Форми і методи управлінської діяльності

Висвітлюючи в межах функціональної характеристики діяльність апарату управління, слід зауважити, що не усі дії його органів є власне управлінням (наприклад, матеріально-господарські операції). Але головним, профілюючим видом діяльності для цих органів є управлінська діяльність. Тому, надалі будемо розуміти під діяльністю апарату власне управлінську діяльність, що характеризується своїм особливим змістом і проявляється у відповідних формах.

У науковій літературі немає єдності у співвідношенні елементів змісту та форм управлінської діяльності. Наприклад, пропонується розглядати процес управління, що розуміється як форма діяльності суб'єкта, через єдність стадій, функцій, методів управління і управлінських відносин.

З метою більш чіткого вирішення зазначеного питання необхідно виходити із загальнонаукових уявлень про зміст та форму (форми) явищ.

Формою державного управління треба вважати будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функції управління.

Форми вираження змісту управлінської діяльності - це встановлення норм права; застосування таких норм; організаційна робота; проведення матеріально-технічних операцій. Перші дві функції знаходять своє відображення в актах державного управління, які уособлюють правову форму виконавчої і розпорядчої діяльності органів управління. До них належать: укладання суб’єктами виконавчої влади цивільно-правових договорів, їхня участь як позивачів чи відповідачів у судах, діяльність адміністрації по забезпеченню громадського порядку, численних і різноманітних загальнообов’язкових правил, що встановлюються центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Неправові форми управлінської діяльності зводяться до вчинення тих або інших управлінських дій, що безпосередньо не пов’язані з реалізацією державно-владних повноважень. Це повноваження виявляє себе не як пряме

юридичне веління, а опосередковано через позаюридичні засоби, і лише їхні передумови та результати можуть бути юридично зафіксовані.

Критерії класифікації форм управлінської діяльності подані на рис. 1.1.

Використання правових форм управлінської діяльності спричиняє виникнення юридичного ефекту (видання актів, застосування примусових заходів). Неправові форми юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин.

Основу організаційної структури державного управління становить система органів виконавчої влади, яка, реалізуючи певну частину повноважень держави, виконує функції, пов'язані з реалізацією положень Конституції України, її законів та інших нормативно-правових актів [68].

Поняття „система органів" має потрійне смислове навантаження.

По-перше, підтверджує наявність у сукупності цих об'єктів (органів виконавчої влади) певних ознак, притаманних соціально-економічним системам, зокрема, таких як єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками тощо.

Рис. 1.1. Критерії класифікації форм управлінської діяльності [33].

По-друге, воно фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів.

По-третє, окреслює цілком визначений суб'єктний склад даної системи.

Зокрема, третій аспект системи органів виконавчої влади розкривається в розділі 6 Конституції України „Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади", де обґрунтовано об'єднуються усі ієрархічні рівні органів виконавчої влади – вищий, центральний, місцевий. На місцевому рівні діють органи виконавчої влади загальної компетенції – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації.

Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно і типізовано фіксованими проявами практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з формування і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх життєдіяльності. Вони дають уявлення про те, що і як робиться в державних органах зі здійснення їх компетенції.

Розрізняють правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності (рис. 1.2.).

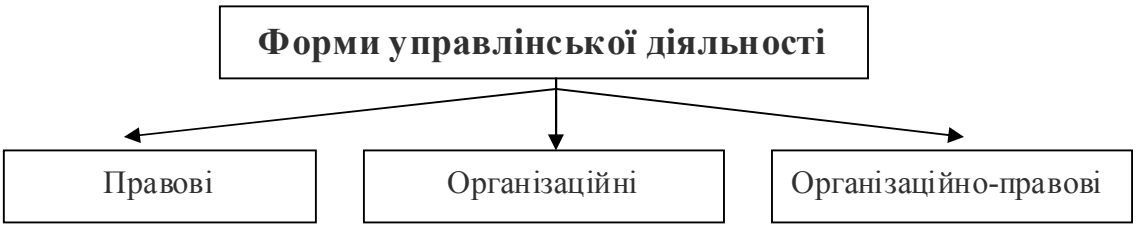


Рис. 1.2. Форми управлінської діяльності [32]

Правові форми управлінської діяльності фіксують управлінські рішення і дії, які мають юридичний зміст (встановлення і застосування правових норм). Вони використовуються, головним чином, при підготовці, прийнятті й виконанні управлінських рішень. Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дії, операції, прогнозні оцінки, експертизи, статистичні узагальнення, інформаційні відомості, соціологічні дані, на яких базується те чи інше управлінське рішення, було чітко задокументовано, тобто представлено в належній правовій формі.

У більшості випадків управлінські рішення є правовим актом, співвіднесеним з компетенцією органу, а також чинними матеріальними і процесуальними правовими нормами. Роль правового акта в державному управлінні визначається тим, наскільки дотримано всіх правових процедур і вимог при його підготовці і прийнятті і який реальний управлінський потенціал він має. Призначення правових форм, у які оформляється все пов’язане з управлінським рішенням, полягає в забезпеченні й посиленні правового змісту правових актів з тим, щоб кожен із них завжди виходив із законодавства, приймався в режимі законності й у своєму змісті забезпечував права, свободи і зобов'язання громадян.

Дотримання правових форм необхідне також під час виконання управлінських рішень. Це правила доведення рішень до виконавців, аж до їх підписів із зазначенням дати отримання; типові документи щодо оперативного і контрольного інформування про хід виконання; акти перевірок і статистичні дані.

Організаційні форми управлінської діяльності пов'язані зі здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій), їх можна охарактеризувати як способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми.

На відміну від правової форми, де виражене одностороннє волевиявлення уповноваженого на реалізацію компетенції органу державної влади, в організаційних формах більше представлені різні погляди і підходи, обговорення і дискусії, компроміси й узгодження.

В управлінській практиці використовуються такі організаційні форми, як сесії, засідання, наради, конференції, оперативки і т. ін. Важливо, щоб при використанні організаційних форм їм надавався управлінський зміст, який би зводився до того, щоб загальна узгоджена думка, сформульована в результаті колективних пошуків, була таким же управлінським рішенням, як і правовий акт.

Організаційно-правові форми констатують той факт, що в органах державної влади чи місцевого самоврядування більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття через встановлені організаційні форми. Так, організаційні процедури діють відповідно до регламентів при прийнятті правових актів органами державної влади.

Використання форм управлінської діяльності повинно базуватись на комплексному підході до організаційних і правових форм. Їх слід застосовувати в поєднанні з урахуванням сильних і слабких сторін кожної форми, диференційовано і конкретно, виходячи з управлінської проблеми.

Змістом управлінської діяльності є реалізація управлінських функцій. Останні практично втілюються у життя через різного характеру дії правомочних представників органу управління — службових осіб. Зовнішнє вираження управлінської діяльності у конкретних практичних діях іменується формою управління (форма як категорія — це зовнішнє вираження будь-якого змісту). Формою державного управління слід вважати будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління. Так, функції підбору, добору, розстановки, підготовки, підвищення кваліфікації кадрів, реалізується через такі форми управлінської діяльності, як призначення (обрання) на посаду, заміщення вакантної посади за конкурсом, за контрактом, атестації службовців, направлення працівників на курси підвищення кваліфікації, проведення науково-практичних конференцій з обміну досвідом тощо. Більшість дій на шляху реалізації “кадрової” функції знаходить своє вираження у такій основній формі управлінської діяльності, як юридичні акти управління. Кореляцію “функція управління” та “форма управління” опосередковано визначає компетенція державного органу (проявом компетенції державного органу є владні повноваження її представника — службової особи).

Форми вираження змісту управлінської діяльності — це встановлення норм права; застосування таких норм; організаційна робота; проведення матеріально-технічних операцій.

Перші дві форми знаходять своє вираження в актах державного управління, які уособлюють правову форму виконавчої і розпорядчої діяльності органів державного управління (неправові форми управлінської діяльності, навпаки, зводяться до вчинення тих або інших управлінських дій, що безпосередньо не пов'язані з виданням актів управління). Отже, і перша, і друга форми пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень. Але у першому випадку спостерігається більш повна юридична регламентація (нерідко вона набуває значення юридичного факту), скрупульозний підбір методів реалізації приписів актів управління, передбачається юридична відповідальність за порушення (невиконання) таких. Форми ж другої групи теж пов'язані з компетенцією органу, державно-владними повноваженнями його представників, проте ці повноваження виявляють себе не як пряме юридичне веління, а опосередковано, через поза юридичні засоби, і лише їхні передумови та результати можуть бути юридично зафіксовані. До правових форм належать і такі специфічні прояви реалізації виконавчої влади, як укладання її суб'єктами цивільно-правових договорів, їхня участь як позивачів чи відповідачів у судах, діяльність адміністрації по забезпеченню громадського порядку (через організацію і використання добровільних народних дружин по охороні громадського порядку, товариських судів), численних і різноманітних загальнообов'язкових правил, що встановлюються центральними та місцевими органами виконавчої влади, застосування нею різних економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого, відомчого характеру.

Організаційні дії можуть вчинятися як усередині державного органу, так і поза ним. У межах певного управлінського апарату здійснюються розподіл службових повноважень, реалізуються заходи щодо оптимального поєднання єдиноначальності та колегіальності, інструктування працівників (роз'яснення мети, змісту, особливостей законодавчих і нормативних актів тощо), встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка та проведення нарад, засідань тощо. Поза апаратом, із спрямуванням на управлінське середовище, виділимо дію такого організаційного заходу, як

інспектування. З метою його неперервного здійснення створено інститут інспекторів і аналогічних посад — фінансових, податкових, міліційних, житлових, пожежних та інспекторів по охороні природи, митних, у справах кадрів, благоустрою, рибного нагляду, санітарних, торговельних тощо. Інспектор — основна посада, своєрідна підвалина всієї управлінської піраміди, а інспектування знаходить свій вияв не тільки у формах перевірок, вказівок, роз'яснень, а й як інструктування у письмовій формі (підготовка та розсилання циркулярів, оглядів, інформаційних листів з роз'ясненням завдань і змісту законів тощо). До організаційних дій треба віднести організацію та проведення службових нарад, анкетування службовців і громадян з метою урахування громадської думки та коригування стратегії і тактики управління, надання практичної допомоги на місцях та ін.

Матеріально-технічні операції хоч і здійснюються на юридичній основі, проте не спрямовані на досягнення юридичного результату, не створюють правового ефекту, мають допоміжний (технічний, господарський) характер. Прикладом матеріально-технічних операцій є документообіг, що включає підготовку, обробку, зберігання, надання інформації, необхідної для видання актів управління, для здійснення управлінських процедур, оформлення будь-яких службових документів, що юридично підтверджують якісь факти або право на щось, складання планів, анкет, довідок службового характеру, ведення обліково-статистичної, картотечної роботи, архівів, діловодства (ведення канцелярських справ). Одне слово, документообіг забезпечує зовнішні зв’язки органу, стосунки між його структурними підрозділами.

Адміністративна угода, як форма управлінської діяльності, застосовується як спосіб наймання керівником кадрів працівників і означає, що відповідна службова особа — керівник підрозділу, має співбесіду з претендентом на посаду у підрозділ про умови праці, які мають двосторонній характер. Адміністративна угода передає факт призначення на посаду наказом керівника державного органу (або затвердження наказом про результати обрання, конкурсу, що має юридичне значення для оплати праці). Ця форма поступово замінюється контрактною системою наймання службовців та інших

працівників. Крім цієї форми адміністративної угоди є ще спосіб реалізації компетенції державного органу, коли потрібна згода двох сторін (самого органу та іншої сторони): здача у оренду приміщень, майна, підготовка кадрів, виконання експертиз, досліджень. Адміністративні угоди не мають права породжувати відносин приватного цивільно–правового характеру; предметом угоди повинно бути виконання управлінських функцій, а державний орган не має втрачати своїх владних повноважень.

Нерідко керівник державного органу, його представник діє як учасник цивільно-правової угоди про оренду приміщення, транспорту, про соціальне страхування, юридичне обслуговування, побутове обслуговування та інше. Укладаючи цивільно-правову угоду, керівник органу не перестає бути суб'єктом адміністративно-правого відношення, не втрачає державно-владних повноважень щодо підпорядкованих йому органів і службових осіб.

Здійснюючи управлінські функції, державні органи через своїх представників (юрисконсультів), виступають сторонами в судових розглядах у народних чи арбітражних судах.

Формою діяльності органів виконавчої влади є також виконання їхніми службовими особами загальнообов'язкових правил паспортного, протипожежного, військово-облікового режиму, вимог дотримання державної таємниці. Ця діяльність не є провідною для кожного державного органу, але є обов'язковою, оскільки регламентується у законодавчих актах, статутах про управлінські органи.

Правомірним є віднесення до форм управлінської діяльності і таких питань діяльності органів, як застосування їхніми службовими особами заходів адміністративного примусу у вигляді штрафів, позбавлення певних прав, припинення виробничої діяльності, відсторонення від виконання трудових обов'язків. Так, усі представники адміністрації наділені правом відстороняти від роботи осіб, які розпивають на виробництві спиртні напої або з'являються там у нетверезому стані. Проте службові особи тільки окремих державних органів (міністерств транспорту, зв'язку, лісового господарства та ін.) наділені повноваженнями щодо застосування адміністративних штрафів, таких заходів

адміністративного примусу щодо громадян чи службовців, представників структур приватного сектора, які є порушниками загальнообов'язкових правил галузевого рівня і значення. Однак, найважливішою формою державно-управлінської діяльності є видання відповідними органами нормативних та індивідуальних актів управління. Акти управління — правова форма вираження управлінських дій державних органів та службових осіб. Такі акти необхідні для забезпечення юридичних наслідків певних управлінських дій, наприклад, організаційних.

Однією із основних організаційних форм управлінської діяльності, які використовуються в роботі обласної державної адміністрації є нарада. Нарада - це форма реалізації управлінських рішень, змістом якої є спільна робота певної кількості учасників управлінської діяльності. Наради поглинають значну частину часу працівників. У зв'язку з цим, раціональна організація проведення нарад має велике значення для піднесення ефективності праці керівника.

В рамках реалізації організаційних форм управлінської діяльності в роботі обласної державної адміністрації головним для керівника є вибір типу нарад, які класифіковані проф. А.Г.Єлісеєвим наступним чином (табл. 2.3.):

Таблиця 2.3.

Класифікація нарад за А.Г.Єлісеєвим

Тип наради	Зміст наради	Використання у роботі ОДА
Інформаційна	Ознайомлення з новими директивними документами, майбутніми заходами, зміною ситуації на ринку і т.п. Проводяться також узагальнення відомостей і вивчення різних точок зору на проблеми, що виникли.	+
Роз'яснювальна (інструктивна)	Обговорення питанн планування, звітності, оперативної роботи різних служб й т.д. Як правило, в ході такої паради керівництво прагне запевнити співробітників у правильності обраної господарчої політики і неминучості кроків, що були зроблені для досягнення мети.	+
Звітна	Складання звітів про виконання планів, окремих доручень тощо	+
Навчальна (конференція)	Ставить собі за мету дати учасникам необхідні знання і підвищити їх кваліфікацію.	+
Проблемна	Вироблення методів вирішення проблем, що існують	+

За критерієм використання форм участі керівника і учасників наради, американські дослідники класифікують наради на такі типи: диктаторську,

автократичну, сегрегативну, дискусійну, вільну, диспетчерську, письмову нараду та нараду по селектору (табл. 2.4.).

Таблиця 2.4.

Типізація нарад за критерієм використання форм участі керівника і учасників наради

Тип наради	Зміст наради	Використання у роботі ОДА
Диктаторська	Право проведення і голосу є лише у керівника. Інші учасники, в основному, слухають і беруть до уваги інформацію, що повідомляється. Вони можуть лише задавати питання. Як правило, на подібних засіданнях керівник ознайомлює підлеглих з наказами і т.п.	+
Автократична	Є різновидом диктаторської. На ній керівник ставить запитання і вислуховує всіх учасників наради. Хоч кожен і може висловити свою думку, все ж більшу частину часу залишається пасивним.	+
Сегрегативна	Спочатку керівник робить доповідь, потім відбувається обговорення. Але в обговоренні беруть участі лише декілька працівників, яких визначає керівник (проведення таких нарад характеризує керівника, як не зовсім компетентного і не надто добросовісного)	+
Дискусійна	Є найдемократичнішою по своїй структурі. Нарада стає полем вільного обміну думками і вироблення загального рішення. При цьому більшість людей має право вільно висловити свою точку зору, відверто виступити проти думки керівника.	+
Вільна(круглий стіл)	Не має чітко сформульованого порядку денного, а деколи проводиться і без головуючого. Вільна нарада не приймає ніяких рішень, а зводиться до обміну думками і відбувається у формі бесіди між більшістю учасників (характерна для наукових працівників).	+
Диспетчерська	Має за мету з'ясувати хід виконання робіт, встановити, хто винен у недоліках, і намітити заходи щодо їх усунення. Почергові короткі (1-1,5хв.) повідомлення учасників повинні бути побудовані за принципом врахування відхилень від планових завдань і термінів їх виконання. Доцільно, щоб склад диспетчерських нарад був постійним (можна користуватись селектором, практикувати письмові чи телефонні повідомлення, телебачення).	+
Письмова нарада	Пропозиція працівника з певного питання друкується на одній половині аркуша і розсилається учасниками наради для відповіді. На чистій частині аркуша відзначаються зауваження, пропозиції, думки з цього приводу (при необхідності можна повторювати нараду у модифікованому варіанті)	+
Нарада по селектору	З успіхом замінює більшість традиційних нарад. Оптимальна кількість учасників 3-10 чол.	+

З метою забезпечення результативної роботи наради, необхідно заздалегідь підготувати ділово-інформаційні матеріали, доповідь, проект рішення. Ці матеріали доводять до відома учасників. Іноді учасникам наради заздалегідь направляють тези доповіді, проекти рішень, інформаційні матеріали. Це дає можливість аргументовано вести дискусію, приймати аргументоване і ділове рішення. В зв'язку з цим відомий американський спеціаліст з ораторського мистецтва Френк Снелл пропонує при підготовці до доповіді скористатись універсальним планом, за допомогою якого можна найкращим чином донести свою думку, розкрити її і довести спірні питання. Цей план, охоплює вивчення низки питань, поданих у таблиці 2.5.

Таблиця 2.5.

План підготовки доповіді за Франком Снелл

Суттєвий момент	Мета
Як заволодіти увагою слухачів	Привернути увагу слухачів, викликати інтерес до того, про що йде мова; викликати бажання у аудиторії слухати і вірити доповідачу (слід пам'ятати, що аудиторія слухає і сприймає доповідача в середньому перші 17 хв.).
Як найкращим чином використати свою енергію	Визначити ціль виступу; показати аудиторії, чому тема виступу є важливою; залучити кожного до розмови на дану тему.
Як сказати саме те, що потрібно сказати	Чітко визначити тему виступу, визначити ті місця, де необхідно провести невелике обговорення.
Як завоювати своєю ідеєю розум слухача	Розкрити тему виступу перед слухачами, зробити її зрозумілою для слухачів, довести правильність позиції (слухачі повинні розділити Вашу позицію, навіть якщо вони до цього мали іншу точку зору).
Як розвинути успіх	Підкреслити важливість повідомлення, окреслення можливості застосування почутого.

Виникнення функцій управління є результатом поділу та спеціалізації праці у процесі управлінської діяльності щодо вироблення державних послуг та управлінні цим процесом. ***Функція управління*** – це вид управлінської діяльності, який характеризується відокремленим комплексом завдань і здійснюється за допомогою спеціальних способів і прийомів.

В діяльності державних установ і організацій реалізуються як **загальні**, так і **конкретні (специфічні)** функції управління.

Особливостями загальних функцій є:

- комплексна реалізація. У зв'язку з цим, не можна говорити про більшу або меншу важливість тих чи інших функцій управління, оскільки у різних ситуаціях різні функції можуть мати домінуючий характер;
- незалежність від об'єкта управління. Функції, по-перше, можуть використовуватися стосовно до будь-яких систем або соціально-економічних процесів; по-друге, можуть застосовуватися і до самих функцій управління як спеціалізованих видів діяльності (наприклад, організація контролю діяльності державної установи та ін.). У даному випадку, перше поняття означає цілепокладання, друге – зміст характеру діяльності; по-третє, застосовуватися і до самого процесу управління, і до системи управління. Так, наприклад, організація управління державною установою передбачає формування організаційних форм управління і як процесу, і як системи, розробку структурних елементів із закріпленими правами і обов'язками.
- відсутність жорстких, однозначних меж між ними;
- різна питома вага (визначається експертним шляхом) у структурі діяльності керівників різних рівнів;
- необхідність прийняття рішень і комунікації.

Загальні функції відображають основні стадії процесу управління діяльністю державної організації. До них відносять: формування цілей (усі функції формують цілі і цей процес нерозривно пов'язаний із здійсненням управлінської функції); планування; організацію діяльності; контроль, координацію. Функція мотивації формує поведінкові аспекти реалізації усіх названих вище функцій (аналогічну роль відіграє делегування як елемент функції організації діяльності).

Планування – це неперервний процес встановлення і деталізації цілей функціонування та розвитку державних установ і організацій, визначення поетапності і термінів їх реалізації та розподілу ресурсних можливостей.

Організація діяльності – це процес формування структури державних установ і організацій, яка дозволяє їм ефективно функціонувати з метою досягнення визначених цілей. Необхідною умовою формування організаційної структури є виконання робіт в межах функції планування, оскільки чітке визначення місії державних установ і організацій, цілей та завдань, вироблення стратегії діяльності формують базу для побудови структури.

Мотивація – це процес спонукання себе та інших до ефективної діяльності з метою досягнення організаційних або особистих цілей.

Функція координації передбачає об'єднання і гармонізацію дій з метою досягнення організаційних цілей. Один із засновників класичної теорії управління А. Файоль розглядав координацію (узгодження) як одну із складових (поряд із передбаченням, організацією, розпорядництвом і контролем) єдиної адміністративної функції. Згодом погляди на процес управління як координацію відокремилися у самостійну функцію. Разом з тим, управління, в цілому, має координаційну природу (характер), а координація характерна будь-якій функції управління. Отже, координація є складовою усіх процесів управління. Вона охоплює діяльність щодо втілення організаційних цілей. Разом з тим, координація – це самостійний засіб організації управління, що забезпечує та узгоджує функціонування автономних цілеспрямованих систем [Білоус В.].

Контроль – це процес забезпечення досягнення державною організацією своїх цілей; відокремлений вид управлінської діяльності, який включає здійснення спостережень за державною організацією, її функціонуванням, показниками діяльності, прийнятими рішеннями або обов"язками, які покладені на державну організацію, установу або службову особу. Він передбачає проведення оцінки отриманих результатів, співставлення їх із очікуваними результатами та здійснення необхідних коригуючих заходів. Основна мета контролю полягає у забезпеченні виконання управлінських рішень, успішній реалізації завдань державних установ і організацій, а також у виявленні та попередженні можливих помилок і недоліків у роботі учасників управління та пошуку резервів і нових можливостей. Традиційна схема організації контролю здійснюється з такою етапністю: визначення і встановлення нормативних показників; оцінка отриманих результатів; порівняння фактичних результатів з встановленими показниками; здійснення коригуючих заходів (наприклад, для установ охорони здоров"я нормативними показниками є нормативи забезпечення медикаментами, нормативи забезпечення харчуванням (середньодобові набори продуктів), норматив обсягу гарантованого рівня медичної допомоги, яка надається безоплатно всім громадянам та ін.).

Серед конкретних (специфічних) функцій виокремлюють наступні:

1) організаційно-розпорядчі (видача вказівок, розпоряджень тощо; організація внутрішніх і зовнішніх комунікативних зв'язків; контроль та мотивація і стимулювання персоналу державних установ; координація діяльності державної організації та ін.);
2) функції аналітико-конструктивного характеру (вивчення та оцінка середовища функціонування державних установ, ситуаційних факторів; визначення завдань, формування планів, розроблення пропозицій; управління фінансовими ресурсами; здійснення маркетингової діяльності; управління соціальним розвитком колективу державної організації тощо);
3) функції інформаційно-технічного характеру (підготовка документованих даних; здійснення обчислювальних та облікових операцій та ін.);
4) техніко-економічне і соціальне планування (реалізація стратегічного і оперативного планування діяльності по виробництву управлінських послуг та ін.);

5) формування місії державних організацій і установ (визначення стратегічних і оперативних цілей, напрямків роботи; оцінка факторів впливу на діяльність державних організацій; розвиток соціальної інфраструктури колективу; покращення умов праці персоналу та ін.);
6) управління трудовими ресурсами (формування трудових ресурсів: кадрове планування, здійснення набору і відбору кадрів та ін.; розвиток трудових ресурсів: профорієнтація та соціальна адаптація персоналу державних установ, навчання кадрів, проведення атестацій керівників і спеціалістів, управління просуванням по службі, оцінка результатів діяльності тощо);
7) організація праці і зарплати (мотивація праці персоналу державних установ, аналіз витрат робочого часу, контроль за правильністю використання фонду заробітної плати та ін.);
8) оперативне управління виробництвом управлінських послуг (збір інформаційних даних про стан виконання робіт і послуг, оцінка цієї інформації і підготовка пропозицій керівництву; розроблення і реалізація оперативних рішень; контроль виконання розпоряджень керівництва; координація діяльності персоналу; оперативне розв'язання питань щодо попередження та ліквідації порушень, що мають місце в ході виконання робіт та послуг тощо);
9) здійснення фінансової діяльності та бухгалтерського обліку (складання кошторису доходів і видатків; ведення фінансової статистичної звітності; контроль за правильністю витрачання фінансових ресурсів);
10) охорона праці та техніка безпеки (проведення інструктажу по техніці безпеки осіб, що приймаються на роботу; контроль за дотриманням правил техніки безпеки; організація медичних оглядів працівників; підготовка звітів з охорони праці та техніки безпеки та ін.);
11) управління діловодством (організація діловодства та формування документаційного забезпечення управлінської праці тощо);
12) контроль за якістю праці та виробленими управлінськими послугами (організація контролю діяльності, оцінка і стимулювання якості праці та вироблених управлінських послуг тощо);
13) управління маркетинговою підсистемою (вивчення та прогнозування кон'юнктури ринку; аналіз потреб споживачів управлінських послуг; захист прав споживачів управлінських послуг та ін.).

Функціонування системи управління державними установами і організаціями забезпечується *внутріорганізаційним менеджментом*, під яким розуміють сукупність принципів, методів і засобів управління організаційними ресурсами з метою досягнення максимальної ефективності при виконанні визначеної мети та поставлених цілей.

Внутріорганізаційний менеджмент в державних установах і організаціях включає три основних елементи: генеральний менеджмент; менеджмент господарської діяльності (лінійний менеджмент); менеджмент персоналу.

Генеральний менеджмент включає керівництво, яке відповідає за формування стратегії організації, розробку політики, здійснення функцій планування, організації, мотивації, контролю і регулювання діяльності державної організації (установи).

Менеджмент господарської діяльності забезпечує постановку завдань та цілей, які реалізують загальну стратегію державної організації, формування організаційної структури, розподіл функціональних обов'язків, врегулювання трудових конфліктів, виконання плану, стимулювання якісної роботи персоналу державної установи, координацію управлінського процесу в межах підрозділів та організації в цілому, організацію необхідних інформаційно - комунікативних зв'язків.

Менеджмент персоналу покликаний: зосередити зусилля персоналу на постановці та виконанні цілей та завдань, які випливають із стратегії державної організації; забезпечити ефективне використання інтелектуальних і фізичних можливостей зайнятих у виробництві управлінських послуг, реалізацію їх потенціалу; сприяти зміцненню трудових відносин у дусі співпраці і покращення соціально-психологічного клімату в колективі, професійних та соціальних груп персоналу організації; використовувати методи морального та матеріального стимулювання працівників до виконання поставлених завдань.

Сфера діяльності генерального менеджменту регулюється постановами, розпорядженнями та наказами вищестоящих органів щодо формування стратегії установи, тобто загального комплексного плану, що розробляється на перспективу і покликаного забезпечити досягнення місії та розв'язання цілей і завдань державної установи (організації), щодо здійснення керівництвом функцій планування, організації та контролю, щодо ефективного управління державною установою. В рамках здійснення генерального менеджменту, начальник державної установи: здійснює керівництво діяльністю установи, несе персональну відповідальність за виконання покладених на установу завдань, визначає компетенцію своїх заступників, керівників її структурних підрозділів, проводить розподіл обов'язків між заступниками; видає у межах своєї компетенції накази, організовує й контролює їх виконання; затверджує та узгоджує з вищестоящими органами структуру й штатний розпис установи в межах встановлених вищестоящим органом, граничної чисельності та фонду оплати праці працівників; розпоряджається коштами в межах затвердженого кошторису витрат на утримання установи; призначає на посаду і звільняє з посади працівників установи.

Організаційні структури державних органів (установ, організацій) різноманітні. Ця різноманітність ще більш посилюється, якщо прийняти до уваги різницю в розмірах, складності та сфері діяльності реального об'єкту (державної установи). Однак, незалежно від різноманітності реальних об'єктів, систем управління ними, в їх побудові можна спостерігати наявність постійних зв'язків, закономірностей.

Залежно від типів зв'язків між елементами, розрізняють такі найбільш відомі та часто використовувані типи бюрократичних організаційних структур, як лінійна, функціональна та лінійно-функціональна. Їх схематичне зображення наведене на рис. 2.2., 2.3., 2.4.

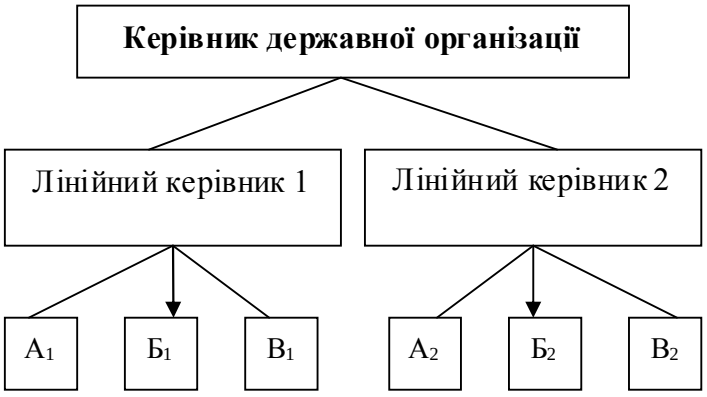


Рис. 2.2. Лінійна структура управління державною організацією[1]

[1]Примітка. $А_1$, $Б_1$, $В_1$, $А_2$, $Б_2$, $В_2$ – підрозділи (відділи) організації

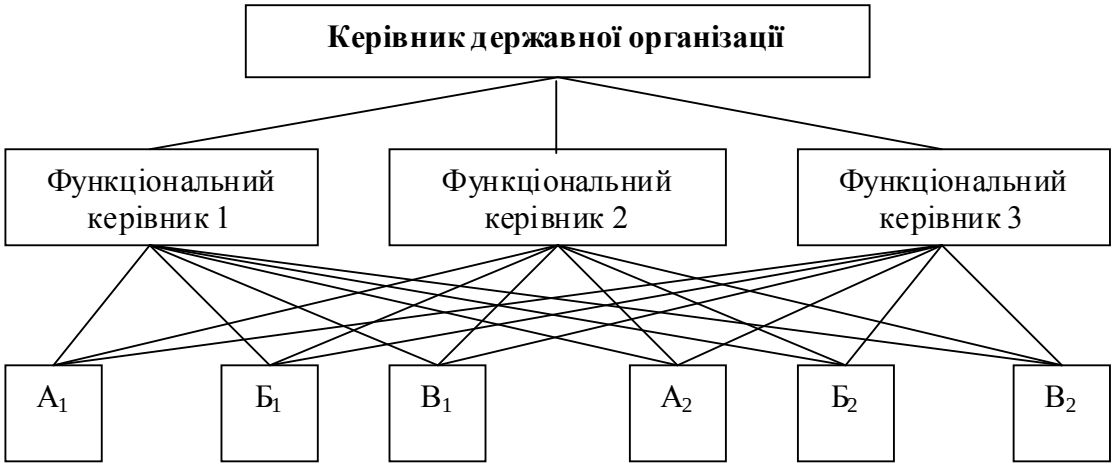
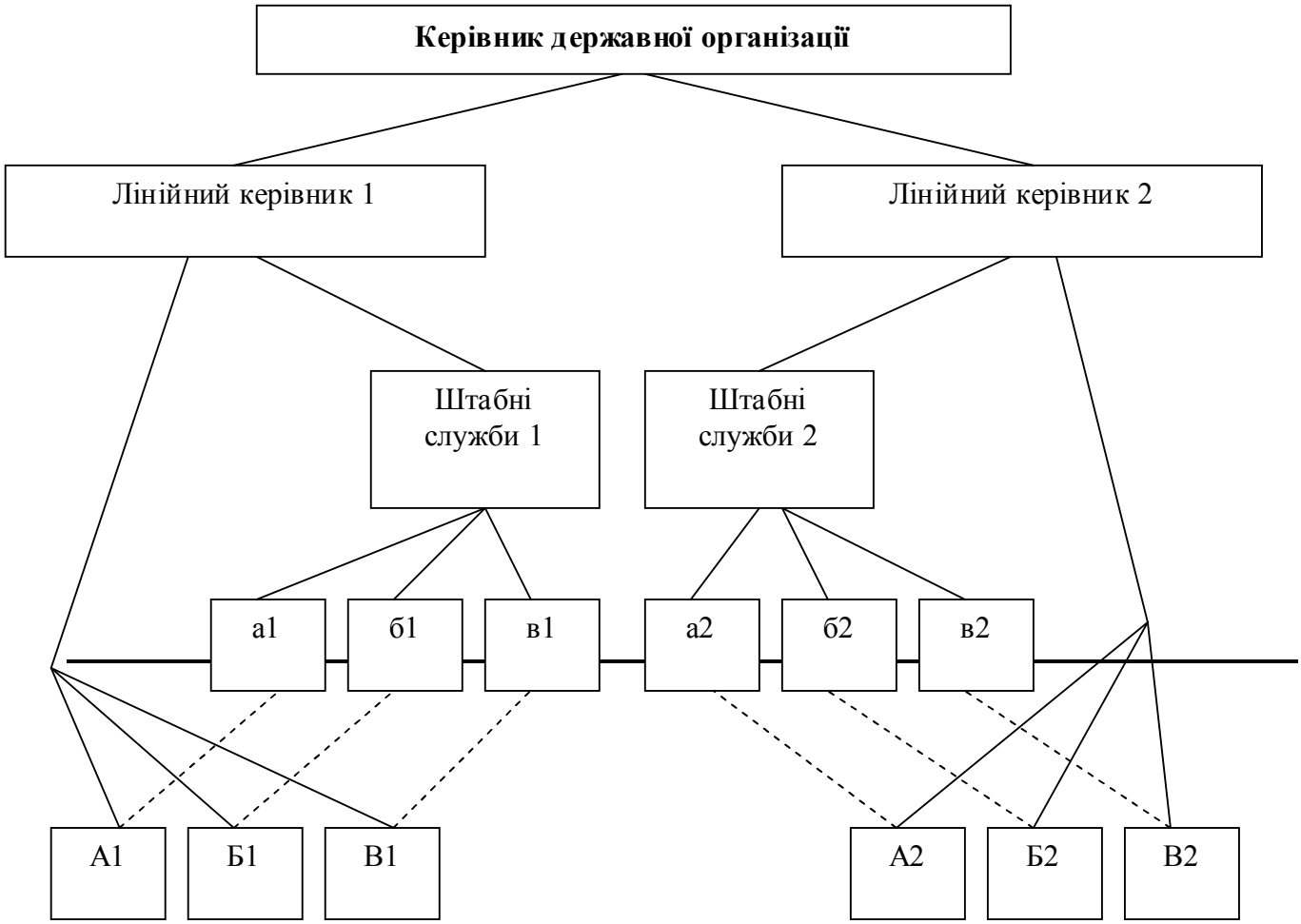


Рис. 2.3. Функціональна структура управління державною організацією

Організаційна структура управління відображає організаційний бік відносин управління і становить єдність рівнів і ланок управління у їх взаємозв'язку. До ланок управління відносять відділи, сектори, а також керівників, що здійснюють регулювання та

координацію діяльності декількох структурних підрозділів (наприклад, заступники начальника), начальників окремих відділів або окремих працівників державної організації.



_____ лінійні зв'язки в організації; ---------- функціональні зв'язки.

Рис. 2.4. Лінійно – функціональна структура державної організації (установи)

Рівні управління, поєднуючи різні ланки, характеризують рівень концентрації процесу управління і послідовність підпорядкування одних ланок іншим зверху донизу. Кількість рівнів управління визначає тип структури з точки зору її складності. Залежно від цього організаційна структура може бути дворівнева, трирівнева та ін.(рис. 2.4.).

Рисунок свідчить про те, що в державній організації чотирирівнева організаційна структура, де:

І рівень (вищий рівень) складає керівник (начальник) державної організації, який формує загальну політику державного органу, визначає стратегічні цілі і основні напрямки діяльності. Цей рівень є стратегічним рівнем управління;

ІІ рівень (середній рівень) формують заступники керівника (начальника), які координують і контролюють роботу підпорядкованих їм функціональних органів (керівників

низової ланки). Вони визначають проблеми, розробляють пропозиції, готують інформацію для рішень, які приймаються керівниками вищої ланки і передають ці рішення у вигляді конкретних завдань нижчим керівникам;

III рівень (низовий рівень) складають функціональні керівники підрозділів, тобто начальники відділів, які здійснюють контроль за виконанням завдань працівниками підлеглих їм підрозділів і забезпечують інформацією керівників вищих ланок;

IV рівень формують безпосередні виконавці завдань, тобто це головні, провідні спеціалісти, спеціалісти відділів.

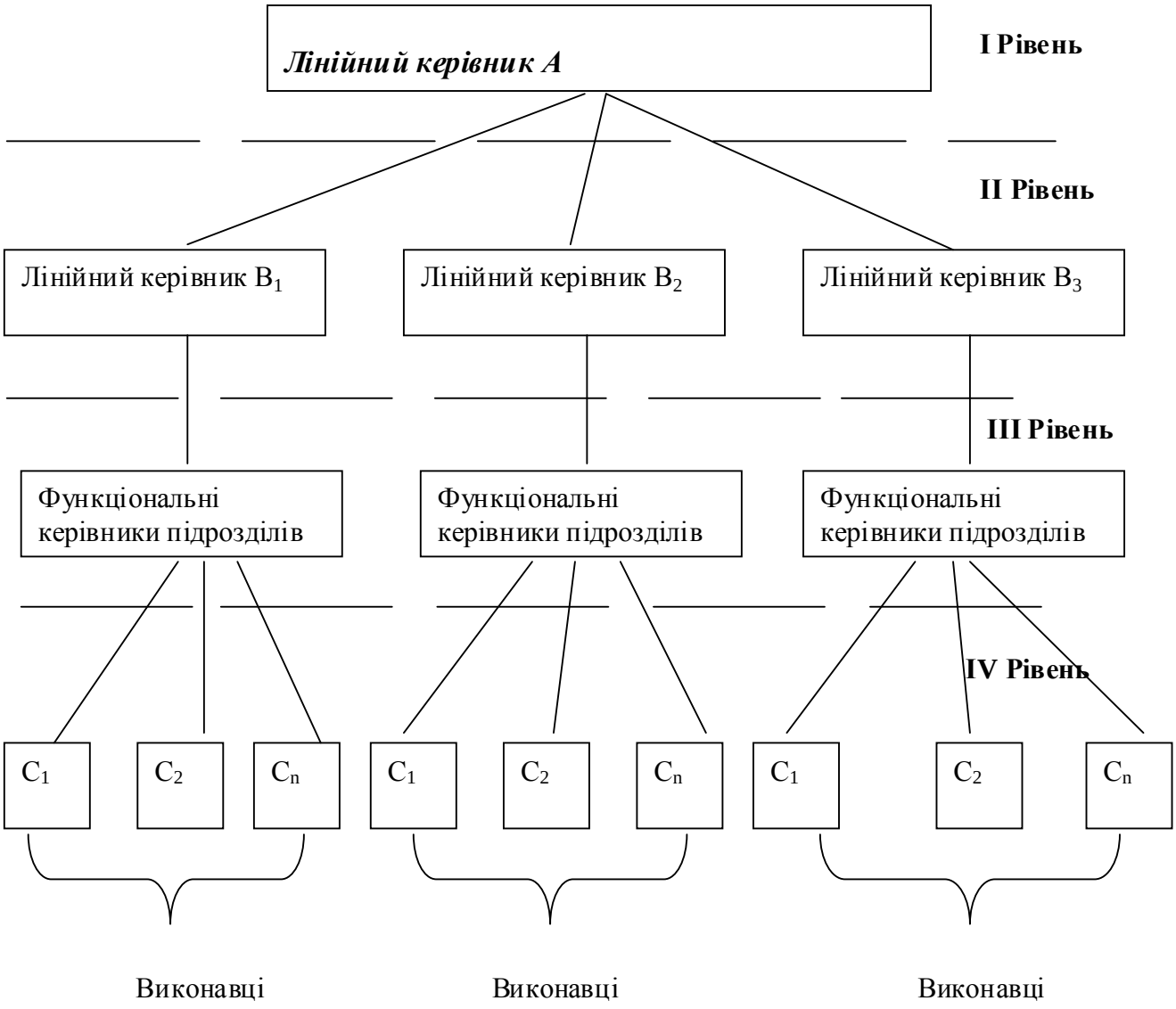


Рис. 2.4. Ланки та рівні управління в державній організації

Лінійні структури державних організацій (див. рис. 2.2.) формуються на основі побудови управлінського апарату із взаємопідлеглих елементів, у вигляді ієрархічної драбини. Ланки низових рівнів перебувають у відношенні безпосередньої лінійної підлеглості керівнику вищого рівня. Тобто, працівник у такій структурі

підлеглий та підзвітний лише одному керівникові. З огляду на це, взаємозв”язок працівника з вищестоящим підрозділом (відділом) державної організації здійснюється тільки через керівника. Основним і переважаючим типом організаційних відносин за такого типу структури є відносини підлеглості та відповідальності.

В основі формування лінійної структури державної організації лежить принцип єдиноначальності. Це означає, що одноосібну концентрацію у руках керівництва усієї сукупності операцій, які мають єдину мету, характеризуються єдністю розпорядництва, тобто передачею обов'язкових для виконання команд усім ланкам одного рівня тільки від одного керівника.

Лінійний керівник кожної структурної ланки несе відповідальність (за принципом єдиноначальності) за діяльність підлеглого йому підрозділу, а також поряд із загальним керівництвом реалізує всі функції управління на об'єкті, який йому підпорядкований (рис. 2.2.). Це зумовлює централізацію повноважень щодо прийняття оперативних та стратегічних рішень. Напрямленість інформаційних потоків відбувається по низхідній (зверху вниз) та по висхідній (знизу вверх) згідно з управлінською ієрархією, без охоплення горизонтальних комунікацій.

Лінійна організаційна структура характеризується найменшою гнучкістю, але є логічно найбільш стрункою та формально вираженою. Використання такого типу структури виправдане за умови, коли вирішувані завдання є не дуже складні, а коло цих завдань – невелике. У зв”язку з цим, лінійна структура зорієнтовує керівників, переважно, на вирішення оперативних питань, прийняття програмованих рішень та отримання поточних результатів. Такий тип організаційної структури чітко функціонує при стабільних завданнях, часто повторюваних операціях, однак, важко адаптується до змінного зовнішнього середовища та до нових цілей. Недоліками лінійної оранізаційної структури є: необхідність високої компетентності та обізнаності керівника у питаннях підпорядкованих йому ланок; слабкість координації ланок, підлеглих одному керівнику.

Функціональні структури державних організацій (рис. 2.3.) будується за принципом поділу управлінської праці, який полягає у здійсненні кожною ланкою системи управління, конкретно визначеної функції. На відміну від організаційної структури управління лінійного типу, за якої керівники повинні бути компетентними у виконанні всіх функцій управління, функціональні структури державних організацій характеризуються появою апарату фахівців, компетентних у певній сфері, які мають штат співпрацівників, котрі відповідають за доручену ділянку роботи. Такий тип структури передбачає спеціалізацію керівників на виконанні окремих функцій управління: один відповідає за планування, інший за бухгалтерський облік, третій за здійснення контрольної функції тощо. За таких умов підвищується рівень кваліфікованості вказівок (розпоряджень) керівництва,

однак, спостерігається порушення принципу єдності розпорядництва, що відображається у тому, що нижчестоящі ланки управління не знають, чиї розпорядження виконувати в першу чергу і як їх узгоджувати між собою.

Перевагами функціональної структури державних організацій є: функціональна спеціалізація, яка, підвищує ефективність діяльності; сприяння кращому розв"язанню завдань організації; забезпечення високого рівня кваліфікованості вказівок керівних кадрів.

Лінійно-функціональні структури (рис. 2.4.) ефективні для державних організацій, які функціонують в стабільному режимі, мають рівномірний розвиток, не мають значних впливів з боку оточуючого середовища. Горизонтальні зв'язки в таких випадках встановлюються на відносно тривалий час і їх регулювання не потребує додаткових втручань вищестоящих органів управління. Недоліками лінійно-функціональної структури є: штучне розширення апарату управління та збільшення витрат на управління. Крім того, при появі нових нестандартних проблем, значна частина яких потребує прийняття творчих рішень (спільними зусиллями фахівців різних підрозділів), порушується стабільність функціонування системи управління.

Основними проблемами, які виникають при розробці структур управління, є: встановлення належних взаємовідносин між окремими підрозділами (відділами), що пов'язано із визначенням їх завдань, умов праці та системи мотивації і стимулювання; розподіл відповідальності між працівниками вищого рівня; вибір конкретних схем управління та послідовності процедур підготовки і реалізації управлінських рішень.

Діапазон контролю Для виконання керівником управлінських функцій необхідна наявність достатнього часу для координації діяльності і контролю за роботою підлеглих. Характерно, що при визначенні меж діапазону контролю до уваги береться число відносин, що контролюється, а не лише кількість робіт і підлеглих працівників. У кожній державній організації має бути визначено, якою кількістю підлеглих повинен управляти керівник. Норма управління ставиться в залежність від кількості посадових зв'язків, які потребують уваги з боку керівника.

Загальна кількість відносин в організації визначається кількістю підлеглих і обчислюється за формулою:

$$K_в = P\,(2^{P-1} + P - 1) \qquad (1),$$

де $K_в$ – загальна кількість відносин, Р- кількість підлеглих.

Економічність масштабу. Зміст цього фактора полягає в об'єднанні однорідних робіт з метою отримання економії від масштабів діяльності (наприклад, спеціалізація бухобліку дозволяє спеціалізувати одного бухгалтера на обчисленні податкових платежів, іншого – на обліку витрат на управління і таким чином краще використати обмежені кадрові ресурси організації).

Координація діяльності персоналу Для досягнення цілей державної організації важливо, щоб працівники державної установи знали зміст роботи своїх колег, що в сучасних умовах ускладнюється у зв'язку із розпорошенням прав і відповідальності та збільшенням кількості інформаційно-комунікативних зв'язків державних організацій.

Зміст роботи. Окремі види робіт, наприклад, стратегія розвитку державної організації; роботи, невдале виконання яких може зумовити небажаний суспільний резонанс, вимагають особливої уваги керівництва.

Протягом багатьох років більшість організаційних структур державних установ залишається незмінною. Крім того, окремі системи управління державними установами (система мотивації і стимулювання, організація контролю діяльності, система бухгалтерського обліку тощо) теж зазнають невеликих змін. Поряд із цим, динамізм зовнішнього середовища та необхідність врахування його впливу обумовлює необхідність формування адаптивних систем управління, завданням яких є активізація інноваційних процесів державних установ та підтримка і заохочення індивідуальної ініціативи.

Найважливіші характеристики організаційних структур державних установ і організацій (кількість ланок управління, ієрархічність, чіткість розмежування функцій, повноважень і відповідальності по вертикалі і горизонталі в системі менеджменту державних організацій; оперативність, надійність і організованість) лежать в основі *критеріїв оцінки раціональності організаційної структури* в цілому. До розряду таких критеріїв відносять:

1) відповідність об'єкта виконуваних управлінських робіт кількості виконавців;

2) координація на кожному із щаблів управління необхідних функцій і прав для їх реалізації;

3) відсутність дублювання функцій;

4) оптимальне поєднання централізації і децентралізації виконавців, функцій, прав і відповідальності;

5) дотримання норм керованості;

6) ступінь надійності, оперативності, адаптивності, гнучкості, економічності, ефективності управління державними установами і організаціями; самостійності і відповідальності керівників за результат діяльності.

Організаційна структура управління установ і організацій не є чимось сталим; вона постійно видозмінюється, удосконалюється відповідно до змінного зовнішнього середовища. Для державних організацій питання перебудови організаційних структур управління є відносно новим, оскільки в умовах командно-адміністративної економіки використовувались типові структури управління, які розроблялися централізовано для різних галузей. Аналіз сучасних тенденцій свідчить про те, що окремі державні організації

відходять від функціонального типу побудови організаційних структур, зменшують так звану "вертикаль" управління тощо.

Принципами формування та удосконалення організаційних структур управління є:

1. Організаційна структура управління повинна відображати мету і завдання діяльності державної установи.
2. Забезпечувати охоплення всієї управлінської діяльності.
3. Формування організаційної структури управління необхідно пов'язувати з визначенням повноважень і відповідальності персоналу, із встановленням вертикальних і горизонтальних зв'язків між працівниками (оптимізація кількості керівних кадрів, спеціалістів та технічного персоналу; мінімізація часу на прийняття управлінських рішень; рівномірність навантаження на кожен рівень і ланку управління тощо).
4. Здатність реагувати на зміни у зовнішньому середовищі.
5. Мінімізація кількості рівнів і ланок управління.
6. Поєднання централізації та децентралізації функцій управління.
7. Необхідність врахування при створенні нових і реорганізації діючих відділів державних організацій впливу наступних факторів: діапазон контролю, економічність масштабу, координація, зміст роботи.

Основними напрямками побудови та оптимізації організаційних структур управління на сучасному етапі є наступні:

- *в розрізі принципів управління:* оптимізація співвідношення між централізацією та децентралізацією управління у зв'язку із зміною стратегічних пріоритетів, активізацією чи послабленням ефективності взаємодії між підрозділами; посилення програмно-цільового підходу до управління з метою консолідації ресурсів організацій за найбільш передовими напрямками науково-технічних досліджень або на розробці і виконанні завдань, які потребують об'єднання зусиль спеціалістів одного профілю;

- *в розрізі удосконалення апарату управління:* перегрупування підрозділів, зміна взаємозв'язків та характеру взаємодії між ними, розподіл повноважень і відповідальності; зміна характеру внутріорганізаційних зв'язків шляхом створення нових підрозділів (відділів);

- *в розрізі функцій управління:* посилення стратегічного планування; надання пріоритетного значення інформатизації та економічному аналізу діяльності державних організацій на основі вдосконалення звітності на базі комп'ютеризації; посилення уваги до соціально-психологічних аспектів управління та питань управління персоналом.

Якість організаційних структур управління визначається тим, наскільки при їх формуванні дотримані принципи системного підходу; максимально враховані фактори, що справляють вплив на діяльність об'єкта та органу управління; оптимально поєднані

централізоване керівництво та самоуправління на місцях; чітко визначені функції, права та обов'язки кожної складової організаційної структури, яка проектується; максимально скорочений час проходження інформації від вищого керівництва до безпосереднього виконавця; як функціонує механізм швидкого реагування державної організації на зміни у зовнішньому оточенні та ін.

Удосконалення стилю керівництва в організації колективної праці по досягненню місії організації

Проблему удосконалення загальної адміністративної культури та діяльності керівника в органах державного управління доцільно розглядати у контексті формування та реалізації ефективної кадрової політики держави.

Становлення України як соціальної, демократичної, правової держави, її стратегічний курс на європейську інтеграцію вимагають створення ефективної системи державного управління, що ґрунтується на не менш ефективній системі державної служби. Це ставить на перший план питання удосконалення підходів до формування кадрової політики в державних органах та визначення пріоритетних напрямків удосконалення діяльності керівника.

Проблема формування цілісної картини розвитку організаційної поведінки керівників в органах державної влади України обумовила здійснення комплексного соціологічного дослідження. Проведене в Україні дослідження здійснювалося протягом квітня – червня 2004 року на базі факультету вищих керівних кадрів та Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій. В опитуванні взяло участь 100 осіб [28].

Разом з тим, з метою удосконалення стилю керівництва в організації колективної праці по досягненню місії Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області та виявлення особливостей професійної поведінки керівника цього державного органу, нами проведене анкетне опитування серед працівників цього державного органу, в процесі якого опитано 80 чоловік. Це дозволило порівнянти отримані результати з результатами дослідження, проведеного по Україні.

Проведені дослідження показали такі результати:

Більшість експертів (83%) [28] та опитаних працівників Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області (94%) зійшлися у думці про необхідність керівникові в органах державної влади мати фахову управлінську освіту, що означає – бути професійним керівником.

У цілому, оцінка експертами та респондентами Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області менеджерських навичок та вмінь керівників в органах державної влади виявилася досить високою (табл. 3.1.).

Таблиця 3. 1.

Порівняльна характеристика ступеню володіння керівниками органів державної влади та керівником Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області менеджерськими вміннями та навичками

Навички та вміння	Добре	
	Результати оцінки експертів (у % співвідношенні)	Результати оцінки опитуваних працівників Держуправління (%)
Прислухатися до думки співробітників	32	41
Розмовляти з відвідувачами	65	74
Проводити наради	83	86
Вести службові телефонні переговори	75	92
Приймати оперативні управлінські рішення	75	93
Оцінювати досвід інших структур	64	70
Організовувати та планувати особисту працю	70	77
Працювати зі службовими документами	88	95
Ставити конкретні цілі й домагатися їх досягнення	79	80
Контролювати хід виконання рішень	77	70
Працювати в команді	71	82
Аналізувати інформацію	70	90

[1]Примітка. Сформовано автором з використанням джерела [28].

Однак, певне занепокоєння викликає низька оцінка вміння сучасних керівників прислухатися до думки співробітників, визначена 68% експертів та 41% працівників територіального органу екологічного управління. З цим явищем, зрештою, пов’язане й невміння керівників оцінювати досвід інших структур, що заважає вдосконалювати роботу власного підрозділу або державного органу в цілому на підставі врахування помилок або навпаки – досягнень інших керівників.

Невміння деяких керівників розмовляти з відвідувачами (35% і 30%) також заважає налагодженню ефективної роботи організації. Такі керівники, усвідомлюючи своє невміння вести особистий прийом:

– по-перше, бояться зустрічатися з відвідувачами й навіть співробітниками, створюють "ореол" зайнятості, недоступності, через що втрачають можливість отримання важливої для своєї управлінської діяльності інформації;

– по-друге, якщо вже така зустріч відбулася, у відвідувача залишається неприємне враження про керівника й установу загалом, що зрештою погано впливає на формування позитивного іміджу державної влади у громадськості.

Прагнення багатьох керівників до оволодіння та застосування на практиці нових знань, навичок та вмінь значною мірою обумовлене стилем роботи (табл. 3.2.), який формується в професійному середовищі керівників органів державної влади. Цей стиль роботи, обраний керівником, також визначає концептуальні підходи структурного підрозділу чи органу в цілому до вирішення поставлених перед ними державно-управлінських завдань.

Більшість експертів (53%) та 68%працівників Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області зазначили, що сучасні керівники в органах державної влади володіють умінням використовувати різні стилі управлінської поведінки. Таке вміння можна вважати позитивним надбанням керівників. Але, на нашу думку, воно більшою мірою притаманне східній культурі управління, коли у відносинах з підлеглими треба бути авторитаристом, у відносинах з колегами-керівниками – демократом, у відносинах з вищими керівниками та керівниками інших організацій – бюрократом.

Стиль управлінської поведінки є неодмінною складовою управлінської культури. Якщо він повсякчас змінюється залежно від обставин ділового

Таблиця 3.2.

Порівняльна характеристика
стилю управлінської діяльності в органах державної влади та Державному управлінні екології і природних ресурсів в Тернопільській області

Стиль керівництва	Добре	
	Результати оцінки експертів (у % співвідношенні)	Результати оцінки опитуваних працівників Держуправління (%)
Демократичний (активна участь персоналу в прийнятті рішень)	8	20
Авторитарний (централізація, командні методи, вимога підкорення)	18	5
Бюрократичний (перевага паперам, нарадам, тяганині у прийнятті рішень)	21	7
Змішаний (використовуються всі стилі залежно від ситуації)	53	68

[1]Примітка. Сформовано автором з використанням джерела [28].

спілкування, це означає, що управлінська культура особи не сформована, або вона є конформістською. Перевага конформності у формуванні стилю управлінської поведінки свідчить про гіпертрофовану схильність керівника до маніпулювання в колективі (мак'явелізм). А маніпулювання в свою чергу, як управлінський підхід, значною мірою відрізняється від керування чи адміністрування.

Щодо інших, більш чітко визначених управлінських стилів, то демократичний стиль в територіальному органі екологічного управління явно виграє (20%) у бюрократичного (7%) і авторитарного (5%) стилів.

Одним із найбільш ефективних заходів щодо удосконалення роботи керівників у органах державної влади є посилення мотивації ефективної та якісної праці (табл. 3.3.).

За результатами оцінки опитуваних працівників Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області серед заходів найбільший пріоритет отримало "суворе дотримання законодавства" (55%),

Таблиця 3.3.

Порівняльна характеристика заходів з удосконалення роботи керівників органів державної влади та керівника Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області

Зміст заходу	Добре	
	Результати оцінки експертів (у % співвідношенні)	Результати оцінки опитуваних працівників Держуправління (%)
Суворе дотримання законодавства	51	55
Відродження довіри суспільства до органів державної влади	45	21
Приведення структури органів державної влади у відповідність з потребами суспільства	33	29
Заміщення посад в органах державної влади тільки за реальним конкурсом	20	14
Зміцнення статусу працівників органів державної влади, підвищення їхнього авторитету (престижу) в суспільстві	31	5
Поліпшення професійної підготовки і перепідготовки працівників	41	32
Посилення уваги до етичних якостей працівників	19	10
Забезпечення стабільності кадрів	21	2
Посилення мотивації ефективної та якісної праці	44	59

[1]Примітка. Сформовано автором з використанням джерела [28].

посилення мотивації ефективної та якісної праці (59%), поліпшення професійної підготовки і перепідготовки працівників (32%), приведення структури органу державної влади у відповідність з потребами суспільства.

Підвищення відповідальності керівника в органах державної влади виступає окремим, комплексним і настільки вагомим заходом удосконалення професійної діяльності, що його доцільно розглянути за складовими та з'ясувати, які напрями дій у цьому контексті є найбільш перспективними (табл. 3.4.). Серед найголовніших напрямів працівники Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області називають матеріальне стимулювання – "підвищення заробітної плати" (67%).

Таблиця 3.4.

Порівняльна характеристика заходів з підвищення відповідальності керівника в органах державної влади та Державному управлінні екології і природних ресурсів в Тернопільській області

Зміст заходу	Добре	
	Результати оцінки експертів (у % співвідношенні)	Результати оцінки опитуваних працівників Держуправління (%)
Удосконалення нормативно-правової бази організації	49	36
Підвищення адміністративної культури	46	51
Підвищення заробітної плати	50	67
Посилення відомчого контролю	9	3
Посилення соціальної захищеності	43	49
Контроль з боку засобів масової інформації	17	34
Громадський контроль (з боку громадян, громадських організацій)	23	11

[1]Примітка. Сформовано автором з використанням джерела [28].

Система ринкових відносин й притаманна їй ринкова свідомість орієнтують працівника, зокрема, керівника Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області, на пріоритет матеріального фактору стимулювання праці. Найбільш ефективною саме для роботи керівника в державному органі може бути певна залежність рівня його додаткового матеріального стимулювання від рівня персональної відповідальності. Це може бути своєрідним новим фактором для встановлення грошової надбавки (поряд з такими факторами як інтенсивність і складність). Якщо рівень відповідальності високий (життя, добробут багатьох людей, великі матеріальні кошти) – рівень матеріального заохочення має бути вищий.

Одностайною була думка експертів (49%) та (36%) працівників територіального органу екологічного управління про високу значимість вдосконалення нормативно-правової бази державного органу, як засобу підвищення відповідальності керівників. Коли чітко внормовано умови та обставини персональної відповідальності, визначено механізми взаємодії в структурі апарату організації, має підвищитися не лише адміністративний рівень виконання управлінських процедур, а й саме розуміння, усвідомлення обсягів та критеріїв власної відповідальності керівника. Важливими були

визнані експертами і працівниками Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області заходи щодо підвищення адміністративної культури (46% та 51%) та посилення соціальної захищеності (43% та 49%).

Виконання управлінських функцій керівниками в органах державної влади (табл. 3.5.) передбачає, що наведеними нижче вміннями та навичками керівники повинні володіти найкраще.

Таблиця 3.5.

Порівняльна характеристика виконання управлінських функцій керівниками в органах державної влади та керівником Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області

Уміння та навички	Добре	
	Результати оцінки експертів (у % співвідношенні)	Результати оцінки опитуваних працівників Держуправління (%)
Планування поточної роботи	26	38
Прогнозування розвитку організації, стратегічне планування	14	42
Координація роботи працівників	34	55
Аналіз інформації	15	64
Прийняття рішень	17	74
Контроль виконання рішень	41	80
Уміння переконувати колег по роботі	6	59
Уміння примушувати підлеглих	33	21
Представництво інтересів своєї організації	16	85

[1]Примітка. Сформовано автором з використанням джерела [28].

Узагальнюючи експертну думку та результати опитування працівників Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області, слід констатувати, що поряд із результатами експертної оцінки, яка свідчить про те, що жодною управлінською функцією сучасні керівники не володіють такою мірою, щоб ці вміння й навички були розповсюджені принаймні на половину керівного складу, результати анкетування працівників свідчать про протилежне. Так, уміння і навички керівника Держуправління високо оцінені щодо: уміння приймати рішення (74%), контролювати їх (80%), проводити

аніліз інформації (64%), переконувати колег по роботі (59%), координувати роботу персоналу (55%).

Лише останнім часом починає відчуватися потреба у розвитку аналітичних якостей державного службовця. Стара партійно-радянська авторитарна система не вимагала від керівника глибокого мислення. Перед ним стояло одне завдання – забезпечити виконання рішення, прийнятого "на горі". Тому, погано була розвинута сама потреба набувати аналітичні якості та вміння приймати управлінські рішення. У сучасних умовах такий стан речей не задовольняє зростаючим вимогам до змісту роботи керівника в органах державної влади.

Серед перспективних заходів з підвищення ефективності кадрової політики в органах державної влади (табл. 3.6.) найбільшого значення експерти та персонал Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області надають забезпеченню професійного відбору нових кадрів (59% та 61%) та реформуванню системи оплати праці державних службовців (59% та 75%).

Виходячи з наведених рис стилів керівництва в органах державної влади, можна зробити висновок про командно – адміністративний стиль керівництва, притаманний керівникам державних органів, що обґрунтовується наступними причинами:

- управлінські рішення приймаються керівниками, як правило, одноосібно;
- керівниками не завжди враховуються реальні умови і обставини діяльності;

Таблиця 3.6.

Порівняльна характеристика перспективних заходів з підвищення ефективності кадрової політики в органах державної влади та Державному управлінні екології і природних ресурсів в Тернопільській області

Заходи	Добре	
	Результати оцінки експертів (у % співвідношенні)	Результати оцінки опитуваних працівників Держуправління (%)
Забезпечити професійний відбір нових кадрів	59	61
Переглянути норми і створити більш гнучку систему оплати праці	59	75

Активніше використовувати практику присвоєння кваліфікаційних розрядів	30	45
Підвищити професійний рівень працівників кадрових служб	30	31
Не допускати участі службовців у політичній діяльності	20	18
Здійснювати реальний конкурсний відбір і об'єктивну оцінку роботи персоналу	37	12
Поєднати в управлінні персоналом методи централізованого управління та самоуправління	17	27
Налагодити службовий та громадський контроль за діяльністю апарату	27	11

[1]Примітка. Сформовано автором з використанням джерела [28].

- рішення приймаються за аналогією до попередніх рішень, що були прийняті за інших умов діяльності;
- творчий підхід у прийнятті рішень практично відсутній;
- відсутність атмосфери взаємодопомоги і співробітництва у колективі;
- імпульсивне прийняття рішень керівниками;
- серед стилів керівництва, що використовуються керівниками державних органів домінують змішаний і бюрократичний, а серед методів – директивні.

Проведене серед працівників Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області анкетне опитування та отримані матеріали дозволяють зробити такі висновки і сформувати наступні практичні рекомендації щодо удосконалення керівництва в територіальному органі екологічного управління.

У напрямку удосконалення навичок та вмінь: прислухатися до думки співробітників; організовувати та планувати особисту працю; оцінювати досвід інших структур.

У напрямку удосконалення стилю управління: активізація участі персоналу у прийнятті рішень.

У напрямку удосконалення роботи керівника: забезпечення стабільності кадрів; зміцнення статусу працівників органу державної влади; посилення уваги до етичних якостей працівників.

У напрямку удосконалення заходів з підвищення відповідальності керівника в державному органі: посилення відомчого та громадського

контролю; контролю з боку засобів масової інформації; удосконалення нормативно-правової бази діяльності державного органу.

У напрямку удосконалення виконання управлінських функцій керівником територіального органу екологічного управління: переміщення центру ваги від примушування підлеглих до роботи до заохочення їх до неї; удосконалення прогнозування розвитку державного органу.

У напрямку удосконалення заходів з підвищення ефективності кадрової політики в державному органі: налагодження службового та громадського контролю за діяльністю апарату; здійснення реальної оцінки роботи персоналу; поєднання в управлінні персоналом методів централізованого управління та самоуправління.