецька // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб. наук. праць. – Луганськ : вид-во СНУ ім. В.Даля, 2010. – № 4(36). – С. 156-162.
9. Бушуйева Н.С. Модели и методы проактивного управления программами организационного развития [Текст]: монография. /Н.С.Бушуйева. – К. : Наук. світ, 2007. – 199 с.
10. Глиненко, Л. К. Проектирование организационных структур управления [Текст] : монография / Л. К. Глиненко, Е. В. Лужко. – К. : Нора-Друк, 2005. – 728 с.
11. Структура Київської міської державної адміністрації [Електронний ресурс] / Офіційний інтернет-портал Київської міської державної адміністрації. – Режим доступу: \WWW/ URL: [http://kievcity.gov.ua/content/26\\_struktura.html](http://kievcity.gov.ua/content/26_struktura.html) – 22.04.2014 p. - Загол. з екрану.
12. Стратегія розвитку Києва до 2025 року // Офіційний інтернет-портал Київської міської державної адміністрації. – Режим доступу: \WWW/ URL: [http://kievcity.gov.ua/content/13\\_strateghija-rozvytku-2025.html](http://kievcity.gov.ua/content/13_strateghija-rozvytku-2025.html) – 24.04.2014 p. - Загол. з екрану.

### References

1. ICB: IPMA Competence Baseline Version 3.0 (2006). IPMA, Netherlands, 200 p.
2. Morhulets, O. B. Management in Service: textbook (2012). Centre textbooks, Kyiv, Ukraine, 384 p.
3. Voronin, A. A. & Mishin, S. P. Optimal hierarchical structure: monograph (2003). Institute of Control Sciences of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia, 214 p.
4. Harold Kerzner (2009). Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling (10th ed.). Wiley, 1120 p.
5. Organization theory : selected readings (1997). Edited by Derek S. Pugh. London, England: Penguin. 569 p.
6. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Fifth Edition (2013). USA. PMI. 589 p.
7. Bondar, N. M. The organizational structure of enterprise management. Business consultant. Mode of access: <http://business-consultant.com.ua/publicaciiub104.html>.
8. Koretska, N. I. Project Office as a tool for selecting, planning and control management decisions (2010). Project management and development of production. Luhansk, Ukraine: publ. East-Ukrainian National University named after Volodymyr Dahl. №4(36). 156-162.
9. Bushuyeva, N. S. (2007). Models and methods for proactive management of organizational development programs. Monograph. / N.S.Bushuyeva/ – К. : World of Science, 199 p.
10. Glinenko, L. K. & Luzhko, E. V. Designing organizational structures of management: monograph (2005). Kyiv, Ukraine: Nora-Druck. 728 p.
11. The structure of the Kyiv City State Administration. Site of the Kyiv City State Administration. Mode of access: [http://kievcity.gov.ua/content/26\\_struktura.html](http://kievcity.gov.ua/content/26_struktura.html).
12. Kyiv Development Strategy 2025. Site of Kyiv City State Administration. Mode of access: [http://kievcity.gov.ua/content/13\\_strateghija-rozvytku-2025.html](http://kievcity.gov.ua/content/13_strateghija-rozvytku-2025.html).

Стаття надійшла до редакції 14.10.2014

**Рецензент:** д-р техн. наук, проф. С.В. Цюцюра, Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ.