

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
Харківський державний університет харчування та торгівлі

## **МЕНЕДЖМЕНТ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ**

**повний конспект лекцій  
для студентів спеціальності 073 «Менеджмент»  
ступеня освіти «бакалавр»**

Харків  
ХДУХТ  
2019

Менеджмент державних установ і організацій: повний конспект лекцій для студентів спеціальності 073 «Менеджмент» ступеня освіти «бакалавр» [Електронний ресурс] / укладачі: А. П. Грінько, О. П. Ткаченко. – Електрон. дані. – Х. : ХДУХТ, 2019 . – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM); 12 см. – Назва з тит. екрана.

Укладачі: А. П. Грінько, д-р. екон. наук, проф.,  
О. П. Ткаченко, канд. екон. наук, доц.

Рецензент: В. М. Селютін, канд. екон. наук, доц.

Кафедра менеджменту організацій

Схвалено методичною комісією вищого навчального закладу за спеціальністю 073 «Менеджмент»  
Протокол від « 03 » грудня 2018 року № 6

Схвалено вченою радою ХДУХТ  
Протокол від « 24 » грудня 2018 року № 8

Схвалено редакційно-видавничою радою ХДУХТ  
Протокол від « 21 » грудня 2018 року № 10

## Розділ 1. СУТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ МЕНЕДЖМЕНТУ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ

### Основні питання розділу

- 1.1. Державна організація як об'єкт управління.
- 1.2. Особливості менеджменту державних організацій.

#### 1.1. Державна організація як об'єкт управління

Головним компонентом сучасного суспільства виступають організації. Організації, як соціальні утворення, виступають своєрідними посередницькими ланками між суспільством і окремими його членами, які дозволяють індивідуумам включатись в процеси суспільного розвитку та забезпечувати задоволення своїх запитів і потреб.

За визначенням відомого фахівця з менеджменту Р. Д. Дафта, *організація* – це соціальне утворення, яке характеризується спеціально визначеною структурою і діяльність якого підпорядкована певній меті. Мескон М. Х. визначає організацію як групу людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення загальної мети або цілей.

Для того щоб вважатись організацією певна група повинна відповідати таким обов'язковим вимогам:

- а) включати принаймні двох людей, які вважають себе частиною цієї групи;
- б) мати принаймні одну мету, як спільну для членів цієї групи;
- в) включати людей, які спеціально працюють разом, щоб досягнути значущої для них мети.

**Організація** – це певна структура, основу якої складає колектив людей, пов'язаний взаємовідносинами та має свій орган управління і відокремлене майно у власності, господарському віданні або оперативному управлінні. Організації можуть бути різними за характером і метою діяльності, формою власності, спрямованістю, однак, в основі їх діяльності лежить набір певних правил і процедур. Будь-яку формальну організацію можна описати за допомогою ряду ознак (табл. 1.1).

*Таблиця 1.1 – Ознаки класифікації організацій*

Класифікація ознак	Вид організації
Мета і характер діяльності організації	Комерційна, некомерційна
Форма власності майна	Приватна, колективна, державна
Правовий статус і форма господарювання	Підприємництво, установа, господарське товариство
Галузево-функціональний вид діяльності	Промислова, сільськогосподарська, банківська та ін.
Розмір за чисельністю персоналу	Мала, середня, велика

Існує багато класифікацій організацій. Але відправні умови створення і функціонування організацій визначаються їх приналежністю чи то до групи державних, чи недержавних.

Особливими елементами суспільної системи, зорієнтованими на здійснення суспільно-корисної діяльності у всіх її сферах виступають державні організації.

**Державні організації** – це юридичні особи, фінансово-господарська діяльність яких здійснюється на основі кошторису доходів і видатків та надходжень від проведення господарських і фінансових операцій, необхідних для виконання завдань, передбачених їхніми установчими документами.

Можна виділити такі організаційно-правові форми державних організацій:

- державне підприємство,
- державна акціонерна компанія (товариство),
- державний орган,
- державна установа.

**Державне підприємство** – самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади для задоволення суспільних потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності на основі державної власності.

**Державна акціонерна компанія (товариство)** – акціонерне товариство, державна частка у статутному фонді якого перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цієї компанії.

**Державний орган** – це засноване у встановленому порядку утворення, яке здійснює від імені держави яку-небудь одну або декілька її функцій у відповідності зі своїм спеціальним суспільним призначенням, володіє організаційною єдністю, власною компетенцією (колом питань, які складають предмет його відання), повноваженнями (сукупністю прав і обов'язків, які він повинен реалізувати і за межі якого не повинен виходити у своїй діяльності).

**Державна установа** – це організація, що утворюється компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частки, і входить до сфери його управління.

Діяльність державних організацій спрямовується на забезпечення реалізації функцій держави, створення суспільних благ, вирішення завдань, які ефективно не можуть бути здійснені приватними організаціями.

Державні установи і організації характеризуються певними рисами:

1) діють за дорученням держави, яка законодавчо визначає їх правовий статус, і виступають активними учасниками вироблення і реалізації державної політики;

2) утворюються в порядку, встановленому Конституцією України і відповідними законами;

- 3) забезпечують реалізацію завдань та функцій держави;
- 4) у межах власного правового статусу виступають від імені держави та за її дорученням, є її офіційними представниками;
- 5) особи, які здійснюють управління державними організаціями обираються або призначаються кимось і «право» особи обіймати певну посаду в державній організації безпосередньо чи опосередковано залежить від процесу обрання;
- 6) матеріальну основу їх організації та діяльності складають кошти державного бюджету;
- 7) кожна державна установа і організація має притаманну лише їй внутрішню структуру;
- 8) державні організації мають виділене їм майно, яке знаходиться в господарському віданні або в оперативному управлінні;
- 9) державні організації функціонують під впливом прямого, директивного державного регулювання;
- 10) діяльність державних установ і організацій знаходиться в значній залежності від зміни політичної і економічної ситуації, від напрямків механізмів реалізації державної політики.

Державні організації функціонують на основі затверджених статутів або прийнятих положень вищестоящими державними органами. Як і інші види організацій, державна організація підлягає реєстрації, після чого вона набуває статусу юридичної особи.

Орган державної влади, який утворив підпорядковану державну організацію, визначає її цільове призначення, але остання володіє певною самостійністю.

Кожна державна організація має свій орган державного управління, якому вона підпорядковується, посадових осіб, які її очолюють і забезпечують внутріорганізаційне управління з метою досягнення нею визначених цілей функціонування.

Ефективне функціонування державних установ і організацій можливе за наступних умов:

- наявності ресурсів, необхідних для досягнення цілей. В сучасних умовах перед кожною державною організацією стоїть завдання щодо вироблення механізмів залучення і ефективного використання ресурсів, особливо тих, які для неї є найважливішими. Для державних установ такими ресурсом є сучасні технології надання послуг, для державного органу – інформаційні, для державних підприємств – унікальні матеріали;
- налагодження взаємозв'язку із зовнішнім середовищем. Державні установи і організації є відкритими системами, а відтак, їх функціонування залежить від вимог, запитів, обмежень що висуваються до них елементами зовнішнього середовища;
- забезпечення раціонального поділу праці як по вертикалі, так і по горизонталі. Розподіл праці між співробітниками забезпечує краще виконання функцій та зниження витрат державної організації;

– наявності системи внутріорганізаційного управління. Саме управління забезпечує поєднання та ефективне використання всіх видів ресурсів державних організацій і спрямування їх розвитку в напрямку досягнення поставлених цілей.

При розгляді державної організації як об'єкту управління важливим є виділення відмінних рис, що вирізняють їх від інших типів організацій, зокрема приватних (табл. 1.2).

**Таблиця 1.2 – Аспекти діяльності, за якими різняться державні і приватні організації**

Сфера діяльності	Зміст діяльності
1	2
Часова перспектива та тривалість	Державні керівники мають вужчі часові обрії діяльності, що пояснюється політичною діяльністю, наслідками виборів чи змінами в уряді
Тривалість перебування на посаді	Призначені з політичних міркувань державні керівники загалом обіймають свої посади коротший час ніж приватні керівники, що пояснюється політичною необхідністю. Це не дозволяє забезпечити належну послідовність і дієвий вплив при управлінні державними організаціями
Вимірювання результатів діяльності	Для державних організацій відсутній загальний стандартний підхід до вимірювання результатів діяльності, оскільки вони не зорієнтовані на одержання прибутку
Обмеження системи добору персоналу	Державному керівнику доводиться діяти в системі добору персоналу, яка ґрунтується на заслугах, що в більшості випадків обмежує такі дії як прийняття на роботу, насаджування дисципліни та звільнення з роботи. У приватних організаціях таких обмежень менше
Справедливість і ефективність	В державних організаціях справедливість ставиться вище за ефективність при наданні послуг. Іноді державні організації повинні виконувати функції, котрі б не виконувалися, якби ефективність була критерієм оцінки. Однак, необхідність забезпечення доступу до послуг усім громадянам вимагає від державних установ і організацій здійснення цих функцій
Протиставлення державних і приватних процесів	Державні процеси вимагають більшої відкритості при ухваленні рішень і припускають істотніше втручання й увагу з боку громадськості до власної діяльності, тоді як процес ухвалення рішень в приватних організаціях відбуваються в закритому режимі таємно

Продовження табл. 1.2

1	2
Роль преси та засобів масової інформації в ухваленні рішень	На рішення, які приймаються державними організаціями, справляє істотний вплив громадськість; управлінські рішення є об'єктом уваги преси та засобів масової інформації. Процес ухвалення рішень часто «обігрується» в пресі, тим часом, як учасники цього процесу намагаються використати пресу чи засоби масової інформації з метою впливу на громадську думку відповідно до своїх поглядів чи інтересів
Переконання і керівництво	У системі менеджменту державних установ і організацій існує розпорошення влади і відповідальності, чого не помітно у приватному управлінні. Керівники державних організацій більше покладаються на переконання, вплив, компроміс, тоді як приватне управління є більш директивнішим та авторитарнішим
Законодавчий та судовий вплив	Державні керівники діють під пильним законодавчим наглядом або в умовах судової уваги до їхніх дій. Більшу частину свого часу вони можуть витратити, реагуючи на законодавче втручання або судові приписи, які суперечать тому, що вони на їх думку повинні чинити. Державні організації зустрічаються із значно більшим числом обмежень правового характеру. «У приватному управлінні закон загалом каже адміністратору про те, що йому заборонено робити; у державних організаціях – що він може робити»
Критерій діяльності	Приватна організація керується на одержання вигоди у широкому розумінні, в той час як державна організація – на забезпечення публічного блага (служінню громадянам)
Умови діяльності	Якщо приватні організації функціонують в умовах конкуренції, то державні організації – в умовах монополії

Державну організацію як об'єкт управління необхідно розглядати як сукупність ресурсів і організаційно-економічних умов, що супроводжують відтворювальні процеси в організації. Як об'єкт управління вона становить єдність підсистем нижчого порядку: технічної (сукупність засобів праці) та технологічної (сукупність економічних зв'язків між елементами).

## 1.2. Особливості менеджменту державних організацій

Функціонування державних інститутів, залежить від соціально-економічного розвитку суспільства інформаційного забезпечення, діючої законодавчої бази та ін. Особливо значний вплив на діяльність державних установ і організацій здійснюють такі фактори як:

- децентралізація управління;
- прагнення громадськості зробити бюрократію максимально «прозорою» (чутливою) до суспільних вимог і очікувань; підвищення рівня складності завдань, що вирішуються державними організаціями і, відповідно, збільшення ризику настання негативних наслідків в результаті прийняття рішень;
- зростання вимог до державних організацій з боку всіх елементів суспільної системи та зміна форм і характеру взаємодії між ними; постійна поява інновацій.

В цьому зв'язку особливо гостро постає питання приведення технологій менеджменту державних установ і організацій у відповідності до умов їх функціонування.

*Під менеджментом державних установ і організацій* розуміють цілеспрямований вплив на колективи їх працівників для виконання поставлених завдань та досягнення визначеної мети.

**Технологія менеджменту** – це конкретні способи його здійснення, які вибираються керівництвом за критеріями ефективності впливу на об'єкт управління. Саме формування технології управління забезпечує адаптацію інструментарію загального менеджменту до специфіки об'єктів управління, якими в даному випадку виступають державні установи і організації, і дозволяє виробити специфічні адекватні механізми управління їх розвитком. Менеджмент є проявом найважливішого права фізичних і юридичних осіб – права власності. Тому форма власності виступає відправною передумовою формування механізмів і технологій менеджменту організацій. А відтак, специфіка менеджменту державних установ і організацій визначається особливостями функціонування останніх як об'єктів управління і виражається в наступних моментах:

- менеджмент державних установ і організацій зорієнтований на досягнення їх місії, яка має фіксований профіль. Державні установи і організації прагнуть збільшити власні доходи, але їх економічні інтереси підпорядковані прагненню якомога повніше реалізувати свої конкретні місії, які не можуть бути ними самостійно змінені без дозволу власника – держави;
- механізми менеджменту державних установ і організацій формуються з врахуванням поєднання комерційного і некомерційного характеру їх діяльності, оскільки діяльність державних установ і організацій спрямовується на задоволення суспільних потреб вона забезпечується бюджетним фінансуванням та підлягає державному регулюванню;



–здійснення менеджменту в державних установах і організаціях регламентується значною кількістю законодавчо-нормативних актів, які визначають чіткі процедури і механізми використання його інструментарію;

–менеджмент державних установ і організацій зорієнтований на досягнення компромісу між державними, місцевими, організаційними інтересами;

–реалізація механізмів менеджменту державних установ і організацій базується на використанні останніми цілого ряду пільг, що надаються їм державою стосовно оподаткування, придбання і використання майна, матеріально-технічного забезпечення, одержання державних кредитів.

**Менеджмент державних організацій** – це діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів управління, направлена на досягнення поставленої мети функціонування державних організацій шляхом реалізації певних функцій і використання відповідних методів та принципів менеджменту.

Оскільки основні цілі діяльності державних організацій визначаються ними не самостійно, а встановлюються «ззовні» законодавчими актами та правовими приписами державних органів, при формуванні системи їх менеджменту акцент робиться на реалізації концепції управління за цілями. Суть даної концепції полягає в тому, що менеджмент, як цілісна система управління, орієнтується на досягнення всієї сукупності цілей і завдань, які стоять перед державною організацією.

Керівники всіх рівнів забезпечують чітке доведення цілей до підпорядкованих їм підрозділів та відповідну цільову орієнтацію їх діяльності.

Процес менеджменту за цілями в державних організаціях включає такі основні етапи:

– конкретизацію головних цілей, визначених для державної організації, в систему цілей нижчого порядку та визначення обов'язків і повноважень керівників всіх рівнів;

– узгодження цілей і завдань управління в рамках встановлених обов'язків і повноважень;

– розроблення реальних шляхів досягнення визначених цілей та механізмів їх реалізації;

– проведення оцінки роботи та досягнутих показників керівниками всіх рівнів;

– корегування завдань та при необхідності нове узгодження цілей в рамках визначених повноважень.

Таким чином управлінський апарат державних організацій зосереджує свою діяльність на формуванні планів та виробленні механізмів їх реалізації з метою спрямування діяльності всіх структурних підрозділів в напрямку досягнення визначених організаційних цілей.

В системі менеджменту державних установ і організацій, як і в інших типах організацій, відправним елементом виступають функції управління – види управлінської діяльності, що характеризуються відокремленим

комплексом завдань і здійснюються за допомогою спеціальних способів і прийомів.

Управління діяльністю державних установ і організацій здійснюється з використанням загальних та конкретних (спеціальних) функцій управління.

Загальні функції відображають основні стадії процесу управління діяльністю державної організації і до них належать: планування; організацію; мотивацію; контроль; координацію.

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 стосуватися і самих функцій управління як спеціалізованих видів діяльності (наприклад, організація контролю діяльності державної установи та ін.); 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.

**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** – це процес формування структури державних установ і організацій, а також забезпечення всім необхідними для їх нормальної роботи – персоналом, матеріалами, обладнанням, фінансовими ресурсами. 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 спонукання і активізація працівників до ефективної діяльності з метою досягнення цілей, визначених в планах. Для цього здійснюється матеріальне і моральне стимулювання працівників, збагачується самий зміст праці і створюються умови для прояву творчого потенціалу працівників і їх розвитку.

**Контроль** – це процес кількісної і якісної оцінки і обліку результатів діяльності державної організації. Основними інструментами виконання цієї функції є спостереження, перевірка всіх сторін діяльності, облік і аналіз. Серед функцій управління контроль виступає як елемент зворотного зв'язку, так як за його даними здійснюється корегування раніше прийнятих рішень, планів а також норм і нормативів.

Функція **координації** передбачає об'єднання і гармонізацію дій з метою досягнення організаційних цілей. Головне завдання координації – досягнення узгодженості в роботі всіх підрозділів державної організації шляхом встановлення раціональних зв'язків (комунікацій) між ними. Характер цих зв'язків може бути різним в залежності від координованих процесів. Найбільш часто використовуються звіти, збори, комп'ютерний зв'язок, Інтернет. За допомогою цих та інших форм зв'язку налагоджується взаємодія між функціональними підсистемами, здійснюється маневрування ресурсами, забезпечується єдність і узгодженість всіх функцій управління, а також дій керівників. Серед конкретних (специфічних) функцій виокремлюють наступні:

1) організаційно-розпорядчі (видача вказівок, розпоряджень тощо; організація внутрішніх і зовнішніх комунікативних зв'язків; контроль мотивація персоналу державних установ; координація діяльності державної організації та ін.);

2) аналітичні (вивчення та оцінка середовища функціонування державних установ, ситуаційних факторів; визначення завдань, формування планів, розроблення пропозицій);

3) інформаційні (підготовка документованих даних; здійснення обчислювальних та облікових операцій та ін.);

4) техніко-економічне і соціальне планування (реалізація стратегічного і оперативного планування діяльності державної організації);

5) формування місії державних організацій (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 (реалізація заходів щодо прогресивних методів організації праці; мотивація праці персоналу державних установ і організацій, аналіз витрат робочого часу, контроль за правильністю використання фонду заробітної плати та ін.);

8) оперативне управління діяльністю державних організацій (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 виробленою продукцією (організація контролю діяльності, оцінка і стимулювання якості праці тощо);

13) управління маркетинговою підсистемою (вивчення та прогнозування кон'юнктури ринку; аналіз потреб споживачів продукції, управлінських і громадських послуг; захист прав споживачів).

Практична реалізація функцій менеджменту в державних установах і організаціях здійснюється за допомогою методів управління.

**Методи управління** – це способи і прийоми управлінської діяльності, за допомогою яких реалізуються завдання державної організації, які спрямовані на досягнення її цілей. Уміння управляти полягає в оволодінні методами, у правильному їх виборі, умінні використовувати на практиці.

За змістом і характером впливу на керовані об'єкти методи управління поділяються на три групи: економічні, організаційно-розпорядчі і соціально-психологічні. Сукупність даних груп методів і є тим засобом з допомогою якого можна домогтись, щоб кожен працівник організації якомога краще виконував свої функції для досягнення організаційних цілей.

**Економічні методи управління** – це комплекс способів і прийомів управління, які базуються на використанні економічних законів та економічних категорій (ціна, кошторис, вартість, оплата праці) та врахуванні економічних інтересів особи і колективу. Для державних організацій дещо проблематичним є забезпечення адекватного використання економічних методів управління у відповідності до одержаних результатів, оскільки визначити останні в державних органах і установах в розрізі окремих підрозділів і працівників буває дуже складно. До цієї групи належать методи госпрозрахунку, стимулювання, ціноутворення, фінансування. Використання даних методів знаходиться в прямій залежності від результатів діяльності кожної конкретної організації.

Госпрозрахунок як економічний метод управління використовується на державних підприємствах. Суть даного методу полягає в тому, що виробнича і соціальна діяльність на підприємстві, а також оплата праці здійснюється за рахунок зароблених коштів. При цьому основним узагальнюючим показником успішної господарської діяльності виступає прибуток. Дієвим економічним методом є стимулювання працівників через систему посадових окладів і тарифних ставок, надбавок, доплат, премій. Мистецтво управління полягає в тому, щоб сформувати заробітну плату із всіх видів виплат таким

чином, щоб місія державної організації реалізувалась при найбільшій зацікавленості в цьому всіх працівників.

Для забезпечення ефективного функціонування державних установ і організацій, що надають послуги на платній основі, важливе значення має запровадження оптимальних механізмів ціноутворення, які б дозволяли одночасно покрити витрати виробництва, залучити додаткові кошти та забезпечити доступність товарів і послуг для якомога більшої кількості споживачів.

В основі використання фінансування і кредитування як методів економічного управління лежить вироблення дієвих механізмів залучення фінансових і кредитних ресурсів державними організаціями та забезпечення ефективного їх використання всіма структурними підрозділами.

Застосування **організаційно-розпорядчих (адміністративних)** методів управління гарантується діючою системою державних законів і нормативних актів, положеннями, інструкціями, наказами, розпорядженнями та є сукупністю засобів правового і адміністративного впливу на відносини людей. Ці методи передбачають здійснення організаційних і розпорядчих дій у процесі управління державною установою. Організаційні дії виявляються у чіткому розподілі функцій управління, у встановленні прав і обов'язків працівників, регламентуванні основних процедур. Для цього використовується організаційне регламентування, нормування та інструктування.

Організаційне регламентування визначає правила, зміст і порядок управління згідно із правовими нормами та інструктивними матеріалами.

Нормування передбачає розробку норм і нормативів чисельності управлінського персоналу, витрат праці у сфері управління, тривалості управлінських операцій та процедур тощо.

Інструктування полягає в ознайомленні з умовами роботи чи обставинами дорученої справи, з'ясуванні питань, можливих ускладнень тощо і набирає форму методичної та інформаційної допомоги.

Розпорядчі дії відтворюють динаміку управління і здійснюються у процесі функціонування системи, забезпечуючи злагоджену діяльність державної організації та її апарату управління. Розпорядчі дії оформляються у вигляді усного або письмового розпорядження, наказу начальника державної установи, договору, контракту. Все це відображається у положенні про державну установу чи організацію.

**Соціально-психологічні методи** управління – це способи і прийоми впливу на процес формування та розвитку колективу, а також соціальні та психологічні процеси, що притаманні групам чи окремим особам. Такі методи ґрунтуються на використанні наукових положень психології та соціальної психології. Ці методи реалізуються через різні психологічні та соціальні форми впливу: переконання, налагодження ефективної управлінської взаємодії, регулювання міжособистісних стосунків (міжособистісні комунікації), особистий приклад, гуманізацію праці, моральні стимули (подяка, підвищення по посаді), премії.

Економічні, організаційно-розпорядчі і соціально-психологічні методи управління справляють вплив на специфіку управлінської праці, організацію системи і процеси управління, організацію праці управлінців, а також на рівень ефективності управління. Тому, методи управління слід систематично удосконалювати і відбирати найраціональніші. Тільки тоді вони сприятимуть зростанню ефективності діяльності як державних установ і організацій, загалом, так і їх персоналу, зокрема.

Система управління державними установами і організаціями в ринкових умовах розглядається як своєрідний механізм управлінських відносин, який включає в себе такі компоненти (елементи):

- закони управління, тобто найбільш суттєві, часто повторювані взаємозв'язки між елементами системи управління, які забезпечують її цілісність і дієвість;
- функції і методи управління, тобто конкретні форми та прийоми цілеспрямованого впливу органів управління на інтереси та умови діяльності учасників колективної праці;
- інформацію, тобто сукупність даних, відомостей про соціальні, економічні, управлінські процеси;
- інструментарій і важелі такого впливу, як плани, управлінські рішення, норми та нормативи, форми матеріального та морального стимулювання;
- організаційну структуру, тобто внутрішню будову системи управління, яка відображає особливості суспільного розподілу праці і її кооперацію, специфіку виконання конкретних функцій і методів управлінської діяльності;
- технічні засоби збору, опрацювання і зберігання інформації, які суттєво підвищують продуктивність управлінської праці;
- кадри управління, тобто керівників, спеціалістів, допоміжний персонал.

У системі менеджменту державних установ і організацій розрізняють *організаційний та економічний* механізми управління. До найважливіших елементів організаційного механізму належать: правові основи управління, функції управління, організаційні структури управління та їх побудова, управлінські кадри, технічне забезпечення управлінської діяльності, підготовка і прийняття управлінських рішень та ін. Економічний механізм базується на системі економічних законів, принципів і методів управління.

Системам управління державними організаціями притаманні такі характеристики:

- постійний режим функціонування;
- регламентованість організаційної структури і чіткий розподіл функцій на довготривалий період;
- вузька функціональна спрямованість;
- чітка регламентованість інформаційних потоків;
- низький темп змін у діяльності, можливість передбачення майбутньої ситуації;

- єдність повноважень і відповідальності;
- домінування соціально-економічних завдань і критеріїв.

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 основні 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).

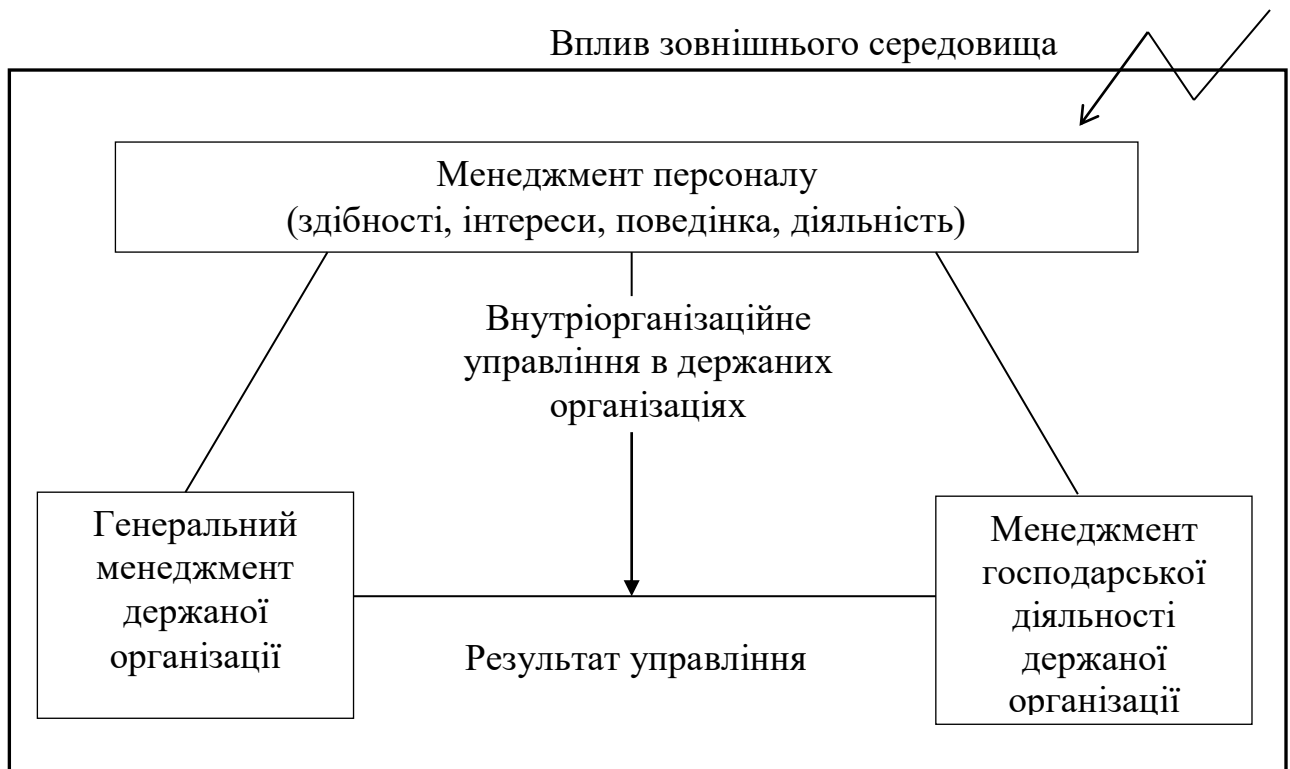
*Менеджмент господарської діяльності* забезпечує постановку завдань та цілей, які реалізують загальну стратегію державної організації, формування організаційної структури, розподіл функціональних обов'язків, врегулювання трудових конфліктів, виконання плану, стимулювання якісної роботи персоналу державної 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 і виконанні цілей та завдань, які впливають 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.

Схематичне зображення системи внутріорганізаційного управління в державних установах і організаціях наведено на рис. 1.1.

Формування механізмів внутріорганізаційного управління в державних установах і організаціях регламентується законодавчими та відомчими нормативними актами.

Так сфера діяльності генерального менеджменту регулюється постановами, розпорядженнями та наказами вищестоящих органів в таких питаннях як: формування стратегії установи, тобто загального комплексного плану, що розробляється на перспективу і покликаного забезпечити досягнення місії та розв'язання цілей і завдань державної організації здійснення керівництвом реалізації функцій планування, організації та контролю, забезпечення ефективного управління державною організацією.



**Рисунок 1.1 – Концептуальна модель внутріорганізаційного менеджменту**

В установчих документах, якими для державних організацій можуть виступати положення або статут, визначається структура управлінського персоналу, функції та повноваження керівників усіх рівнів.

Менеджмент господарської діяльності також базується на положенні або статуті державної організації, де чітко визначені її основні завдання, функції і права, організаційна структура в розрізі структурних підрозділів та допоміжних функціональних (штабних) служб, зазначено джерела фінансування діяльності організації, визначені комунікаційні зв'язки державної організації в процесі виконання покладених на неї завдань з іншими організаціями, установами, підприємствами, об'єднаннями громадян, населенням, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Оскільки, завданням менеджменту господарської діяльності також є забезпечення розподілу функціональних обов'язків всередині організації, то основними нормативними документами, на яких базується вироблення його механізмів, є положення про структурні підрозділи та посадові інструкції. Затверджуються положення про структурні підрозділи та посадові інструкції керівником (начальником) державної організації у межах закону та його компетенції.

В рамках менеджменту персоналу, як складової внутріорганізаційного управління, вище керівництво державної організації регулює та координує діяльність працівників через видачу розпоряджень та наказів щодо вдосконалення розподілу завдань і повноважень, забезпечення якісної роботи



персоналу, врегулювання конфліктів, налагодження тісних комунікаційних зв'язків всередині державної організації та за її межами.

Підходи до законодавчо-нормативного забезпечення системи внутріорганізаційного управління в цілому, та окремих її складових різняться в залежності від типу державної організації. Так, наприклад, законодавчо-нормативну базу менеджменту персоналу в державному органі складають: Закон України «Про державну службу», у якому визначено права та обов'язки державних службовців, умови вступу і перебування на державній службі, просування по службовій кар'єрі, Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної виконавчої влади» від 27.07.1995 р. № 560; Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19.12.1995 р. № 381; Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок стажування в державних органах» від 01.12.1994 р. № 804; Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок ведення особової справи» від 25.05.1998 р. № 731; Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик та посадових інструкцій від 01.09.1999 р., який встановлює узагальнені вимоги до змісту професійної діяльності і кваліфікації основних посад, та використовується при розробці конкретних професійно-кваліфікаційних характеристик та посадових інструкцій.

Система управління державною організацією повинна забезпечити умови постійного активного пошуку реальних можливостей підвищення результативності її діяльності на основі виконання сучасних управлінських технологій (технологій управління).

## **Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ І ОРГАНІЗАЦІЯХ**

### **Основні питання розділу**

2.1. Організаційна структура управління державною організацією та її елементи.

2.2. Побудова організаційних структур управління.

#### **2.1. Організаційна структура управління державною організацією та її елементи**

Однією з важливих характеристик державних установ і організацій є структура управління.

**Структура управління** – це сукупність стійких зв'язків суб'єктів і об'єктів управління державної організації, що реалізуються в конкретних організаційних формах, забезпечують цілісність управління і його відповідність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх змінах.

Структура управління державними установами і організаціями передбачає організаційне упорядкування, формування організаційної структури та здійснення безпосереднього внутріорганізаційного управління, через реалізацію функцій планування, організації, мотивації, контролю, координації.

Структура управління державної організації або організаційна структура управління через упорядкування взаємозв'язків між елементами системи визначає поділ праці і службові зв'язки між структурними підрозділами і працівниками управлінського апарату щодо підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень.

Відправною основою організації управління державними установами і організаціями виступає їх функціональна діяльність та наявне ресурсне забезпечення.

У контексті організації управління державними установами і організаціями видокремлюють наступні функції та дії щодо їх реалізації (табл. 2.2).

**Таблиця 2.1 – Вихідні елементи організації діяльності державних організацій**

Основний ресурс, який використовується	Функції державних організацій
Час	Планування
Споживачі громадських, управлінських послуг, товарів	Маркетингова діяльність
Гроші	Фінансове забезпечення
Персонал	Організація (координація) діяльності
Техніка	Виробництво управлінських послуг
Ідеї	Інноваційна діяльність
Дані	Інформаційне забезпечення
Культура	Соціальний розвиток колективу

**Таблиця 2.2 – Зміст організації управління державними установами і організаціями**

Функції	Дія щодо реалізації даної функції
Встановлення цілей	Визначення майбутнього стану державної організації
Розроблення стратегії	Обґрунтування способу досягнення організаційних цілей
Планування роботи	Розподіл завдань між конкретними виконавцями
Проектування роботи	Формування посадових функцій виконавців
Мотивація і стимулювання персоналу	Цілеспрямований вплив на працівника
Координація діяльності	Погодження зусиль виконавців
Облік та оцінка виконаних робіт	Контроль виконання робіт
Контроль виконання роботи	Порівняння фактичного стану виконання робіт (надання громадських, управлінських послуг) із запланованим (бажаним)
Зворотний зв'язок	Корегування цілей

Забезпечення реалізації організаційної функції (функції організації діяльності) здійснюється через адміністративно-організаційне і оперативне управління. Адміністративно-організаційне управління визначає тип структури державної установи, встановлює взаємозв'язок та розподіл функцій між усіма підрозділами (відділами), передбачає встановлення прав і

відповідальності між працівниками державної організації. Оперативне управління забезпечує функціонування державної організації у відповідності із затвердженим планом. Воно полягає у періодичному порівнянні фактично отриманих результатів із результатами, обумовленими планом, з подальшим їх корегуванням.

*Функція організації* – це процес створення структури установи, яка дає можливість людям ефективно працювати для досягнення спільної мети. Необхідною умовою створення структури є виконання робіт в межах функції планування, адже чітке визначення місії організації, цілей та завдань, вироблення стратегії діяльності формують базу для побудови структури. Важливим аспектом функції організації є визначення кола працівників, які повинні забезпечувати виконання конкретних завдань. Сутність цієї функції полягає у створенні такої мережі організаційних відносин, яка б забезпечувала цілісність управлінської системи, ефективні взаємовідносини її компонентів, доцільні відносини координації і субординації між ними. Стосовно кожної конкретної державної організації, це означає формування управлінської структури, добір персоналу, організацію її діяльності.

Здійснюючи організаційну функцію, суб'єкт управління визначає організаційну структуру, тобто форму організації системи, яка має забезпечити реалізацію стратегії державної установи.

«Структура управління організацією», або «організаційна структура управління» – одне з ключових понять менеджменту, яка тісно пов'язане з цілями, функціями та процесом управління. В межах організаційної структури протікає весь управлінський процес (рух потоків інформації і прийняття управлінських рішень), в якому приймають участь керівники всіх рівнів, категорій і професійної спеціалізації.

При розгляді організаційної структури державної організації слід мати на увазі, що об'єктом структуризації може виступати вся організація (структура організації), її окремі підрозділи, керівний апарат (структура керівництва) і кожен елемент як самої організації, так і її апарату управління, якщо розглядати їх окремо (структура кадрів державної організації, структура технічних засобів, структура методів управління, структура функцій управління та ін.).

Державні організації, як і інші типи організацій, належать до складу систем управління, структура яких є логічним співвідношенням рівнів управління і підрозділів, побудованих за такою формою, яка дає змогу найбільш ефективно досягати цілей організації.

Організаційна структура управління може розглядатися як форма розподілу і кооперації управлінської діяльності, в межах якої здійснюється процес управління за відповідними функціями, спрямованими на вирішення поставлених завдань і досягнення намічених цілей. З цих позицій структура управління постає у вигляді системи оптимального розподілу функціональних обов'язків, прав і відповідальності, порядку та форм взаємодії між органами управління, що входять до її складу, а також працюючими в ній людьми.

Організаційну структуру визначають також як управлінську категорію, яка відображає організаційну сторону відносин управління і становить єдність рівнів і ланок управління у їх взаємозв'язку та підпорядкованості<sup>1</sup>.

Під організаційною структурою управління державних установ і організацій слід розуміти впорядковану сукупність управлінських підрозділів що дозволяє управляти державною організацією, взаєминами та підпорядкованістю цих підрозділів. Організаційну структуру формують: кількість і види ланок управління; взаємне розміщення, зв'язки та підпорядкованість цих ланок; завдання, права, обов'язки, повноваження і відповідальність кожної ланки в межах виконання функцій управління; чисельність та професійно-кваліфікаційний склад працівників; ступінь централізації і децентралізації функцій управління.

*Ланка управління* – це відокремлений структурний підрозділ, що здійснює функції управління і наділений для цього певними повноваженнями і правами, визначеною відповідальністю за реалізацію функцій та використання прав.

До ланок управління належать: структурні підрозділи, а також окремі службовці, які виконують відповідні функції управління або їх частину; керівники, які здійснюють регулювання та координацію діяльності декількох структурних підрозділів. В основу створення ланки управління покладено виконання структурними підрозділами певної управлінської функції, при цьому встановлені між ними зв'язки мають горизонтальний характер.

*Рівень управління* – це сукупність ланок управління, що займають певний щабель в ієрархії управління державною установою. Рівні управління, поєднуючи різні ланки, характеризують рівень концентрації процесу управління і послідовність підпорядкування одних ланок іншими зверху донизу.

Рівні управління знаходяться у вертикальній залежності і підпорядковуються один одному за ієрархією. Звідси виникла так звана пірамідальна структура управління організацією. Кількість сходин (або рівнів) управління визначає тип структури з точки зору її складності. Залежно від цього організаційна структура може бути, наприклад, дворівнева, трирівнева та ін. (рис. 2.1).

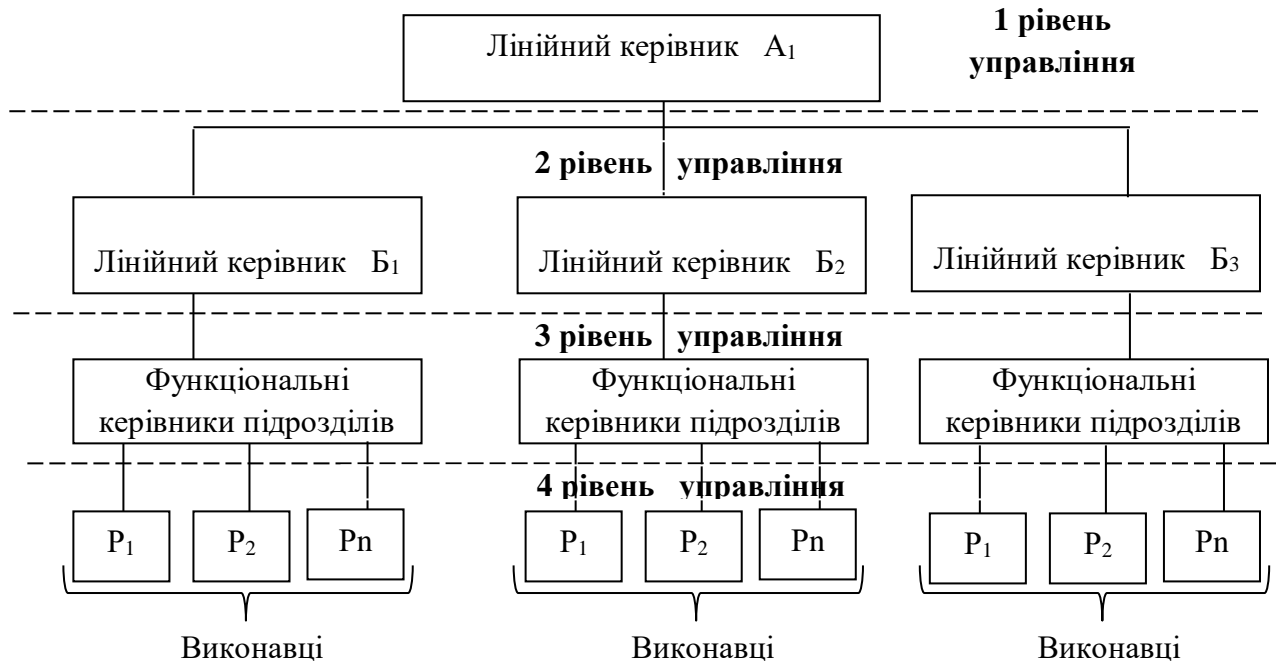
Рисунок свідчить про те, що державній організації притаманна чотирирівнева організаційна структура, де:

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

2 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;

3 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;

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



**Рисунок 2.1 – Ланки та рівні управління в державній організації**

Важливим елементом структури державної організації є внутріструктурні зв'язки. Вони складають інформаційну основу управління. За їх допомогою відбувається обмін інформацією між керівниками і структурними підрозділами, досягається взаєморозуміння між учасниками управлінських процесів та здійснюється координація управлінської діяльності.

Прийнято вирізняти *вертикальні* та *горизонтальні* зв'язки. В основі вертикальних зв'язків лежать відносини детермінації, тобто підпорядкованості. Зв'язки типу детермінації встановлюються між керівниками, структурними підрозділами та окремими працівниками в тих випадках, коли одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші зобов'язані їх виконувати. Вертикальні зв'язки встановлюються між керівниками та їх підлеглими. Горизонтальні зв'язки базуються на відносинах взаємозв'язку і взаємозалежності або опосередкованої залежності та встановлюються між рівноправними керівниками і структурними підрозділами, які тісно взаємодіють в процесі управлінської діяльності.

В структурі управління державною організацією розрізняють *лінійні* і *функціональні* зв'язки. Лінійні зв'язки – це відносини з приводу прийняття і

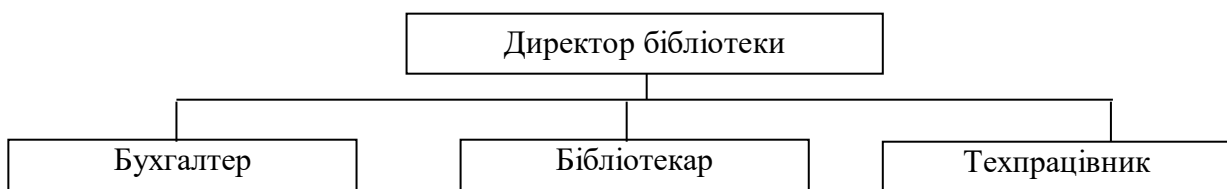
реалізації управлінських рішень і руху інформації між так званими лінійними керівниками, тобто особами, які повністю відповідають за діяльність організації або її структурних підрозділів. Функціональні зв'язки пов'язуються з певними функціями менеджменту. Відповідно використовується таке поняття, як повноваження: лінійних керівників, штабного персоналу і функціональні повноваження. Повноваження лінійних керівників дають право вирішувати всі питання розвитку підлеглих їм організацій і підрозділів, а також віддавати розпорядження, обов'язкові для виконання іншими членами організації (підрозділів). Повноваження штабного персоналу обмежуються правом планувати, рекомендувати, радити або допомагати, але не наказувати іншим членам організації виконувати їх розпорядження. Якщо тому чи іншому працівнику управлінського апарату надається право приймати рішення і здійснювати дії, що зазвичай виконуються лінійними керівниками, він отримує так звані функціональні повноваження.

Збільшення кількості елементів і рівнів в організаційній структурі управління, безперечно, призводить до багатократного зростання кількості і складності зв'язків, що виникають в процесі прийняття управлінських рішень; наслідком цього нерідко є сповільнення процесу, що в сучасних умовах рівне погіршенню якості функціонування системи менеджменту державних установ і організацій.

Організаційні структури державних організацій різноманітні. Ця різноманітність ще більше посилюється, якщо прийняти до уваги різницю в розмірах, складності та сфері діяльності державних організацій різних організаційно-правових форм. Однак, незалежно від різноманітності державних установ і організацій, систем управління ними, в їх побудові можна спостерігати наявність постійних зв'язків та закономірностей.

Залежно від типів зв'язків між елементами, розрізняють такі найбільш поширені в державних організаціях типи бюрократичних організаційних структур, як лінійна, лінійно-функціональна, лінійно-штабна.

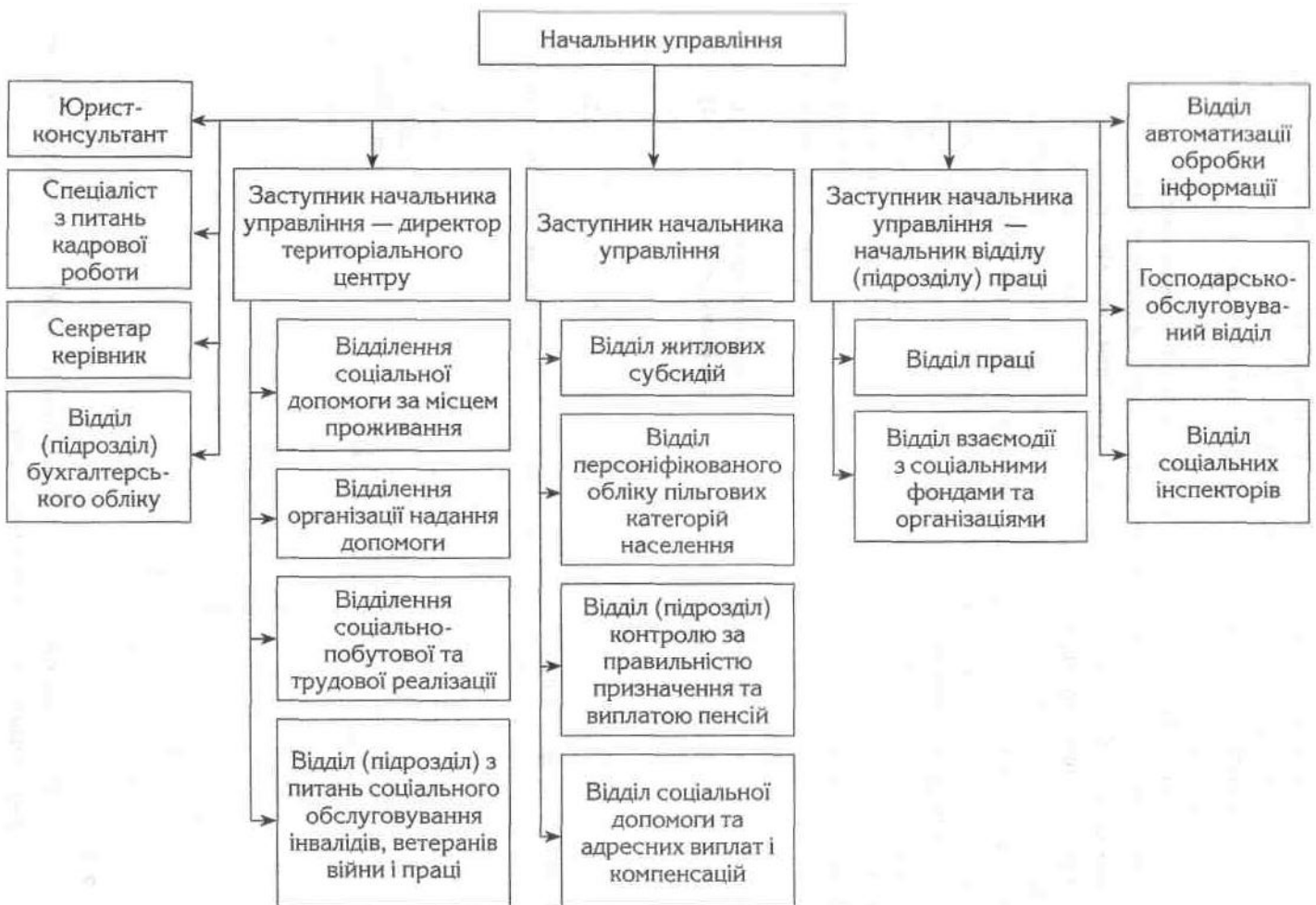
Лінійний тип організаційної структури управління притаманний невеликим державним організаціям, що спеціалізуються на наданні одного-двох видів громадських послуг. Даний тип організаційної структури характерний для бібліотечних установ, дошкільних закладів (рис. 2.2).



**Рисунок 2.2 – Лінійний тип організаційної структури управління**

Функціональна організаційна структура притаманна тим державним організаціям, де має місце функціональний розподіл праці й функціональна спеціалізація. Її основу становить принцип побудови і спеціалізації управлінського процесу за функціональними підсистемами організації.

При даному типі організаційної структури найважливіші функції, що реалізуються державною організацією, знаходять організаційне закріплення. Для забезпечення реалізації кожної з основних функцій формуються спеціалізовані підрозділи з кваліфікованих працівників. Даний тип організаційної структури набув поширення в державних органах (рис. 2.3).



**Рисунок 2.3 – Організаційна структура Управління соціального захисту населення районної державної адміністрації**



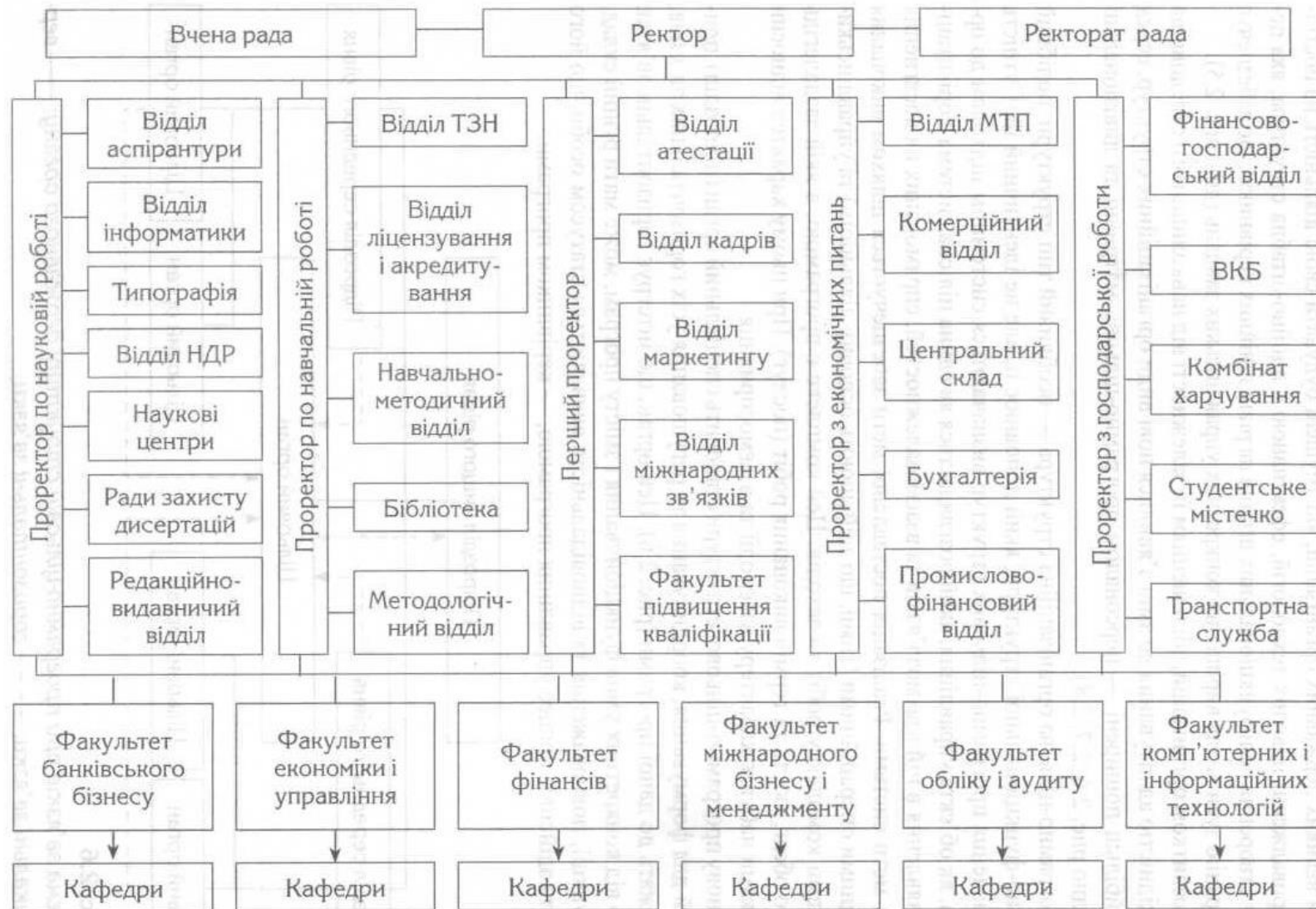
Лінійно-функціональні структури ефективні для державних організацій, які функціонують в стабільному режимі, характеризуються рівномірним розвитком, не мають значних впливів з боку оточуючого середовища. Горизонтальні зв'язки в таких випадках встановлюються на відносно тривалий час і їх регулювання не потребує додаткових втручань вищестоящих органів управління. Недоліком 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.

Даний тип побудови організаційної структури управління використовується на середніх за величиною державних підприємствах та в державних органах (рис. 2.4).



**Рисунок 2.4 – Лінійно-функціональний тип організаційної структури управління державним автотранспортним підприємством**

Для великих державних організацій, які змушені будувати свою діяльність на постійному впровадженні новітніх технологій, ефективною є лінійно-штабна структура, яка передбачає створення поліфункціональних штабів на рівні лінійних керівників, що забезпечує концентрацію зусиль для вирішення конкретних управлінських завдань (див. рис. 2.5).

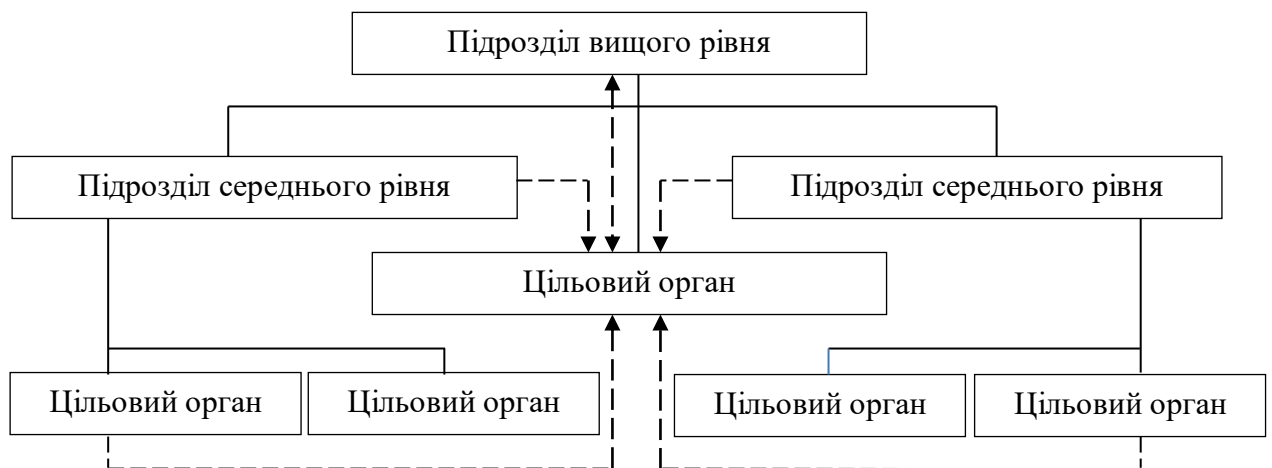


**Рисунок 2.5 – Лінійно-штабний тип організаційної структури управління університетом**

З розвитком організацій, збільшенням їх залежності від навколишнього середовища та необхідністю адаптування до змін з'явилися нові види організаційних структур, серед яких найбільш поширені – програмно-цільові, матричні та дивізійні.

Програмно-цільова організаційна структура – особливий тип структури, подібний до лінійно-функціональної структури, який доповнює її, але не ідентичний їй. Сутність та призначення програмно-цільових структур визначаються системним підходом до організації, як об'єкта управління, який розглядається як єдина цілісна система з орієнтацією на виявлення в ній взаємозв'язків та взаємозалежностей, спрямованих на досягнення кінцевої мети системи. Реалізація поставленої мети забезпечується шляхом виконання відповідними операційними (тими, що здійснюють основну діяльність) та управлінськими ланками комплексу робіт та заходів. Цей комплекс є програмою, в якій заздалегідь виявлено обсяг, якість та термін виконання робіт (послуг). При цьому характер відносин між ланками набуває характеру взаємодії та взаємосприяння.

Основу програмно-цільової структури становить спеціальний орган (підрозділ), призначений для формування, координування та регулювання усіх горизонтальних зв'язків, які належать до даної програми (рис. 2.6). Цей орган, що інтегрує горизонтальні зв'язки залежно від конкретних умов функціонування і змісту програм, може мати різний склад. Його функції, повноваження та відповідальність виявляються статусом особи, що його очолює та здійснює процес управління програмою, – керівником програми.



**Рисунок 2.6 – Схема зв'язків при програмно цільовій структурі державного органу:**

----- вертикальні зв'язки; - - - - - горизонтальні зв'язки.

Відповідно до повноважень та відповідальності, якими наділено керівника програми розрізняють такі основні організаційні варіанти побудови програмно-цільових структур: координаційну; проектну, або продуктову; змішану.

При програмно-цільовій структурі координаційного типу керівник програми та підлеглі йому працівники відіграють лише допоміжно-координаційну роль і виступають додатковим інструментом для забезпечення більш оперативної та збалансованої взаємодії між співвиконавцями проекту. Керівники програми при цьому практично не наділяються правами прийняття рішень і несуть лише часткову відповідальність за виконання окремої складової програми.

Ця система досить ефективна в умовах великої кількості програм з нескладною кооперацією підрозділів, при виконанні яких на перший план виходять питання підвищення оперативності та комплексності їх виконання.

При проектній або продуктивій структурі на керівника програми покладається вся відповідальність за якість і терміни виконання робіт. У зв'язку з цим, він дістає всі права розпорядництва (виконавці програми переходять у повну підлеглисть керівника). При цьому всередині програмно-цільової структури формується традиційна лінійно-функціональна структура. Застосування такого варіанта доцільне у випадку, коли організація виконує обмежену кількість складних програм, які потребують високої якості, суттєво вирізняються між собою, а у виконанні кожної з них задіяний окремий колектив працівників, що не бере участі в інших програмах. Така структура, за рекомендацією фахівців, може бути використана в організаціях, що вирішують вузьке коло складних питань.

При змішаному варіанті організації програмно-цільової структури на керівника програми покладається вся повнота функціонального керівництва, однак він не має права безпосереднього розпорядження працівниками. Це означає, що всі рішення, які стосуються сутності, якості та термінів виконання робіт, приймає керівник програми, а організацію реалізації цих рішень – забезпечують безпосередні керівники виконавців відповідно до діючої лінійно-функціональної структури управління.

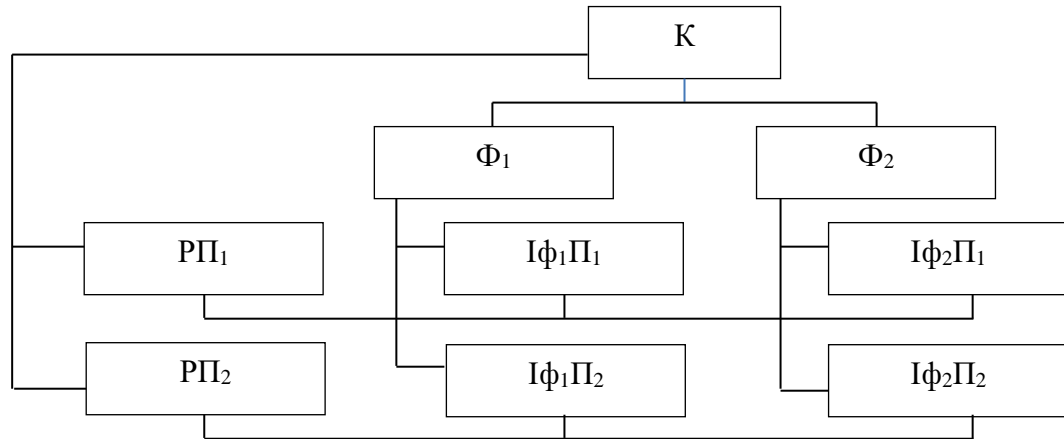
Такий варіант організації програмно-цільової структури доцільний у тих випадках, коли в організації одночасно виконуються невелика кількість складних, відповідальних і високовитратних програм довгострокового характеру та значна кількість менш складних і довгострокових робіт.

У кожному окремому випадку використання чистої продуктової, програмної, змішаної або координаційної системи управління програмою повинно обслуговуватись конкретними умовами організації.

Перерозподіл функцій між органами лінійно-функціональної і програмно-цільової структур приводить до виникнення матричної схеми (рис. 2.7), яка застосовується зараз у цілому ряді організацій, у тому числі таких, що займаються інноваційною діяльністю.

За матричної схеми організаційної структури виконавець має двох або більше керівників, яким він підлеглий. Виконавець (за програмою або

проектом) знаходиться в точці перетину міжфункціональних зв'язків, які регулюються як керівником програми, так і лінійними керівниками.



**Рисунок 2.7 – Матрична структура органу державної влади:  $K$  – лінійний керівник;  $\Phi_1, \Phi_2$  – функціональні ланки (керівники);  $РП_1, РП_2$  – керівники проектів;  $Іф_1П_1, Іф_2П_2$  – групи функціональних керівників, що оперативно підлеглі керівникові проекту ( $РП_1, РП_2$ ) при методичному керівництві функціональної служби ( $\Phi_1, \Phi_2$ ).**

Цей перетин організаційних зв'язків надає організаційній структурі матричний характер. Із матричної моделі видно, що взаємодія лінійно-функціональної та програмно-цільової структур зберігає всю сукупність інформаційних зв'язків, притаманних механізму управління, які не суперечать принципу єдиноначальності, оскільки вертикально-лінійне керівництво функціональними органами обох структур зберігається за одними й тими ж рівнями управління.

Матрична організаційна структура управління надійна і стійка при виконанні таких робіт, які встановлені й повторюються (як і лінійно-функціональна схема) і водночас мають спеціальний механізм координації функціональних і міжфункціональних зв'язків щодо досягнення цілей, які змінюються.

Матричний тип структури управління використовується в організаціях зі складним характером робіт, а також для забезпечення надання висококваліфікованих послуг та проведення експертизи в галузі науки і техніки.

## 2.2. Побудова організаційних структур управління

Трансформації функціональної структури державних організацій, зумовлені змінами в середовищі їх функціонування, актуалізують завдання формування і удосконалення організаційних структур управління.

*Формування організаційної структури* – процес структурного упорядкування та функціонування державної організації, який відбувається в залежності від цілей та завдань, що їй притаманні. Таким чином, державна організація (установа) стає системно організованою. Їй притаманні: цілі і загальні функції; єдність принципів утворення і побудови; структурна єдність; підпорядкованість та інші ієрархічні зв'язки та відносини; чіткі процедури прийняття управлінських рішень. Створення структури державної організації забезпечує можливість людям ефективно працювати разом для досягнення організаційних цілей, здійснення систематичної координації завдань, налагодження формальних взаємовідносин.

Процес формування організаційної структури управління державної установи являє собою закріплення функцій, прав і відповідальності за персоналом державної організації і передбачає реалізацію наступних кроків:

- визначення характеру виконуваної роботи;
- здійснення організаційного проектування;
- побудову логічних груп управління.

В процесі визначення характеру виконуваної роботи організація ділиться по горизонталі на великі блоки-підрозділи, які відповідають найважливішим напрямкам діяльності з реалізації стратегії.

Здійснення організаційного проектування виражається в формуванні організаційних проектів, які повністю охоплюють управлінську діяльність і передбачають:

- формування системи цілей, спільних для державної організації в цілому та кожного її окремого підрозділу;
- визначення складу, взаємозв'язків та підпорядкованості структурних підрозділів чисельності і складу персоналу апарату управління у підрозділах;
- розподіл повноважень і відповідальності між підрозділами; встановлення порядку прийняття рішень в розрізі завдань, що виконуються;
- визначення порядку і послідовності збору, зберігання, опрацювання, накопичення та видачі інформаційних даних;
- регламентація управлінської діяльності.

На етапі побудови логічних груп управління здійснюється визначення посадових обов'язків персоналу, створюються функціональні підрозділи, які забезпечують виконання робіт і реалізацію функцій під керівництвом начальника підрозділу.

Процес формування організаційної структури включає в себе формулювання цілей і завдань, визначення складу і місця підрозділів, їх ресурсного забезпечення (включаючи чисельність працівників), розробку регламентуючих процедур, документів, положень, що закріплюють і

регулюють форми, методи, процеси, які здійснюються в організаційній системі управління.

В ході формування організаційної структури управління здійснюється формування загальної структурної схеми, що у всіх випадках має принципове значення, оскільки при цьому визначаються головні характеристики організації, а також напрямки, за якими необхідно здійснювати більш поглиблене проектування як організаційної структури, так і інших важливих аспектів системи (здатність обробки інформації).

Розробка складу основних підрозділів і зв'язків між ними передбачає реалізацію організаційних рішень як у великих лінійно-функціональних і програмно-цільових блоках, так і у самостійних (базових) підрозділах апарату управління, а також розподіл завдань між ними і побудову внутрішніх зв'язків. Під базовими підрозділами розуміють самостійні структурні одиниці (відділи, управління, сектори, лабораторії), на які організаційно розділяються лінійно-функціональні і програмно-цільові підсистеми. Базові підрозділи також можуть мати свою внутрішню структуру.

Регламентация організаційної структури передбачає розробку кількісних характеристик апарату управління і процедур управлінської діяльності. Вона включає визначення складу внутрішніх елементів базових підрозділів (бюро, груп, і посад); визначення проектної чисельності підрозділів; розподіл завдань і робіт між конкретними виконавцями; встановлення відповідальності за їх виконання; розробку процедур виконання управлінських робіт у підрозділах; розрахунок затрат на управління і показників ефективності апарату управління в умовах проектованої організаційної структури, що проектується.

Побудова структури управління державних установ і організацій здійснюється шляхом організаційного проектування, яке впливає зі стратегічного плану і спрямоване на виконання місії і реалізацію цілей організацій. Етапами організаційного проектування є:

горизонтальний поділ праці (закріплення видів діяльності за лінійними і функціональними підрозділами);

налагодження інформаційно-комунікативних зв'язків між структурними підрозділами;

визначення співвідношень повноважень різних посад;

виокремлення посадових обов'язків та закріплення їх за конкретними посадовими особами.

Побудова структури організації базується на таких чинниках як спеціалізований поділ праці і сфера контролю. *Спеціалізований поділ праці* – це закріплення відповідних функцій, спеціалізація завдань, обов'язків, повноважень та навичок працівників. *Горизонтальний поділ праці* – це поділ праці залежно від спеціалізації. *Вертикальний поділ праці* – це поділ праці, що формує певну ієрархію в управлінні. Особи, які в результаті горизонтального і вертикального поділу праці опинились в підпорядкуванні одного керівника, являють собою сферу контролю.

Організацію діяльності здійснюють керівники усіх рангів, але рішення щодо вибору управлінської структури для реалізації функцій та розвитку технічних завдань і засобів є прерогативою керівництва вищої ланки. Найдосконалішою є така структура, яка дає змогу державній організації налагоджувати ефективну взаємодію із зовнішнім середовищем, ефективно й цілеспрямовано розподіляти та спрямовувати зусилля своїх співробітників, задовольняючи таким чином потреби населення, а отже, досягати поставленої мети.

В даному аспекті умовно можна вирізнити три категорії організаційних проблем:

1. Проблеми загальної організації та структури. Це проблеми, що стосуються конкретного поділу організації по горизонталі на широкі блоки, які відповідають найважливішим напрямам діяльності, виходячи із стратегії організації. При цьому слід визначити, які види діяльності повинні виконувати лінійні підрозділи, а які – штабні.

2. Проблеми встановлення співвідношення повноважень різних посад. З метою ефективного використання працівників і уникнення перевантажень керівництва слід передбачити подальший поділ на більш дрібні структурні підрозділи.

3. Проблеми визначення посадових обов'язків та оперативних завдань і сукупності функцій, закріплених за конкретним працівником.

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.

Відправними елементами організаційної структури управління державною організаційною виступають структурні підрозділи апарату управління. *Структурний підрозділ апарату управління* – це адміністративно відокремлена його частина, що виконує одну або декілька функцій управління. На формування нового підрозділу організаційної структури управління справляють вплив чотири фактори:

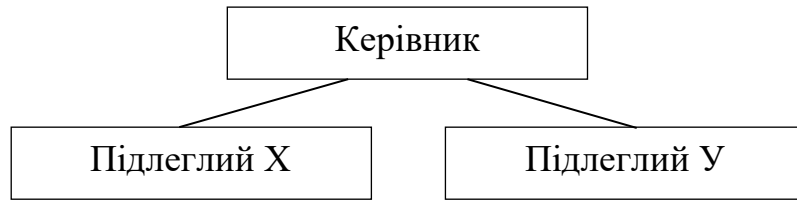
1. *Діапазон контролю*. Для виконання керівником управлінських функцій необхідна наявність достатнього часу для координації діяльності і контролю за роботою підлеглих. Характерно, що при визначенні меж діапазону контролю до уваги береться кількість відносин, що контролюється, а не лише кількість робіт і підлеглих працівників. Виокремлюють три основні види відносин між керівником і підлеглим:

прямі відносини, кількість яких рівна кількості підлеглих (рис. 2.8)

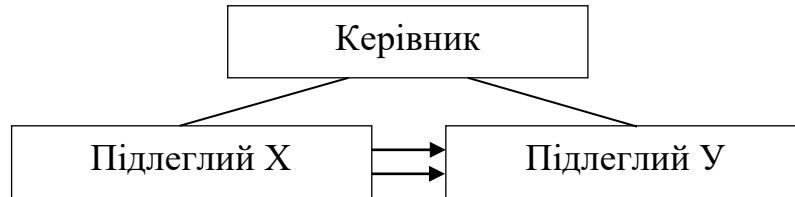
перехресні відносини, що виникають між двома підлеглими одного керівника і використовуються для взаємного консультування (рис.2.9);

прямі групові відносини між керівником і можливими комбінаціями підлеглих (рис. 2.10). (Прямі групові відносини будуть: А і Х в присутності У; А і У в присутності Х).





**Рисунок 2.8 – Прямі відносини між керівником і підлеглим**



**Рисунок 2.9 – Перехресні відносини між керівником і підлеглим**



**Рисунок 2.10 – Прямі групові відносини між керівником і можливими комбінаціями підлеглих**

*Таблиця 2.3 – Залежність кількості підлеглих від кількості відносин*

Кількість підлеглих	Загальна кількість відносин
1	1
2	6
3	18
4	44
5	100
6	222
7	490
.....	.....
18	2259602

У кожній державній організації має бути визначено, якою кількістю підлеглих повинен управляти керівник. Норма управління ставить в залежність від кількості посадових зв'язків, які потребують уваги керівника.

Загальна кількість відносин визначається за формулою:

$$K_g = P(2^{p-1} + P - 1),$$

де  $K_g$  – загальна кількість відносин,  $P$  – кількість підлеглих.

Залежність кількості підлеглих від кількості відносин наведено в табл.

2.3.

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

3. *Координація діяльності персоналу.* Для досягнення цілей державної організації важливо, щоб її працівники 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.

4. *Зміст роботи.* Окремі види робіт, наприклад, розробка стратегії розвитку державної організації, роботи, невіддале виконання яких може зумовити небажаний суспільний резонанс, вимагають особливої уваги керівництва.

Фундаментальна організаційна структура, що є основою організаційного проектування, протягом багатьох років представляла собою класичну піраміду. Хоча пірамідальний тип побудови організацій, в тому числі і державних, використовується досить широко, припускається, що організаційний проект буде характеризуватися чотирма основними відмінностями від сучасних організаційних структур: невеликою кількістю рівнів управління; плинністю («пористістю») організаційних структур (відділів); поєднанням традиційних та адаптивних систем управління; орієнтацією на поділ ресурсів.

Так, зменшення кількості рівнів управління та ролі вертикальної ієрархії, обмеження значимості традиційної адміністративної ієрархії посад дозволить максимально враховувати людський чинник в ході підготовки та прийняття рішень в державних установах, а також дасть можливість оптимізувати соціально-психологічний клімат колективу.

В міру збільшення розмірів організацій та множини факторів впливу на їх діяльність, установи починають утискати можливості нижчих підрозділів у прийнятті рішень. Організаційні зміни, пов'язані з формуванням «пористих» організаційних структур відділів, дадуть можливість забезпечити незалежність поточної діяльності, а стратегічні позиції погоджувати з керівництвом, зменшити жорсткість бар'єрів між відділами, що дозволить

персоналу установ і організацій брати участь у підготовці та прийнятті рішень.

Протягом багатьох років більшість організаційних структур державних установ залишається незмінною. Крім того, окремі системи управління державними установами (система мотивації 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 в державних організаціях та підтримка і заохочення індивідуальної ініціативи.

Система фінансування державних установ і організацій є бюджетною. Виходячи з наявного ресурсного забезпечення, керівники визначають майбутні можливості розвитку організації. Може використовуватись і інший підхід, коли керівники оцінюють досяжність організаційних можливостей, і, залежно від цього, визначають необхідну ресурсну базу, що є значно перспективнішим, оскільки в даному випадку ресурси розглядаються як засіб реалізації привабливих можливостей державної установи. Орієнтація на розподіл ресурсів в ході розробки організаційних проектів державних установ є актуальною, оскільки дозволить максимально задовольнити потреби споживачів у товарах та послугах, дасть можливість зробити бюрократію максимально «прозорою» та «чутливою» до суспільних вимог і очікувань.

Найбільш поширеним є класичний, біхевіористичний (поведінковий), ситуаційний, системний підходи до побудови організаційної структури. Побудова організаційної структури організації в рамках *класичного підходу* передбачає чітке формулювання цілей, що ставляться перед установою. Організаційна структура установи розглядається при цьому підході як машина, що необхідна для вирішення конкретних завдань шляхом встановлення завдань структурним підрозділам та окремим працівникам. Вважається, якщо завдання встановлені більш конкретно, то вони можуть бути краще виконані.

Сутність *біхевіористичного (поведінкового) підходу* полягає в тому, що організаційна структура розглядається як соціальний організм і основна увага звертається на соціальну роль працівників колективу установи. Об'єктом управління при цьому є мотивація праці працівників, взаємовідносини в малих групах, групова та міжгрупова поведінка, задоволення соціально-економічних потреб членів трудового колективу тощо.

*Ситуаційна концепція* виникла на основі класичного та біхевіористичного підходів, її представники вважають, що під час побудови структури організації необхідно враховувати конкретну ситуацію, в якій буде діяти ця організація. До ситуаційних факторів, які треба враховувати, вони віднесли: тип технології та обсяг робіт, орієнтацію на нововведення, характер та важливість вирішуваних завдань, національні традиції і т. ін.

*Системний підхід* розглядає організаційні структури як складні соціально-економічні системи, складові яких мають якісні риси, які можуть бути втрачені в разі відокремлення їх від організаційної структури, а структури в цілому мають суттєві риси, які не притаманні їх окремим складовим. Відмінними особливостями цього підходу є те, що організаційна структура державної організації розглядається як складова більшої організаційної системи; вона сама є складною соціально-економічною системою, а її складові мають власні цілі.

Необхідність формування нових організаційних структур виникає у випадках:

- 1) створення нової організації;
- 2) реструктуризації старої організації;
- 3) зміни в підходах та методах управління організацією;
- 4) зміни напрямку діяльності організації тощо.

У наш час використовуються різноманітні методичні підходи до побудови структур управління. Найбільш поширеними методами є: досвідний, експертний, аналогій, нормативний, параметричний, технологічний, структуризації цілей, економіко-математичного моделювання, імітаційного моделювання.

*Досвідний метод* припускає вивчення рішень аналогічних завдань в інших організаціях, внесення пропозицій на основі аналізу ситуацій, що відбулись, та орієнтування на колективний досвід різних працівників.

*Експертний метод* також базується на досвіді фахівців, які добре знають сутність вирішуваних завдань, володіють достатньою інформацією про дійсні обставини даної організації та вільні у висловленні своєї думки.

*Метод аналогій* полягає у застосуванні організаційних форм та механізмів управління, що виправдали себе в організаціях з подібними характеристиками (характером вирішуваних питань, послуг, типом технології, обсягом виконуваних робіт та ін.) стосовно організації, що проектується. На основі методу аналогій формуються типові рішення, схеми організаційних структур, типові положення про підрозділи, посадові інструкції.

*Нормативний метод* базується на використанні при побудові організаційної структури цілого ряду нормативів, серед яких можна вирізнити такі: норма керованості – відношення між кількістю керівників та підлеглих; граничні величини службовців для формування з них самостійних відділів, бюро, груп; нормативна чисельність персоналу за функціями управління та ін.

*Параметричний метод* використовується в тих випадках, коли систему управління можна описати за допомогою взаємопов'язаних параметрів, які характеризують керований об'єкт та керуючу систему (апарат управління).

*Технологічний метод* (або метод формування організаційної структури на основі технологічного процесу реалізації завдань управління) передбачає виконання роботи зі створення необхідних структур у такій послідовності: визначення цілей і завдань, а також функцій, які виконуються державним

організаціями; виявлення обсягу необхідної інформації та характеру її носіїв; встановлення стандартного переліку робіт та операцій за кожною з функцій управління, а також алгоритмів їх реалізації, розрахунок на основі встановлених норм трудомісткості виконання управлінських робіт за окремими функціями управління; розподіл завдань і функцій між підрозділами структури управління.

*Метод структуризації цілей* передбачає розробку системи цілей організації включно з їх кількісним та якісним формулюванням та наступний аналіз організаційних структур з погляду відповідності їх системі цілей.

*Метод економіко-математичного моделювання* (зокрема організаційно-економічного та імітаційного) передбачає здійснення послідовно формалізованого опису розташування структурних елементів відповідного функціонального призначення, а потім – опису взаємодії цих елементів.

В основі *організаційно-економічного моделювання* лежить розробка графічних та математичних відображень розподілу прав і відповідальності, зв'язків між підрозділами і посадами, потоків інформації.

*Імітаційне моделювання* передбачає побудову та використання моделей, які характеризують динаміку окремих показників об'єкта управління, взаємопов'язаних у вигляді системи моделей, кожна з яких показує зміни окремих параметрів, що відбуваються під впливом зовнішніх факторів або зрушень у співвідношенні елементів в об'єкті управління.

В українській практиці побудови структури управління державною установою, зокрема органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, найчастіше використовується лінійно-функціональна схема побудови державного органу з підключенням до неї програмно-цільових ланок.

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 роз ряду таких критеріїв належать:

- 1) відповідність складності організаційної структури складності об'єкта управління;
- 2) забезпечення на кожному із щаблів управління відповідності між необхідними функціями і закріпленими правами 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 організаціями;
- 7) час проходження інформації від вищого керівництва до безпосереднього виконавця.

З огляду на вищеназвані критерії найоптимальнішою є організаційна структура, яка дозволяє державній організації максимально ефективно взаємодіяти із зовнішнім оточенням, цілеспрямовано розподіляти зусилля персоналу на досягнення визначеної мети. Оскільки завданням організаційної структури є забезпечення реалізації завдань, що стоять перед державною установою, то й проектування організаційної структури повинно виходити із стратегічних планів державної організації та ґрунтуватися на принципі «Стратегія визначає організаційну структуру». У кінці кінців організаційна структура повинна оцінюватися її можливостями у справі досягнення цілей, що стоять перед державною установою.

Зміна цілей може зумовити неефективність існуючої організаційної структури, тоді структура сама виступає об'єктом управління, мета якого – досягнення і підтримання її відповідності цілям державної установи. Досягнення останніх з плином часу може породжувати проблеми. Остаточно цілі можуть бути формалізовані лише після розробки стратегії і бюджету, що дає реальні можливості визначити їх практичну досяжність.

Організаційна структура управління державних установ і організацій не є чимось сталим; вона постійно видозмінюється, удосконалюється відповідно до змін 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 установ і організацій різних сфер та галузей. Аналіз сучасних тенденцій свідчить про те, по окремі державні організації відходять від функціонального типу побудови організаційних структур, зменшують так звану «вертикаль» управління тощо.

Побудова організаційних структур державних установ і організацій залежить від впливу як зовнішніх, так і внутрішніх умов і факторів, а саме: напрямків державної політики; конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій державного управління; компетентності управлінських кадрів; інформаційного забезпечення діяльності державних організацій.

Забезпечення оптимальності організаційної структури управління досягається через врахування основних принципів її формування, які можна сформулювати наступним чином:

організаційна структура управління повинна насамперед відображати цілі і завдання організації;

слід передбачати оптимальний розподіл праці між органами управління і окремими працівниками, що забезпечував би творчий характер праці і нормальне навантаження, а також належну спеціалізацію;

нормування структури управління необхідно пов'язувати з визначенням повноважень і відповідальності кожного працівника і органу управління, з встановленням системи вертикальних і горизонтальних зв'язків між ними;

між функціями і обов'язками, з одного боку, і повноваженнями і відповідальністю, з іншого, необхідно підтримувати відповідність, порушення якої призводить до дисфункції системи управління в цілому;

організаційна структура управління повинна бути адекватною соціально-культурному середовищу організації, яке виявляє суттєвий вплив на рішення відносно рівня централізації і деталізації, розподілу повноважень і відповідальності, ступеня самостійності і масштабів контролю керівників. Практично це означає, які спроби сліпо копіювати структури управління, що успішно функціонують в інших соціально-культурних умовах, не гарантують бажаного результату.

## Розділ 3. ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНІ ЗВ'ЯЗКИ В СИСТЕМІ МЕНЕДЖМЕНТУ

### Основні питання розділу

3.1. Інформаційне забезпечення діяльності держаних установ і організацій.

3.2. Комунікаційний процес та його особливості в державних організаціях.

#### 3.1. Інформаційне забезпечення діяльності держаних установ і організацій

Управління будь-якою соціально-економічною системою пов'язане з використанням інформаційних ресурсів та інформаційними процесами. Інформація виступає основою процесу управління, оскільки саме вона містить відомості, необхідні для оцінки ситуації та прийняття управлінських рішень. Відсутність інформації не дає керівнику можливості свідомо та аргументовано діяти.

Організаційно-практична діяльність керівника також багато в чому носить інформаційний характер, оскільки включає одержання інформації для підготовки та прийняття рішень і передбачає передачу інформації про прийняті рішення.

Взаємодія об'єкта і суб'єкта управління – це перш за все інформаційна взаємодія. Завдяки обміну інформацією між суб'єктом і об'єктом управління система виробляє команди управління для підтримання своєї життєдіяльності і виконання поставлених перед нею цілей та потребує зворотного зв'язку – надходження інформації про результати.

Інформація виступає основним предметом праці керівників усіх рівнів управління і спеціалістів, однак, кінцевий результат управлінської діяльності оцінюється за ефективністю діяльності організації. Тільки систематизована інформація дає можливість керівнику визначити ефективність організаційно економічних, соціальних та інших заходів, а також залежно від умов, які складаються, змінювати накреслені плани.

Згідно з Законом України «Про інформацію», який закладає правові основи інформаційної діяльності, під *інформацією* розуміють документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.

Інформація виступає основою процесу управління в будь-якій організації чи установі, всі етапи і стадії якого пов'язані з її опрацюванням. Без інформації неможливо визначити мету управління, оцінити ситуацію, сформулювати проблему, прийняти рішення і проконтролювати його виконання. У соціально-економічній системі вона є засобом комунікацій між людьми, що і визначає її роль в управлінні, здійснення якого було б неможливим без інформаційних зв'язків і комунікацій. У спеціальній



літературі, в практичній діяльності широко вживається термін «управлінська інформація», під якою розуміють інформацію, що використовується суб'єктами управління з метою управління різними об'єктами.

У науковій літературі управлінська інформація розглядається як частина соціальної інформації. Це є підтвердженням того, що по суті всі управлінські процеси не є чимось іншим як поширенням саме соціальної інформації, тобто тієї інформації, яка пов'язана з відображенням, пізнанням і перетворенням різних форм життєдіяльності людей.

В процесі управління, загалом і в управлінні державними організаціями, зокрема, використовується не вся інформація, а тільки та, яка безпосередньо необхідна для формування і реалізації управлінських механізмів. Тому, управлінська інформація може розглядатись як частина соціальної інформації, яка виділена з її загального масиву за критеріями придатності для формування і реалізації керуючих впливів.

**Управлінська інформація** – це сукупність відомостей про внутрішній і зовнішній стан керованої системи (об'єкта управління), що використовуються для оцінки ситуації і розробки управлінських рішень.

Управління має місце тоді, коли існують як інтереси людей, організацій, що взаємопогоджені, так і інформація про характер цих інтересів і можливості їх реалізації.

Інформація володіє певними властивостями: нагромадження, рух, збереження при використанні, вартість, вимірювання, комунікативність, різноманітність форм. Ці властивості інформації відіграють важливу роль в розумінні характеристик інформаційного забезпечення управління.

Велика різноманітність інформації, що використовується в системі менеджменту державних установ і організацій, потребує застосування стосовно неї класифікаційних підходів. При цьому класифікація інформації покликана забезпечити наступні цілі:

розвиток системного і комплексного підходу до управління;  
удосконалення технології управлінської діяльності;

удосконалення системи професійних знань керівників усіх рівнів;

пошук шляхів підвищення ефективності управління.

Інформація, що використовується в системі менеджменту державних установ і організацій, може бути класифікована за рядом ознак (рис. 3.1):

за різними аспектами управління (характером завдань, що постають): організаційно-економічна, економічна, техніко-технологічна, соціально-психологічна;

за часом її використання: постійна, змінна;

за відношенням до часу прийняття управлінських рішень: попередня, оперативна, підсумкова;

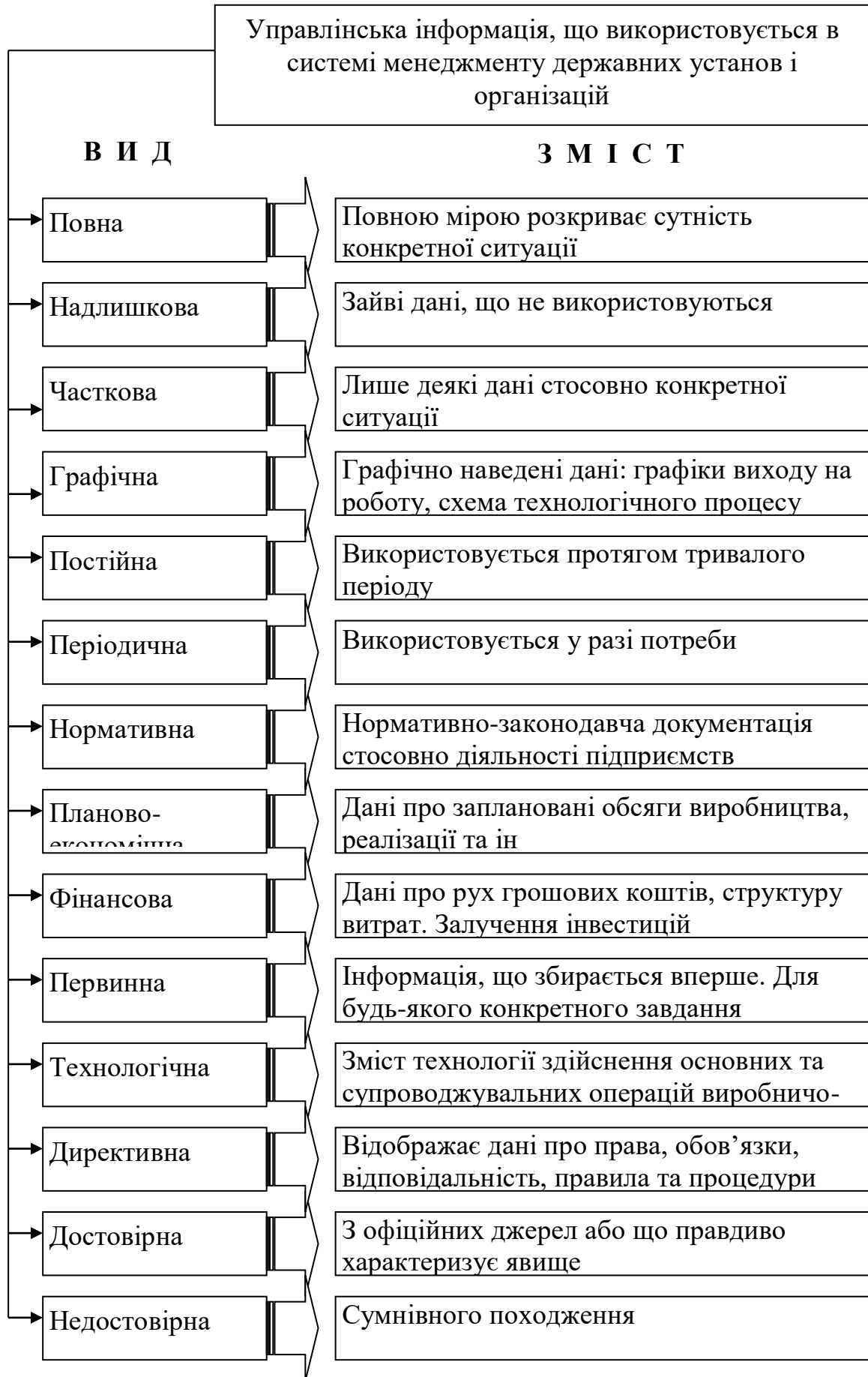
за періодичністю надходження: регулярна, епізодична;

за джерелами виникнення: зовнішня, внутрішня;

за відношенням до управлінської системи: вхідна, вихідна;

за ступенем охоплення об'єкта управління: загальна, локальна;

за формою представлення: знакова, аналогова.



**Рисунок 3.1 – Управлінська інформація що використовується в системі менеджменту державних установ і організацій**

В залежності від характеру завдань, що виникають і відповідного їм аспекту управління інформація поділяється на організаційно-економічну, власне управлінську, техніко-технологічну, соціально-психологічну. При розв'язанні будь-якого з цих завдань керівник повинен бути компетентним і мати всю повноту інформації, оскільки від нього залежить рівень ефективності управління.

За критерієм часу використання в інформаційних потоках державних установ і організацій інформацію можна виділити постійну і змінну.

Постійна інформація є відносно стабільною (наприклад, норми, нормативи, стандарти, площа приміщень, чисельність працівників). Змінна інформація пов'язана з виникненням нових обставин, нових можливостей і обмежень. Прикладом змінної інформації може бути контингент студентів першого курсу у вузі, обсяг бюджетного фінансування, обсяг державного замовлення на послуги.

За критерієм відношення до часу прийняття управлінських рішень інформація поділяється на попередню, оперативну і підсумкову.

Попередня інформація використовується на етапі розробки стратегії державної організації, планування її діяльності. Вона включає результати проведених обстежень, прогнозів, звітність, нормативні документи.

Оперативна інформація сигналізує про зміни в середовищі функціонування державних організацій та відхилення від заданих параметрів діяльності.

Підсумкова інформація являє собою звітність про реалізацію державними організаціями певних проектів, результати діяльності за певний період, досягнення певних цілей.

За періодичністю надходження інформація поділяється на регулярну і епізодичну. До регулярної інформації можна віднести статистичну і бухгалтерську звітність, а джерелом епізодичної інформації можуть бути результати одноразових опитувань споживачів послуг, матеріали нарад, конференцій.

Інформація, що використовується в системі управління державними установами і організаціями, за джерелами виникнення може бути розподілена на зовнішню і внутрішню. Зовнішня інформація відображає вплив на діяльність державних організацій факторів зовнішнього середовища. В структурі зовнішньої інформації можна виділити:

систематичну інформацію, яка публікується державними органами статистики і не підпадає під дію обмежень, встановлених Законом України «Про інформацію» та «Про державну статистику».

адміністративну інформацію – офіційні документовані дані, що дають кількісну характеристику явищ та процесів, які відбуваються у всіх сферах життя, збираються, поширюються та зберігаються органами державної влади (за винятком органів державної статистики) та органами місцевого самоврядування;

масову інформацію, яка поширюється засобами масової інформації;

інформацію про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування – офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової влади. Дана інформація знаходить відображення в законодавчих і нормативних актах, публікаціях засобів масової інформації, виступах посадових осіб і носить характер вказівок і розпоряджень верховних органів;

правову інформацію – сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо. Джерелами правової інформації є Конституція України, законодавчі і нормативно-правові акти, міжнародні договори, угоди, норми і принципи міжнародного права, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи;

інформацію довідково-енциклопедичного характеру, що виступає у формі систематизованих документованих або публічно оголошених відомостей про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище;

соціологічну інформацію – документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих громадян і суспільних груп до суспільних подій та явищ, процесів, фактів, що стосуються діяльності державних організацій. Соціологічні дослідження здійснюються державними органами, громадськими організаціями, зареєстрованими у встановленому порядку;

звернення громадян в державні органи, установи і організації щодо реалізації їх законних інтересів і прав.

Внутрішня інформація державних установ і організацій характеризує стан управлінської та керованої систем і міститься в таких джерелах даних як: планові і прогнозні, облікові, звітні, позаоблікові, технічні.

Так, до планових джерел інформації належать нормативні, прогнозні, проектні, договірні та деякі інші передбачувані на майбутнє показники.

Облікові джерела даних формуються на підставі ведення бухгалтерського обліку, спостережень і обстежень, оперативних зведень.

Звітні джерела інформації – це вся сукупність місячних, кварталних, річних звітів, що готуються державною організацією і її структурними підрозділами за всіма напрямками діяльності.

Позаоблікові джерела інформації включають матеріали аудиторських перевірок, контролю, обстежень, анкетування, публікацій, рішення, постанови, розпорядження тощо. Технічними джерелами інформації виступає технічна документація про техніку і технологію виробництва, технічний рівень і параметри якості продукції та послуг, дані технічних паспортів, проектно-кошторисних документів, відмінності про досягнення науки і техніки.

За відношенням до управлінської системи інформація поділяється на вхідну і вихідну. Вхідна інформація характеризує потоки ресурсів, енергії, інформації, що поступають в дану систему. Вихідна інформація характеризує

продукт діяльності системи (наприклад, зміст і якість управлінських рішень, обсяг і номенклатуру товарів та послуг).

За ступенем охоплення об'єкта управління інформація може бути загальною і локальною. Загальна інформація стосується функціонування державної організації в цілому, а локальна – окремих структурних підрозділів. За формою представлення розрізняють знакову інформацію, яка має в певній мірі абстрактну форму, і аналогову, образну. Знакова інформація виражається в цифровій, текстовій і кодованій формі.

Структура, обсяг та специфіка управлінської інформації, що використовується в процесі управління державними установами і організаціями, визначається специфікою організаційно-правових форм та видів економічної діяльності останніх.

Інформація, що використовується в системі менеджменту державних установ і організацій, повинна відповідати певним вимогам. До переліку таких вимог належать:

необхідна і достатня кількість і якість інформації, причому домінуюче значення має якісна сторона;

достовірність і точність інформації. Якщо інформація недостовірна наслідки прийнятого рішення можуть бути вкрай негативні. Проблема полягає в тому, що абсолютно достовірної і точної інформації практично не існує, а наближена до неї інформація мало придатна для прийняття управлінських рішень, оскільки швидко стає застарілою. При цьому слід пам'ятати, що недостовірність інформації обумовлюється не тільки джерелами її одержання, недосконалою методикою її обробки, але і цільовими установками її перетворення, інтерпретацією застосування; корисність інформації. Для прийняття ефективних управлінських рішень необхідна визначена, конкретна інформація, зайва – утворює інформаційний шум. Виділення корисної інформації передбачає застосування цілого ряду як евристичних, так і формалізованих процедур;

повнота інформації. В розпорядження керівників усіх рівнів повинна поступати інформація у достатньому обсязі, що є передумовою ефективного вирішення завдань, які постають. Обмеженість (врізаність) інформації може виступати причиною помилок в управлінні. Однак, вимога повноти інформації може мати хитку межу з її надлишком. Як повнота інформації, так і її неповнота не мають необ'єктивних критеріїв і обмежень, що не слід відносити до переваг чи недоліків інформації. Це об'єктивне протиріччя вирішується в процесі використання творчих підходів керівництвом;

своєчасність одержання інформації;

технічні характеристики інформації, до яких можна віднести щільність її розміщення, можливість збереження в різних умовах, швидкість обробки, виділення, представлення.

Обсяг, структура, якість і способи обробки інформації в сукупності формують інформаційну характеристику управління державними установами і організаціями, яка, в свою чергу, виступає відповідним фактором

проектування всієї системи внутріорганізаційного управління і організації її функціонування.

Інформаційні характеристики управління визначають величину ланок системи управління, їх організаційний статус, характер ланок їх взаємодії в процесах управління.

Для забезпечення ефективного функціонування державних організацій кожна ланка системи управління повинна мати всю необхідну інформацію для реалізації своїх функцій і повноважень. Тому важливо забезпечити оптимальну диференціацію інформації в системі управління державними організаціями. Обсяг і структура необхідної інформації відображають професіоналізм діяльності, творчий підхід до роботи, самостійність і відповідальність посадових осіб, стиль управління. У зв'язку з цим інформаційна систем не повинна будуватись за принципами монополії на інформацію або жорсткого обмеження інформаційного забезпечення. Вона повинна включати елементи як примусового рух інформації, так і інформаційного набуття інформації через інформаційні центри. Розподіл інформації і побудова системи інформаційного забезпечення управління в значній мірі характеризує мистецтво управління.

Інформаційні системи державних установ і організацій виступають в ролі основного інструменту реалізації управлінських механізмів і потребують забезпечення наступних умов їх використання:

створення служб інформаційних ресурсів з державних установ і організацій;

формування нормативної основи їх функціонування; формування інфраструктурного забезпечення їх діяльності; створення системи інформаційного моніторингу;

формування системи інформаційного сервісу.

Перші дві проблеми носять організаційно-правовий характер і їх реалізація не потребує великого фінансування, однак, їх вирішення є вкрай важливим. Останні проблеми потребують організаційно-технічних рішень, підкріплених необхідним забезпеченням.

Інформаційне забезпечення управління державними установами і організаціями – це сукупність інформаційних ресурсів, засобів, методів і технологій, що сприяє ефективному здійсненню всього процесу управління державними організаціями, в тому числі розробці і реалізації управлінських рішень.

Динамічність змін середовища та складність умов функціонування державних організацій зумовлюють необхідність прискорення інформаційних процесів. В сучасних умовах діяльність менеджера будь-якого рівня вже не уявляється без використання сучасних організаційно-технічних засобів та інформаційних технологій при підготовці, прийнятті та реалізації рішень.

Забезпечення ефективності інформаційних систем управління державними організаціями базується на значному обсязі типових процедур

при обробці інформації (1), прийнятті рішень (2) і використанні системи автоматизованих робочих місць (3).

1. Інформація поступає на всі рівні управління державних установ, де вона обробляється і передається наступному інформанту. Опрацювання інформації передбачає здійснення технічних, логічних операцій та творчої діяльності.

Технічні операції включають типові розрахунки: складання довідок; прийняття, реєстрацію, підготовку і випуск документів; контроль виконання; прийняття і передачу оперативних повідомлень; планування робочого часу і заходів.

Логічні операції включають альтернативні розрахунки за розробленим алгоритмом або вибір рішень за наявними варіантами, наприклад, підготовка документації для проведення закупівлі товарів і робіт, розробка поточного плану діяльності. Для їх виконання необхідні спеціальні знання і певний досвід роботи.

Творча діяльність включає дії, що базуються на прийнятті нестандартних рішень або рішень при нестачі інформації. Їй притаманні аналітичні операції, розрахунки і прогнози.

2. У функціонуванні державних організацій має місце цілий ряд типових відхилень, які повторюються і для усунення яких є типовий набір рішень. Нетипові відхилення, зазвичай виникають на основі типових, а тому набір рішень щодо їх усунення виробляється кореляції типових методів рішень з допомогою формування бази даних і бази знань в якій функціонує державна організація. База даних містить алгоритми наступної структури: ціль – ситуація – проблема – рішення – побічні ефекти. При цьому, завдання керівника або референта полягає в знаходженні аналогічних даних та аналізі їх на можливість використання в нових обставинах.

База знань містить пакет прикладних програм для аналізу, попередньої оцінки: співставлення вирішених і нових завдань, що постають в процесі управління державною організацією. Таким чином, в основу вироблення варіантів управлінських рішень ставиться поєднання бази даних з базою знань, що нагромадились в державній організації.

3. Автоматизоване робоче місце (АРМ) – це сукупність технічних, програмних, математичних та інформаційних засобів, що використовуються для підвищення ефективності всіх процесів обробки інформації і прийняття рішень. В державних установах і організаціях створюються набори АРМ для керівників різних рівнів на основі використання функціональних АРМ, розроблених для адміністратора, економіста, юриста, технолога, фінансиста.

### 3.2. Комунікаційний процес та його особливості в державних організаціях

Якісний обмін інформацією – невід’ємна частина всіх видів управлінської діяльності. Зважаючи на це, здійснення комунікації називають пов’язуючим процесом. У ході обміну інформацією сторони відіграють активну роль: одна – пропонує інформацію, інша – її сприймає. Процес управління вимагає ефективного обміну інформацією між працівниками і керівниками для досягнення мети організації. Такий обмін інформацією між людьми в процесі управління здобув назву комунікації. Комунікації в організаціях покликані забезпечити точну інформацію в необхідних обсягах для всіх, хто її потребує. Це означає, що в управлінській системі не буде ні занадто багато, ні занадто мало інформації, причому, тому, хто її використовує буде зрозуміло, що вона є в наявності. Мета комунікацій полягає в досягненні від сторони, яка приймає інформацію, чіткого розуміння відправленого повідомлення. Однак, управлінська практика свідчить, що створення ефективною і надійною системи обміну інформацією, яка б відповідала вимогам повноти, достатності, оперативності, гнучкості – одна з найскладніших проблем державних установ і організацій. Це обґрунтовується тим, що чим більше організація зорієнтована на людей і нові ідеї, тим важливішою для неї є комунікація.

Здійснення комунікацій в державних установах і організаціях покликано забезпечити виконання наступних функцій:

інформаційну – передача відомостей, необхідних для прийняття рішень, ідентифікації і оцінки альтернативних рішень;

мотиваційну, яка спонукає працівників до виконання і покращення діяльності, використовуючи управління поведінкою, переконання, прохання, накази і т. д.;

контрольну – відслідковування поведінки працівників на основі ієрархії і формальної підпорядкованості;

експресивну, яка сприяє емоційному вираженню почуттів, переживань, ставлення до того, що відбувається, і дозволяє задовольняти соціальні потреби.

Таким чином, комунікації в державних організаціях відображають не тільки процес передачі інформації, але й сприйняття, розуміння, засвоєння інформації.

Комунікації в менеджменті – це акт спілкування, зв’язок між двома або більше індивідами, який заснований на взаєморозумінні обох сторін при повідомленні інформації однієї особи іншій або ряду осіб.

*Комунікації в державних установах і організаціях* – це обмін інформацією, на основі якого керівник отримує дані, необхідні для прийняття управлінських рішень і доводить їх до працівників державної організації. Процеси комунікації, в яких беруть участь керівники і працівники апарату управління, виступають життєво важливими з’єднуючими ланками між



керівником і його підлеглими, керівниками одного рівня, зовнішнім оточенням.

В залежності від взаємодіючих сторін розрізняють такі види комунікацій в державних організаціях, як: організаційні; міжособові; зовнішні; внутрішні; горизонтальні; вертикальні; висхідні; низхідні; формальні; неформальні (рис. 3.2).

Організаційні комунікації – це процес, за допомогою якого керівники розвивають систему надання інформації і передачі відомостей великій кількості людей всередині організації і окремих індивідуумам та інститутам за її межами. Вони є необхідним інструментом для координації діяльності по всій вертикалі і горизонталі управління, дозволяють отримувати необхідну інформацію.

В залежності від масштабів комунікації поділяють на дві великі групи: між державною організацією і середовищем її функціонування, між рівнями управління та підрозділами.

З метою забезпечення ефективності функціонування державні організації прагнуть налагодити ефективні комунікації з такими елементами зовнішнього середовища як державні органи, в підпорядкуванні яких вони знаходяться, споживачами товарів, робіт послуг, громадськими організаціями, засобами масової інформації, постачальниками, партнерами. При цьому державними організаціями використовуються різноманітні форми і засоби комунікацій.

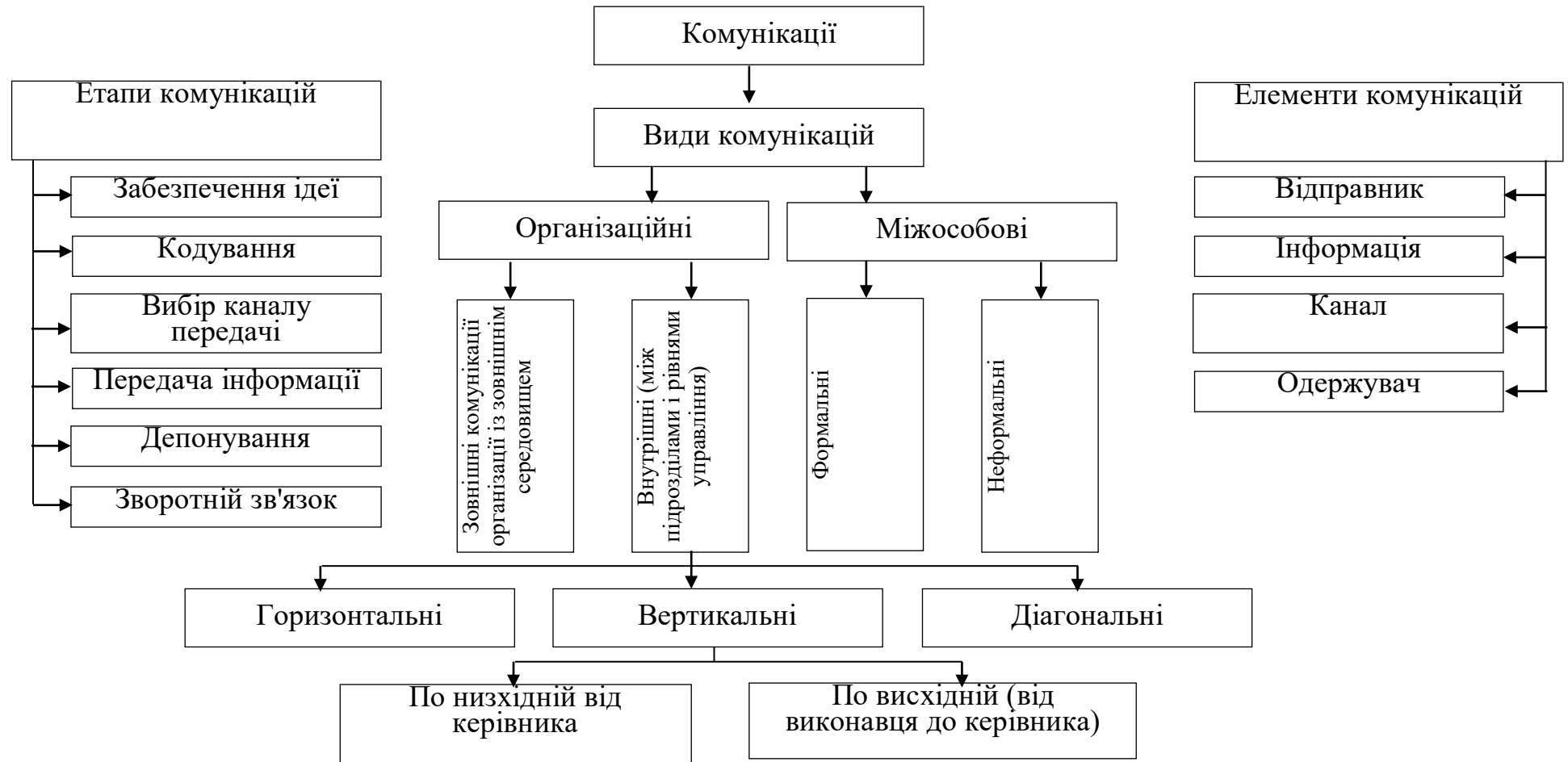
Так, в основі налагодження зв'язків державних організацій з вищестоящими організаціями лежить використання різноманітних аналітичних, звітних матеріалів, угод проведення нарад, презентацій, семінарів, симпозіумів.

Із наявними і потенційними споживачами громадських, адміністративних і управлінських послуг, а також товарів державні організації налагоджують контакти і спілкування за допомогою технологій маркетингу і Паблік Рілейшнз.

У стосунках з громадкістю державні організації прагнуть сформувані позитивній імідж та запровадити дієві форми співпраці на основі проведення різного роду презентацій, громадських слухань, соціологічних досліджень, рекламних акцій, переговорів.

Важливим напрямками комунікаційної діяльності державних організацій є налагодження ділового спілкування з партнерами та постачальниками ресурсів, товарів, послуг через проведення ділових переговорів, нарад, укладання контрактів.

Внутрішні комунікації державних організацій забезпечують взаємодію між рівнями управління, підрозділами, посадами, окремими особами через налагодження комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв'язку і т. п. За змістом така взаємодія може бути: інформаційною, адміністративною, технічною.



**Рисунок 3.2 – Структура комунікацій державної організації**

Інформаційна взаємодія сприяє обміну між суб'єктами управлінської діяльності відомостями, необхідними для прийняття управлінських рішень.

В процесі адміністративної взаємодії вищі ланки управлінської структури передають ланкам нижчих рівнів управлінські повноваження і відповідальність, різні розпорядження, інструкції, рекомендації, отримують рекомендації, звіти, побажання, здійснюють процес контролю.

Технічна взаємодія між суб'єктами управлінської структури державної організації реалізується в процесі їх участі в підготовці оргзаходів, при обміні досвідом, проведенні нарад і семінарів, фіксації, збереженні, видачі різного роду документації.

Внутрішні комунікації поділяються на вертикальні, горизонтальні та діагональні. До вертикальних комунікацій належать комунікації «зверху-вниз» (низхідні) та «знизу-вгору» (висхідні). Комунікації «зверху-вниз» вирішують п'ять основних завдань:

- ознайомлення працівників із цілями державної організації з метою усвідомлення важливості виконуваної ними роботи;

- викладення конкретних інструкцій щодо виконання робіт; забезпечення розуміння роботи та її зв'язку з іншими завданнями організації;

- надання інформації про процедури та методи виконання робіт;

- забезпечення підлеглих інформацією про результати діяльності державної установи.

Поряд із тим, що визначений тип комунікацій допомагає пов'язувати різні рівні державної організації та координувати їх діяльність, він має й ряд недоліків: створення передумов для формування авторитарної системи, значне завантаження підлеглих, втрата інформації внаслідок викривлень та помилкової інтерпретації. Одним із методів усунення недоліків є організація потоків інформації «знизу-вгору», тобто, налагодження ефективного зворотного зв'язку.

Висхідні комунікації, як правило, здійснюються у формі звітів, пропозицій і пояснювальних записок. Їх метою є оповіщення вищого керівництва про те, що робиться на нижчих рівнях ієрархічної системи. В Японії, США та інших країнах створюються спеціальні «осередки якості», завданням яких є регулярне інформування керівництва про проблеми які виникли та про шляхи їх розв'язання. Однак, за результатами досліджень вчених встановлено, що до керівників доходить лише 10 % інформації, що обумовлює необхідність пошуку нових ефективних каналів зв'язку по висхідних.

Горизонтальні комунікації здійснюються між структурними підрозділами та працівниками, що знаходяться на рівних рівнях ієрархії. Такий обмін інформацією забезпечує координацію діяльності державних установ і організацій. За оцінками фахівців, ефективність горизонтальних комунікацій сягає 90 % і пояснюється значним рівнем розуміння працівниками характеру роботи своїх колег, а також проблем, які виникають при функціонуванні суміжних підрозділів (відділів).

Діагональні комунікації здійснюються між працівниками, що знаходяться на різних рівнях ієрархії, наприклад, між лінійними та штабними підрозділами, коли штабні служби здійснюють керівництво виконанням певних функцій. Такі комунікації характерні також і для зв'язків між лінійними підрозділами, якщо один із них є головним у виконанні певної функції.

Міжособовим комунікаціям притаманні такі характерні риси:

міжособові комунікації практично завжди більш оперативніші і досягають свого адресата при мінімумі шумів;

вони завжди вибіркові, так як міжособовий канал оперативно формується в найбільш сприятливий для передачі інформації момент і здатен виходити на потрібного респондента;

міжособові комунікації більш вільні від рамок, що регламентують форму і стиль повідомлення, і є більш доступними і зрозумілими;

в міжособових комунікаціях відкриваються великі необмежені можливості для використання ефекту зворотного зв'язку.

Ефективність міжособових комунікацій визначається рівнем відлагодженості зворотного зв'язку, який дає змогу відправнику перевірити наскільки правильно були інтерпретовані його повідомлення.

Міжособові комунікації поділяються на формальні і неформальні. Формальні комунікації передбачені організаційною структурою. Схема організаційної структури є ілюстрацією «проходження інформації каналами».

Неформальні комунікації не передбачені організаційною структурою. Практика свідчить, що значна частина комунікацій здійснюється через неформальні канали комунікацій. У теорії та практиці менеджменту організацій зарубіжних країн часто використовується термін «grape-vini» – система розповсюдженень чуток, неофіційних даних. Слід підкреслити, що неформальними каналами комунікацій передається значна частина достовірної інформації. Крім того, цей вид комунікацій є корисним для доповнення інформації, отриманої через формальні канали комунікацій. Для розвитку неформальних комунікацій у державних установах і організаціях з успіхом можуть використовуватися неофіційні правила і ритуали, система скриньок для пропозицій, які сприяють вільному потоку новаторських ідей різного роду.

Комунікації в державних організаціях являють свою складні і динамічні явища, яка можуть розглядатись як дія, взаємодія і процес.

**Комунікаційний процес** – це обмін інформацією між двома і більше особами. При цьому ставиться мета забезпечити розуміння отримувачем інформації, яка є предметом обміну.

Виділяють чотири основні елементи процесу обміну інформацією:

1) відправник (особа яка генерує ідею, збирає, опрацьовує та передає інформацію);

2) повідомлення (інформація, закодована за допомогою символів);

3) канал (засіб передачі інформації);

4) одержувач (адресат, особа, якій призначена інформація).

І відправник, і одержувач в процесі обміну інформацією взаємодіють між собою на декількох етапах. Їх завданням є складання повідомлення, вибір каналу передачі повідомлення таким чином, щоб обидві сторони зрозуміли, сприйняли і підтримали вихідну ідею. Складність полягає в тому, що на кожному етапі зміст інформації може бути змінений або повністю втрачений. В практиці управління процес комунікацій часто триває всього декілька секунд. Однак, на кожному етапі можуть виникнути свої проблеми.

Сам факт обміну інформацією ще не гарантує ефективності спілкування, тобто досягнення взаєморозуміння людей, які беруть участь в комунікаціях, оскільки, повідомлення може бути неправильно зрозумілим або спотвореним. Відповідно, в такому випадку комунікації є неефективними.

Для розуміння суті процесу обміну інформацією і оцінки умов його ефективності необхідно розглядати процес комунікації в розрізі його основних складових. Комунікаційний процес складається з переліку стадій, розуміння ролі і змісту яких дозволяє ефективно управляти процесом комунікації.

Виділяють такі етапи комунікаційного процесу:

*зародження ідеї* – відправник вирішує, яку ідею чи повідомлення варто зробити предметом обміну. Це дуже важливий етап, оскільки саме він визначає ефективність комунікації. Непродумана чи невдала ідея не сприяє досягненню порозуміння;

*кодування* – де процес перетворення ідеї у символи, зображення, малюнки, форми, звуки, мову тощо. Таке кодування перетворює ідеї у повідомлення, що містить дані з певним значенням і яке повинно бути одержане з повним розумінням закладеного значення;

*вибір каналів передачі* – засобів, за допомогою яких сигнал спрямовується від відправника до одержувача. Канали поділяються на засоби масової інформації і електронні засоби зв'язку, в т. ч. комп'ютерні мережі, електронна пошта, відеострічки. При обміні інформацією бажано не обмежуватись єдиним каналом зв'язку, а використовувати певне поєднання засобів передачі інформації. Не дивлячись на певне ускладнення процесу комунікацій, при використанні декількох каналів помітно підвищується його результативність. Так, одночасне використання засобів усної і письмової комунікації сприяє підвищенню ефективності комунікаційного процесу більш, ніж застосування тільки письмових повідомлень;

*передача інформації* – передбачає поступлення повідомлення через відправника в канал передачі, з допомогою якого воно рухається в напрямку адресата;

*декодування* – процес, за допомогою якого одержувач повідомлення перетворює одержані символи в конкретну інформацію та інтерпретує її значення, тобто одержувач декодує повідомлення шляхом перетворення символів у значення. Якщо не потрібна реакція на ідеї, то процес обміну інформацією на цьому завершується;

*зворотний зв'язок* – це обмін ролями учасників процесу комунікації, при якому весь цикл, повторюється знову, але у зворотному напрямку.

Для підтвердження (не підтвердження) очікуваного результату необхідний зворотний зв'язок, який є відповіддю одержувача на повідомлення. Зворотний зв'язок замикає комунікативний контур і дає можливість переконатись чи дійшло посилення і в якому значенні, в якій мірі було зрозуміле і сприйняте початкове повідомлення.

Через зворотний зв'язок підвищується ефективність комунікаційного процесу. Зворотний зв'язок також сприяє усуненню (зменшенню) шуму, під яким розуміють все те, що спотворює суть повідомлення. Його джерелом може бути мова і відмінності сприйняття, і, через них може змінюватись зміст повідомлення в процесі кодування і декодування. Шумові перешкоди ускладнюють точну передачу інформації, і, їх подолання дає можливість більш-менш точно передати повідомлення. Але занадто високий рівень шуму може зумовити повне порушення інформаційного процесу, а, відповідно, і зниження керованості. Зменшення шуму може досягатись багатьма способами. Одним з них є збільшення надмірності, тобто повторення повідомлення або якоїсь його частини.

Комунікаційні процеси в державних організаціях характеризуються такими особливостями:

комунікації в державних організаціях в більшості випадків носять обов'язковий характер і процеси їх здійснення визначаються зовні, нормативними актами або розпорядженнями вищестоящих організацій. Це стосується представлення звітів аналітичних записок, проведення громадських слухань тощо;

комунікаційні процеси в державних організаціях дуже часто виступають складовими елементами процедури надання ними управлінських, громадських, адміністративних послуг (наприклад, формування інформаційної електронної мережі бібліотечних, музейних установ, представлення на веб-сайтах державних органів умов одержання управлінських послуг);

відлагоджені комунікаційні процеси з чітко налагодженим зворотним зв'язком державні організації використовують як засіб формування партнерських зв'язків з громадськими організаціями та державними інституціями, залучення ресурсів, спеціалістів;

підвищення ефективності комунікаційних процесів в державних організаціях обмежується низьким рівнем їх технічної оснащеності та інформатизації основних технологічних процесів;

через налагодження комунікаційних процесів державні організації здійснюють оперативний контроль за дієвістю свого впливу на вирішення суспільних проблем; при формуванні комунікаційних процесів в державних організаціях використовуються єдині, нормативно закріплені підходи до стандартизації і уніфікації. В основі забезпечення ефективності комунікаційних процесів в державних організаціях лежить вироблення дієвих механізмів управління комунікаціями, які б передбачали: визначення цілей

комунікацій; визначення шляхів досягнення цілей; планування з врахуванням ресурсів і ситуацій конкретних дій, спрямованих на досягнення цілей; організацію реалізації планів; координацію взаємодії компонентів комунікаційного процесу, а також дій безпосередніх виконавців; контроль процесу виконання; корегування процесу за результатами комунікацій.

Якщо державна організація ставить перед собою масштабні комунікаційні цілі (допомогтись співробітництва і взаєморозуміння з різним соціальними групами і організаційними структурами), то їй для вирішення таких складних завдань необхідні більш складні технології і розробка комунікаційної політики.

**Комунікаційна політика** включає визначення цілей комунікацій, шляхи їх досягнення, зміст поширюваної на різні аудиторії інформації, планування зворотного зв'язку. Забезпечення успішної реалізації комунікаційної політики вимагає, крім технічних розробок, формування відповідного підрозділу, який би включав, як мінімум, аналітично-прогностичну групу, групу по зв'язках з громадськістю і соціологічну групу. Це дозволить державній організації:

- створити можливість для своєчасного виявлення і вирішення комунікаційних проблем;

- зробити вихідну інформацію більш керованою;

- раціонально вибрати цілі комунікацій, орієнтуючись не стільки на масову, скільки на спеціалізовані аудиторії;

- забезпечувати більш високий рівень зворотного зв'язку для підвищення ефективності комунікацій.

Реалізація комунікаційної політики вимагає вироблення комунікаційної стратегії державних організацій. Комунікаційна стратегія формується для забезпечення місії державної організації, відображення її соціальної концепції. Розуміння місії лежить в основі всіх комунікаційних заходів, що здійснюються як в середині державної організації, так і поза її межами. В першому випадку доведення місії до кожного працівника дозволяє краще і адекватніше зрозуміти цілі і завдання державної організації, в цілому, та окремих її структурних підрозділів. В другому випадку – забезпечує потрібною інформацією споживачів послуг, громадськість, партнерів.

Комунікаційна стратегія державної організації включає такі дві функціональні стратегії: внутрішню і зовнішню.

Внутрішня комунікація спрямована на вирішення ідеологічних і організаційних завдань і пов'язана з розробкою і пропагандою філософії організації, формуванням системи організаційних цінностей, організаційної культури, мотивацією працівників. Серед цілей внутрішньої комунікації можна виділити: задоволення потреб співробітників у неформальному спілкуванні, формування колективної свідомості, узагальнення організаційних і особистих інтересів, підтримку організаційних змін.

Зовнішня комунікаційна стратегія має складну структуру і включає ряд функціональних стратегій, зорієнтованих на налагодження контактів з

різними елементами зовнішнього середовища державної організації з використанням стосовно кожного з них спеціального набору форм і засобів. В першу чергу це стосується контактів з споживачами послуг, громадськими організаціями, владними структурами, засобами масової інформації. В сучасних умовах комунікативна стратегія є важливим інструментом наближення державних організацій до визначених цілей.



## **Розділ 4. РОЗРОБЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ І ОРГАНІЗАЦІЯХ**

### **Основні питання розділу**

4.1. Суть та особливості управлінських рішень в державних організаціях.

4.2. Механізм прийняття і реалізації управлінських рішень в державних установах і організаціях.

#### **4.1. Суть та особливості управлінських рішень в державних організаціях**

Управління державними організаціями здійснюється з метою досягнення закріплених за ним цілей, а реалізація цілей забезпечується шляхом прийняття і виконання численних управлінських рішень, які і складають основу управлінського процесу.

Вироблення рішення – це творчий процес вибору однієї або декількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Воно є процесом, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі в певній фактичній чи запроектованій ситуації.

Управлінське рішення – це творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи і аналізу інформації про її функціонування, яка полягає у виборі цілі, програми і способів діяльності колективу по вирішенню проблеми або зміні цілі.

Для забезпечення бажаного рівня ефективності управлінські рішення в державних організаціях досягаються за допомогою оптимального поєднання загальних функцій управління, які включають такі основні складові:

прогнозування різних варіантів дій при вирішенні конкретних завдань і можливих наслідків кожного;

планування складу і змісту вибраного варіанту майбутньої дії;

організацію (технічну, фінансову, програмну і інші) виконання дій;

координацію, тобто зміну прийнятого раніше порядку виконання дій у зв'язку з появою непередбачених обставин, що сприяють або перешкоджають їх виконанню;

контроль виконання дій;

інформування ініціатора дій про хід їх виконання.

За своєю природою управлінське рішення – це владний акт суб'єкта керування, у якому висловлена його воля, реалізовані надані йому повноваження та передбачена відповідальність за наслідки. Одночасно воно є і соціальним актом, оскільки приймається колективом організації, і психологічним, оскільки виступає результатом розумової діяльності особистості. У інформаційному аспекті, управлінське рішення є підсумком

опрацювання інформаційних даних, в результаті чого здійснюється вибір найкращого варіанта вирішення проблеми.

Потреба в прийнятті рішення виникає у зв'язку із зовнішніми обставинами (припис вищестоящого органу управління, координація і регулювання відносин з іншими органами управління) і внутрішніми (відхилення від заданих параметрів діяльності, виникнення резервів, порушення дисципліни, заохочення працівників тощо). Рішення є відповідною реакцією на внутрішні й зовнішні впливи. Вони спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої цілі.

Для визначення загальних і конкретно-специфічних підходів до розробки, реалізації та оцінювання управлінських рішень в державних організаціях, з метою підвищення їх результативності, ефективності, якості та послідовності, застосовують їх певну класифікацію.

Основні ознаки, які можна покласти в основу класифікації управлінських рішень, наведені в табл. 4.1.

*Таблиця 4.1 – Систематизація управлінських рішень в державних організаціях за ознаками*

<b>1. За сферою охоплення або масштабом можливих наслідків</b>		
<i>Загальні</i> (прямо або опосередковано стосуються усієї державної організації, наприклад, запровадження механізму матеріального стимулювання працівників)	<i>Часткові</i> (стосуються лише окремих структурних підрозділів, спрямовані на вирішення локальних проблем, наприклад, прийняття рішення, про скорочення посади)	
<b>2. За тривалістю дії</b>		
<i>Перспективні</i> (стратегічні), наслідки яких виявляються згодом, у майбутньому (наприклад, прийняття рішення про створення відділу зв'язків з громадськістю в державній організації)	<i>Поточні</i> (оперативні), здатні активно та негайно вплинути на розвиток ситуації (наприклад, прийняття рішення про створення робочої групи для вирішення певного завдання)	
<b>3. За рівнем прийняття</b>		
<i>Вищого рівня</i> (приймаються керівництвом державної організації)	<i>Середнього рівня</i> (приймаються керівниками структурних підрозділів, функціональних служб)	<i>Технічного рівня</i> (приймаються окремими працівниками)

## Продовження таблиці 4.1

<b>4. За характером розв'язуваних завдань</b>					
<i>Програмні</i> , які ухвалюються за типових обставин; добре структуровані; в основі розв'язання – набір правил та процедур (наприклад, нарахування заробітної плати працівникам)		<i>Непрограмні</i> , які приймаються в ситуаціях, за яких використання програмних рішень є непридатним; ці рішення погано структуровані; обсяг інформації для їх підготовки – недостатній; рішення є рідко повторюваними		<i>Компромісні</i> , зміст яких полягає у тимчасовому вирішенні проблеми, що на певному етапі умовно задовольняє усі сторони, які опинились у відповідній ситуації (наприклад, вибір способу вирішення конфліктної ситуації в державній організації)	
<b>5. За характером виконуваних дій</b>					
<i>Директивні</i> (потребують обов'язкового виконання)	<i>Нормативні</i> (служать орієнтиром при прийнятті рішень у певній сфері)	<i>Рекомендаційні</i> (наводять рекомендації стосовно дій у певній ситуації)	<i>Дозвільні</i> (дозволяють здійснення певних дій по вирішенню проблеми)	<i>Методичного характеру</i> (містять детальний опис дій, які слід виконати з метою розв'язання певної проблемної ситуації)	
<b>6. За способом прийняття</b>					
<i>Одноосібні</i>		<i>Колегіальні</i>		<i>Колективні</i>	
<b>7. За функціональним призначенням</b>					
<i>Планові</i> (пов'язані з плануванням діяльності державної установи)	<i>Організаційні</i> (вирішують проблеми структурування організаційних відносин)	<i>Регулюючі</i> (забезпечують врегулювання перебігу процесів в державній організації)	<i>Контрольні</i> (пов'язані з вибором форм і методів контролю за здійсненням процесів у державних установах)	<i>Інноваційні</i> (пов'язані з використанням інноваційних підходів у діяльності державних установ)	<i>Активізуючі</i> (спрямовані на активізацію дій персоналу державної організації)

Продовження таблиці 4.1

<b>8. За напрямком дії (впливу)</b>				
<i><b>Внутрішнього спрямування,</b></i> спрямовані на зміну наявного стану державної організації або зміну функціонування складових підсистем установи (наказ про нарахування і виплату матеріальної допомоги працівникам державної установи)		<i><b>Зовнішнього спрямування,</b></i> спрямовані на формування чи підтримання взаємозв'язків із зовнішнім середовищем (укладання договору з партнерами про реалізацію спільного інвестиційного проекту)		
<b>9. За змістом</b>				
<i><b>Економічні</b></i> (спрямовані на вибір методів управління економічними процесами державних організацій)	<i><b>Соціальні</b></i> (направлені на вибір методів управління соціальними процесами державних організацій)	<i><b>Екологічні</b></i> (пов'язані з функціонуванням екологічної підсистеми державної установи)	<i><b>Наукові</b></i> (стосуються вибору та управління інноваційної складовою організацій)	<i><b>Технічні</b></i> (пов'язані з функціонуванням технічної підсистеми установи)

Необхідність прийняття більшості управлінських рішень в державних організаціях обумовлюється виникненням проблемної ситуації, яка характеризує проблему, що виникла під впливом ситуації, яка склалася. Саме типи проблем, що виникають і потребують вирішення з боку державних організацій, і визначають специфіку підходів до прийняття ними управлінських рішень (табл. 4.2).

*Таблиця 4.2 – Класифікація проблем, на вирішення яких спрямовуються управлінські рішення в державних установах і організаціях*

<b>Тип проблеми</b>	<b>Характеристика проблеми</b>	<b>Основні методичні підходи</b>	<b>Аналітичні методи, що використовуються</b>
1	2	3	4
Добре структурована	Суттєві залежності між елементами проблеми можуть бути відображені в кількісній формі	Дослідження операцій: •програмовані рішення •нормативна теорія рішень •модель поведінки «економічної людини»	Мережеві методи Графічні методи Лінійне програмування Нелінійне програмування Динамічне програмування Методи теорії масового обслуговування

Продовження таблиці 4.2.

1	2	3	4
Слабо структу- рована	Проблема містить елементи як якісного, так і кількісного характеру	Системний аналіз: •непрограмовані рішення •моделювання •моделі поведінки як «економічної людини», так і «адміністративної людини»	Математичне моделювання Методи оптимізації Методи теорії ігор Імітаційне моделювання Аналіз «витрати-вигоди» Аналіз «витрати-ефективність»
Неструк- турована	Проблема містить лише якісний опис найважливіших елементів, кількісні залежності між якими не визначені	Аналіз політики: •непрограмовані рішення •програмний аналіз •оцінювання •модель поведінки «адміністративної людини»	Аналіз чутливості Статистичні методи аналізу Методи соціології та соціальної психології Написання сценаріїв Соціальні експерименти Евристичні методи

Отже, основним елементом процесу прийняття управлінських рішень є проблема, під якою розуміють невідповідність фактичного стану досліджуваного об'єкта управління бажаному. Опис проблемної ситуації, як правило, включає дві частини: характеристику самої проблеми (місця і часу її виникнення, поширення її впливу на роботу державної організації та її складових); характеристику ситуаційних факторів впливу, що призвели до появи цієї проблеми.

Визначення можливості виникнення проблеми змушує державні організації діяти чи ухвалювати рішення для того, щоб перешкодити її виникненню (наприклад, проведення протиепідеміологічних заходів державними установами охорони здоров'я, перевірок екологічного обладнання з метою недопущення або зменшення забруднення державними підприємствами). Поряд із цим, обов'язковим є врахування можливих наслідків управлінських рішень для всіх підсистем державної організації.

При прийнятті рішень необхідно враховувати фактор ризику, під яким розуміють рівень визначеності, з якою можна спрогнозувати отриманий результат. Якість рішень значною мірою залежить від умов, у яких вони приймаються. Рішення в державних організаціях приймаються за різних обставин по відношенню до ризику. Ці умови класифікуються, виходячи з критерію повноти інформації, яка необхідна для підготовки та прийняття рішень в державних установах і організаціях, як умови визначеності, ризику та невизначеності ситуації (табл. 4.3).

**Таблиця 4.3 – Характеристика умов прийняття рішень в державних установах і організаціях**

Умови прийняття рішень	Інформаційне забезпечення	Характеристика умов прийняття рішень
Визначеність ситуації	Повна інформація	Рішення приймаються в умовах визначеності ситуації у випадку, коли точно відомий результат кожного з альтернативних варіантів вибору (наприклад, державна організація, відкриваючи банківський рахунок, отримує гарантії: право користування рахунком, отримання банківського відсотка, забезпечення касового обслуговування та ін.)
Умови ризику	Неповна або постійно змінювана інформація	Наявність альтернативних варіантів та можливостей вибору відповідного рішення створює умови для його прийняття в умовах ризику (наприклад, розробка проектної документації може здійснюватися двома державними установами, однак, існує різниця в ціні, строках виконання робіт та ін.)
Невизначеність ситуації	Повна невизначеність; відсутність інформаційних даних	Рішення приймаються в умовах невизначеності ситуації у випадку, коли неможливо дати оцінку імовірності потенційних результатів, оскільки ситуаційні фактори є новими, не передбачуваними, із складними зв'язками та можливими наслідками (наприклад, оцінка ризиків реалізації інвестиційного проекту державною організацією)

Управлінські рішення в державних установах і організаціях характеризуються особливостями:

прийняття управлінських рішень в державних організаціях пов'язане з пошуком компромісу значної кількості інтересів (суспільних, державних, відомчих, територіальних, організаційних, інтересів споживачів послуг);

ухвалення рішень в державних організаціях з цілого ряду питань передбачає застосування відкритих прозорих процедур. Наприклад, це стосується питань купівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, обрання за конкурсом на посади викладацько-професорського складу у вузах, на посади державних службовців державних органах;

керівники державних організацій при забезпеченні ухвалення та впровадження управлінських рішень більше покладаються на переконання, вплив, компроміси, а не на повноваження чи владу, тоді як приватне управління може бути більш директивнішим чи авторитарнішим;

з метою формування позитивного іміджу, врахування запитів споживачів послуг до процесу впровадження і прийняття рішень в державних установах і організаціях зазвичай залучаються громадські організації або представники громадськості (представники батьківських комітетів в шкільних і дошкільних закладах, органи студентського самоврядування у вузах, представники громадських організацій в установах культури, профспілкові організації);

управлінські рішення, що виробляються і приймаються в державних організаціях підлягають обов'язковому оформленню згідно вимог, визначених державними стандартами до подібних нормативних документів (оформлення наказів, інструкцій, розпоряджень).

Процес прийняття і реалізації управлінських рішень в державних організаціях (особливо в державних органах) дуже часто визначається розвитком такого явища як лобізм.

*Лобізм* – це свого роду діяльність організованих груп людей, які роблять спробу вплинути на прийняття рішень в свою користь. Таким чином, лобізм виступає як система і практика реалізації інтересів різних груп індивідів (спілок, об'єднань) шляхів впливу на державні організації. Якщо ця взаємодія груп інтересів і державних організацій здійснюється постійно і в цивілізованих формах, то про лобізм, можна говорити як про сформований механізм управління. При цьому суть лобізму полягає у функціях, які ним реалізуються:

- посередництві між державними організаціями і громадськістю;
- наданні організаційного характеру плюралізму суспільних інтересів;
- представництві інтересів окремих груп населення при вирішенні певних питань.

Розрізняють прямий лобізм, коли зацікавлені особи самі взаємодіють з державними організаціями, або наймають для цього лобістів-професіоналів – державних службовців, політиків, депутатів, громадських діячів.

Державні організації часто підпадають під непряме лобіювання коли організовуються широкомасштабні акції в засобах масової інформації або збираються підписи, розповсюджуються листи, організовуються різні заходи в підтримку (або, навпаки, проти) тих чи інших рішень. Тобто на рішення державних організацій прагнуть вплинути через громадську думку.

Лобіювання групових інтересів в державних організаціях може здійснюватись з використанням різноманітних форм і методів. Серед яких можна виділити: прямі контакти з офіційними особами для викладу групової точки зору; представлення результатів власних наукових досліджень; надання допомоги в підготовці проектів нормативних актів і консультування державних організацій; поради, рекомендації, персональні візити і листи, тощо. Об'єктом першочергової уваги лобістів є державні органи виконавчої влади всіх рівнів.

Поряд з позитивними характеристиками, лобізм в окремих випадках, виражається через такі негативні прояви, як дача хабара, маніпулювання

інформацією, підкуп, погрози, аморальні дії. Щоб управлінське рішення досягло своєї мети, воно повинно відповідати певним вимогам, зокрема:

- всебічної обґрунтованості;
- своєчасності;
- необхідної повноти змісту;
- повноважності (владності);
- узгодженості з раніше прийнятими рішеннями;
- адресності;
- правомірності;
- конкретності.

*Всебічна обґрунтованість рішення* означає, що воно має охоплювати весь спектр питань, всю повноту вимог управлінської системи (на основі аналізу ресурсного забезпечення, науково-технічних можливостей, соціальних, економічних, організаційних аспектів розвитку державної організації).

*Своєчасність* управлінського рішення передбачає недопущення відставання або випередження потреб і завдань соціально-економічної системи.

*Необхідна повнота* змісту рішень означає, що рішення має охоплювати весь об'єкт управління, всі сфери його діяльності, всі напрямки розвитку. В найбільш загальній формі управлінське рішення має охоплювати:

- сукупність цілей функціонування і розвитку об'єкта управління;
- основні шляхи і способи досягнення цілей;
- засоби і ресурси, які використовуються для досягнення цих цілей, а також джерела надання ресурсів;
- відповідального за все управлінське рішення та відповідальних за досягнення конкретних цілей та надання необхідних ресурсів;
- терміни досягнення цілей та надання необхідних ресурсів;
- порядок взаємодії між виконавцями;
- організацію виконання робіт на всіх етапах реалізації рішення.

Важливою вимогою, яка висувається до управлінського рішення є *повноважність (владність)* рішення – строге дотримання суб'єктом управління наданих йому прав і повноважень, збалансованість прав і відповідальності кожного органу, кожної ланки, кожного рівня управління.

*Узгодженість* з раніше прийнятими рішеннями означає перш за все послідовність, несуперечливість розвитку, необхідність врахування всіх найважливіших взаємозв'язків та взаємозалежностей елементів структурної системи організації.

*Правомірність* означає, що управлінське рішення повинно впливати з правових норм та компетенції структурного підрозділу управління чи посадової особи. Воно не може виходити за межі чинного законодавства чи спричинити дії, що суперечитимуть існуючим законодавчим актам.

*Конкретність* рішення передбачає можливість конкретних визначень результату реалізації прийнятого рішення. Результати, які не підлягають



кількісній характеристиці, потрібно оцінювати за допомогою якісних або відносних показників.

Вимога *адресності* означає, що прийняте рішення необхідно чітко і конкретно адресувати виконавцям із визначенням обсягу їх діяльності, комунікативних зв'язків, повноважень, необхідних ресурсів, строків виконання, форми контролю та обліку кінцевих результатів тощо.

Враховання наведених вимог забезпечує якість управлінських рішень, під якою слід розуміти рівень їх відповідності характеру вирішуваних завдань функціонування і розвитку державних організацій.

До чинників, які визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень належать:

об'єктивні закони суспільного розвитку, пов'язані з прийняттям і реалізацією управлінського рішення;

чітке формулювання цілі – для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягнуті, як виміряти і зіставити поставлену ціль і досягнуті результати;

обсяг і цінність інформації, на основі якої приймається рішення;

термін розробки управлінського рішення;

організаційні структури управління;

форми і методи здійснення управлінської діяльності;

методи і методики розробки і реалізації управлінських рішень;

суб'єктивність оцінки варіанта вибору рішення;

стан управлінської і керованої системи (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад кадрів);

система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень.

Управлінські рішення є важливим підсумком діяльності державних установ і організацій, що обумовлює необхідність вивчення та оцінки процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, а також постійного удосконалення цього процесу.

#### **4.2. Механізм прийняття і реалізації управлінських рішень в державних установах і організаціях**

Запровадження нових технологій в діяльність державних організацій та управління ними, залучення до вироблення і реалізації управлінських механізмів працівників, що перебувають на нижчих щаблях організаційної структури, пошук оптимальної моделі поєднання централізації і децентралізації в управлінні державними організаціями та динамічність змін в середовищі їх функціонування обумовлюють необхідність постійного перегляду підходів до вироблення ефективних механізмів прийняття і реалізації управлінських рішень в державних установах і організаціях.

Результативність, ефективність і якість управлінських рішень досягаються тільки за умови дотримання певної послідовності їх підготовки, прийняття та реалізації. Для цього встановлюють порядок здійснення

окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих виконавців, а також визначають інші дії, зумовлені потребою розв'язання певних завдань.

Складність завдань, на вирішення яких зорієнтована діяльність державних організацій, вимагає застосування системного підходу до підготовки і реалізації управлінських рішень, який передбачає:

розгляд керованого об'єкта як системи;

віднесення проблеми, що розглядається, до компетенції окремого рівня управління, який виступає складовою загальної системи управління;

локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається;

типізацію процесу прийняття рішень (з окресленням у ньому загального для вирішення завдань у рамках досліджуваної системи).

Процес прийняття будь-яких управлінських рішень складний і багатосторонній. В державних організаціях це ще підсилюється необхідністю узгодження встановленої процедури, закріпленої вимогами нормативних документів і умов конкретної ситуації, в яких вирішується певна проблема.

У цілому процес підготовки, прийняття і реалізації управлінського рішення включає такі етапи і стадії.

Етап підготовки управлінського рішення об'єднує:

визначення цілі (сукупності цілей);

збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню;

визначення, прогнозування розвитку ситуації і формування проблем;

генерування варіантів можливих управлінських рішень;

формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

Етап прийняття і реалізації управлінського рішення охоплює:

прийняття рішення (вибір одного, більш ефективного варіанта дій);

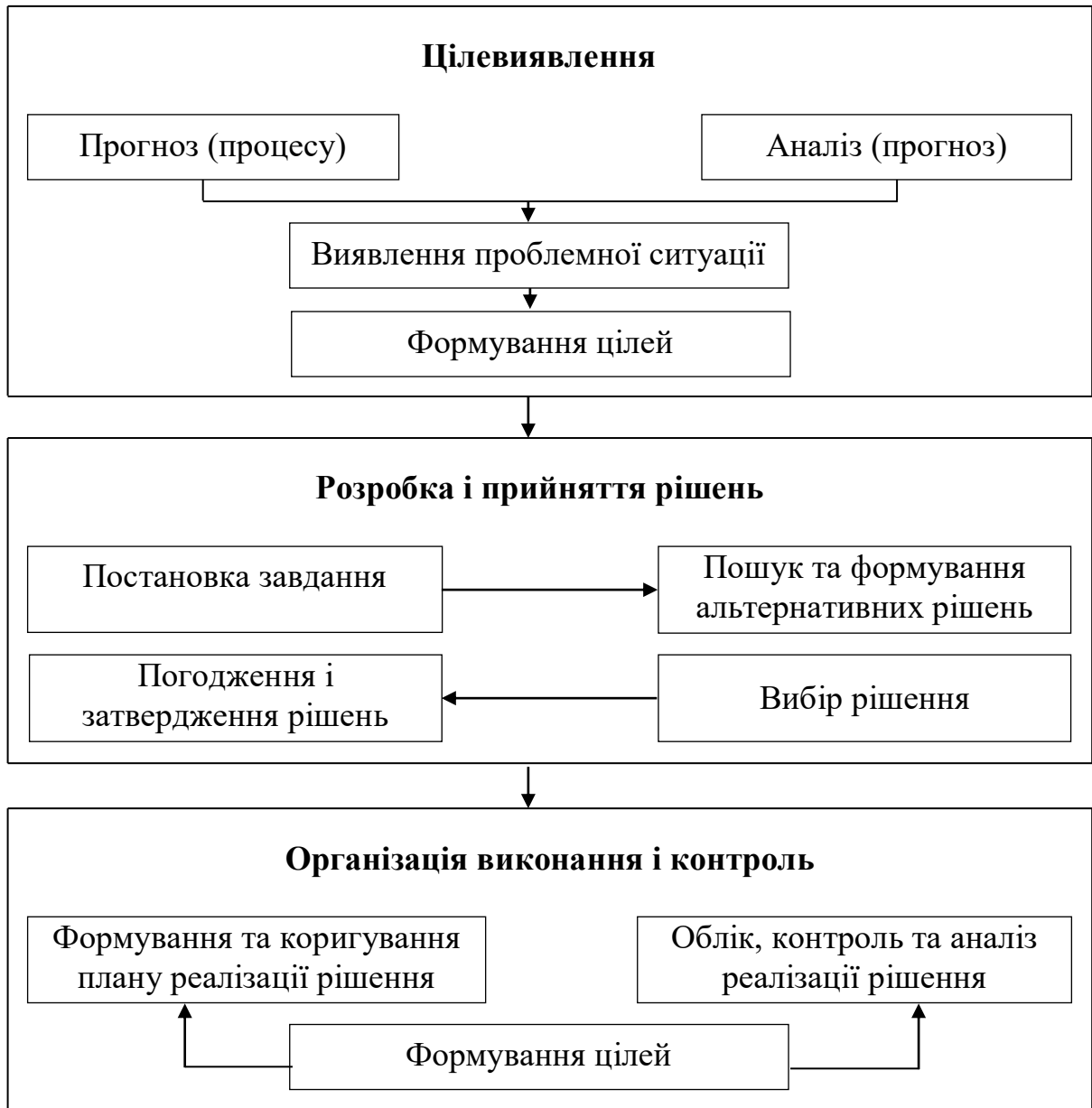
доведення управлінських рішень до виконавців;

складання плану реалізації управлінських рішень;

організацію виконання управлінських рішень;

контроль за виконанням управлінського рішення.

Безумовно, такий поділ є умовним. Питання про те, скільки і які стадії повинен пройти процес прийняття рішень, який конкретний зміст кожної з них, – спірні і неоднаково вирішуються керівниками різних державних організацій. Це залежить від кваліфікації керівника, ситуації, стилю керівництва, культури організації. За характером проміжного результату цей процес можна поділити на три етапи: цілевиявлення, розробка і прийняття рішень, організація виконання і контроль (рис.4.1).



**Рисунок 4.1 – Процедура прийняття управлінських рішень**

Вибір цілі – відповідальна стадія процесу розробки управлінського рішення, в основі якої лежать аналіз стану керованої системи, виявлення тенденцій її розвитку і бажаного стану в майбутньому. Намічену ціль порівнюють і погоджують з цілями розвитку інших об'єктів управління, які реалізуються різними суб'єктами управління у вертикальному і горизонтальному плані. При цьому встановлюють, наскільки дана ціль відповідає досягненню цілей вищого порядку. На цій стадії доцільно розробити «дерево цілей», що дасть змогу виробити струнку схему послідовного здійснення заходів у конкретній ситуації.

Для оцінювання ситуації і підготовки рішення орган управління має бути забезпечений повною і своєчасною інформацією. Зміст процесу управління полягає у перетворенні інформації зворотного зв'язку на інформацію управлінських рішень.

Раціональність управлінських рішень значною мірою залежить від технологічного процесу їх підготовки і прийняття. Найоптимальніший варіант процесу вироблення раціональних управлінських рішень охоплює такі етапи [29, с. 222]:

1. Виникнення ситуації, яка потребує прийняття рішення (поява необхідності формалізації методів менеджменту).
2. Збір та оброблення інформації щодо розроблених методів менеджменту.
3. Виявлення та оцінювання альтернатив, закладених у розроблених методах менеджменту.
4. Підготовка та оптимізація управлінського рішення, яке приймається (вибір альтернативи).
5. Прийняття управлінського рішення (узаконення альтернативи).
6. Реалізація управлінського рішення та оцінювання результатів.

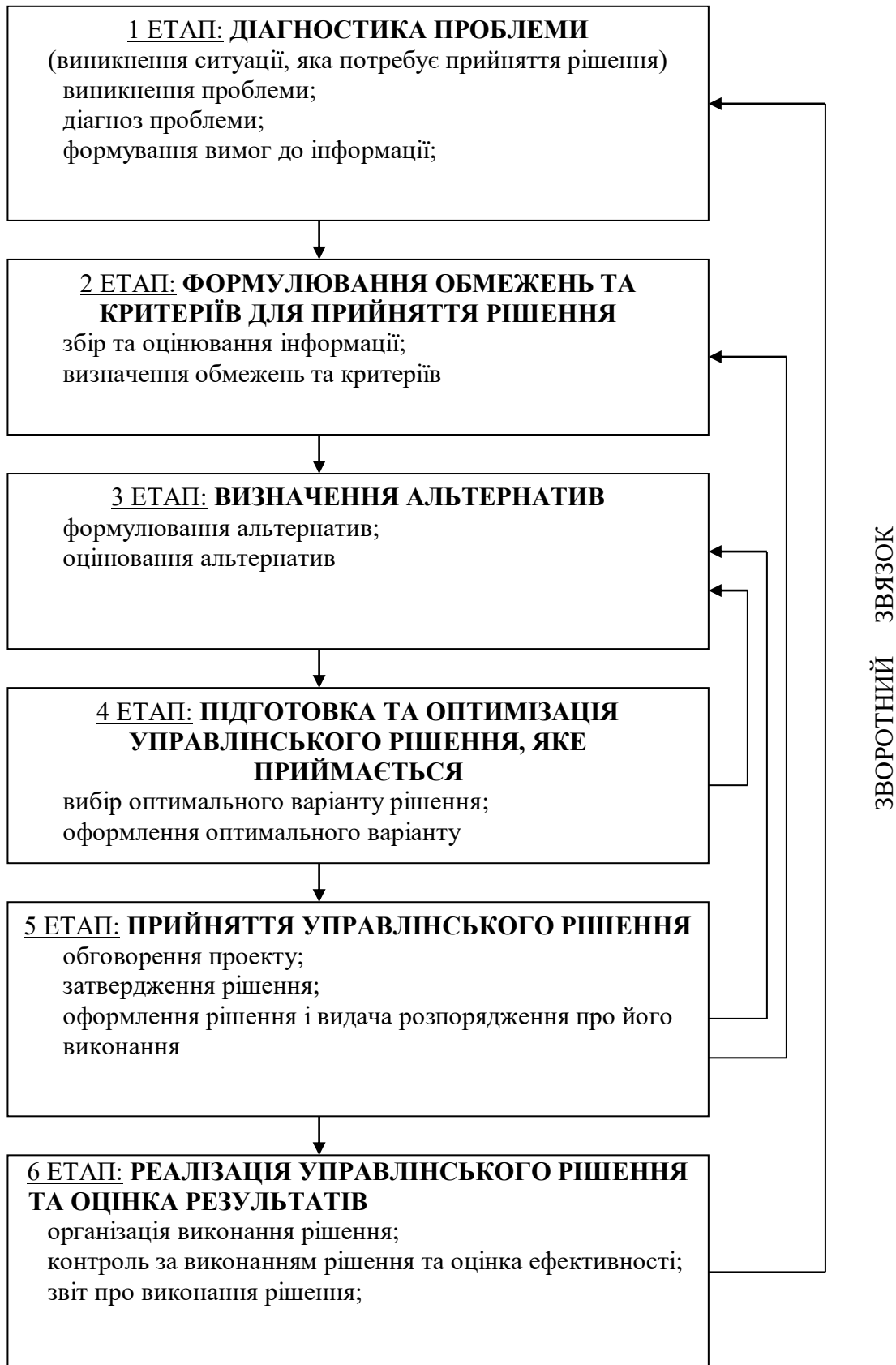
Кожний етап реалізується через відповідні ланки. Така технологія вироблення управлінського рішення є логічним продовженням процесу менеджменту, оскільки прийняті управлінські рішення завершують процедури формування інструментів впливу керуючої системи на керовану (рис. 4.2).

Зворотний зв'язок дає змогу коригувати помилки і відхилення, регулювати управлінські процеси. Для прийняття рішення потрібна наукова (ноу-хау), нормативна, інструктивна, правова, статистична, планова та інша інформація, яка має відповідати вимогам актуальності, достовірності, достатності, доступності та автентичності.

Джерелами інформації для прийняття управлінських рішень можуть бути норми законодавчих та інших актів; звернення громадян до державних установ і організацій щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав; обов'язкові вказівки вищих за організаційно-правовим статусом органів державної влади, які підлягають виконанню державними організаціями; факти, відносини, виявлені у процесі контролю, які відображають стан керованих об'єктів; проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації, що потребують оперативного і активного втручання державних організацій; опитування експертів тощо. Крім того, створюються комісії або творчі групи для вивчення питання, проводяться анкетні опитування, інтерв'ювання тощо.

У результаті глибокого і всебічного вивчення ситуації вдається виявити проблеми, вирішення яких є передумовою розв'язання поставлених завдань. Виявлення проблеми – це усвідомлення того, що виникло відхилення від встановлених спочатку правил. Оцінка проблеми – це встановлення її масштабів і природи тоді, коли проблему виявлено.

Для діагностування проблеми вивчають її характер (економічний, соціальний, моральний, комплексний), встановлюють причини виникнення, фактори, що її зумовили, Можливі наслідки невчасного розв'язання, її складність, межі тощо.



**Рисунок 4.2 – Процес розробки та реалізації раціональних управлінських рішень**

Про підготовку рішення може йтися тільки в тому випадку, якщо для досягнення цілі продумано різноманітні варіанти, є різні шляхи і засоби, між якими можна зробити вибір. Альтернативи потрібно визначати з урахуванням конкретного місця (рівня управління) і часу (тривалості періоду реалізації рішення). Виявлення і вироблення повної сукупності альтернатив, які містять всі допустимі варіанти дій для досягнення поставленої цілі, належать до найбільш складних проблем процесу прийняття управлінського рішення.

Вироблення альтернативних варіантів рішень має базуватись на врахуванні досвіду вирішення подібних проблем, активізації творчого пошуку нових ідей, моделюванні варіантів управлінських рішень з різним поєднанням постановок і цілей, визначенні шляхів і розподілі ресурсів.

Для порівняння альтернатив і вибору кращої з них використовуються критерії оцінки досягнення цілей управлінського рішення. Критерій (оцінка) рішень – це мірило економічного і соціального ефекту, правило порівняння і вибору альтернатив.

Використання об'єктивних критеріїв оцінювання варіантів рішення дає змогу порівняти варіанти і вибрати найкращий. При підготовці рішень державних організацій принципово важливо висунути і застосувати по можливості несуперечливі критерії внутрішньої (з погляду даної організації) і кінцевої (суспільної, економічної тощо) доцільності тих чи інших дій керованої системи. Тому значна увага на даному етапі має бути приділена узгодженню організаційних інтересів. У принципі ефективність внутрішнього функціонування керованого об'єкта має «працювати» на ефективність суспільної життєдіяльності. Саме ті параметри, які збігаються, мають братися за критерії управлінських рішень.

Вибір критеріїв управлінських рішень у державних організаціях має здійснюватись, виходячи з того, як кінцевий результат управлінського рішення вписується в запит суспільства і задовольняє суспільний розвиток. Це вимагає при порівнянні альтернатив управлінських рішень використовувати комплекс економічних, соціальних, політичних, організаційних критеріїв. За основу необхідно взяти критерії соціальної ефективності діяльності державної організації.

Системний підхід до підготовки і реалізації управлінських рішень вимагає не тільки структуризації цього етапу процесу управління, типізації відповідних робіт і операцій, умов їх здійснення, а й комплексного його забезпечення стосовно змісту. Основними складовими такого комплексу є: правове, інформаційне і документальне, організаційне, технічне, психологічне, консультативно-дорадче забезпечення.

*Правове забезпечення* передбачає всебічне використання засобів і форм юридичного впливу на суб'єкт і об'єкт управління з метою забезпечення високої якості підготовки і реалізації управлінського рішення і включає: вироблення довготривалих або одночасних локальних нормативних актів, що регулюють функціональні й правові відносини підлеглих та відповідальності у процесі вироблення і реалізації рішення; підготовку про-

позиції про зміну чинних чи застарілих і фактично таких, що втратили силу нормативних актів, які стримують якісне вирішення проблеми; укладання необхідних угод з різними організаціями, які залучаються до розробки і реалізації рішень; документальне оформлення результатів реалізації рішень.

*Інформаційне і документальне* забезпечення охоплює комплекс робіт стосовно змісту й умов здійснення заключного етапу процесу управління.

*Організаційне забезпечення* охоплює сукупність організаційно-нормативних актів, технологічних норм, стандартів управління організаційно-розпорядчого, техніко-економічного, соціально-психологічного аспектів, типових проектів організації процесу управління та інші розробки і матеріали, що сприяють чіткому і якісному впровадженню конкретної технології й організації заключного етапу процесу управління. Їх практичне застосування сприяє підвищенню ефективності використання трудових, матеріальних, фінансових ресурсів у процесі управління.

*Технічне забезпечення* охоплює весь комплекс завдань оснащення необхідними технічними засобами процесу управління, у тому числі даного його етапу.

Метою *психологічного забезпечення* є створення такого ділового клімату, психологічної атмосфери, які б стимулювали всіх учасників процесу вироблення і реалізації рішення до творчої, активної і цілеспрямованої діяльності.

*Консультативно-дорадче забезпечення* покликане організувати надання допомоги керівникові, колегіальному органу управління у сприйнятті доставленої на розв'язання проблеми і у визначенні ефективних шляхів її вирішення, виборі оптимальних рішень.

Різноманітність, масштабність, складність проблеми, що вирішується державними організаціями швидко накопичення інформації, виникнення управлінських і організаційних нововведень не завжди дає змогу спеціалістам, які беруть участь у підготовці управлінських рішень, з достатньою повнотою оцінювати зміни, що стосуються проблеми, яка вирішується. Тому до розробки управлінських рішень доцільно залучати консультантів, експертів.

Процедура прийняття рішень передбачає висунення на перший план раніше обговорених властивостей управлінського рішення. На стадії прийняття рішення дається оцінка альтернативних варіантів і відбирається альтернатива з найбільш сприятливими загальними наслідками.

Організаційна процедура прийняття і виконання найважливіших повторюваних рівень вимагає вирішення таких питань:

- 1) на якому рівні й хто приймає рішення (одноосібно чи колегіально);
- 2) хто готує наукове обґрунтування проекту рішення, економічне та соціальне обґрунтування, проект рішення;
- 3) з ким погоджується рішення;
- 4) які періодичність і форма контролю за ходом виконання рішення;
- 5) хто контролює і відповідає за правильність виконання рішення;

б) хто наділяється правом вносити зміни у зміст рішення та терміни його виконання;

7) яка форма звітності про виконання рішень;

8) хто дає висновок про виконання рішень і ступінь досягнення поставленої цілі.

Технологія прийняття управлінських рішень базується на використанні системи методів, які можна класифікувати у три групи: евристичні, колективні, кількісні.

Треба особливо підкреслити, що будь-яке управлінське рішення стратегічного або тактичного характеру повинне мати обов'язкове наукове обґрунтування.

*Евристичні методи прийняття рішень* базуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. Ці методи спираються на інтуїцію, порівняння альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони оперативні, але не гарантують вибору безпомилкових рішень.

*Колективні методи прийняття рішень* передбачають визначення учасників певної процедури і відбір форм групової роботи: засідання, наради тощо. Ефективними є такі методи колективної підготовки управлінських рішень: мозкового штурму (спільне генерування ідей і наступне прийняття рішень) та Дельфі (багатоетапна процедура анкетування).

В основі кількісних методів прийняття рішень лежить вибір оптимального шляхом комп'ютеризованої обробки великих масивів інформації.

Процедура прийняття управлінського рішення завершується діями з його реалізації, до яких належать: доведення управлінських рішень до виконавців, визначення календарних термінів (кінцевих і проміжних) виконання, призначення відповідальних виконавців, конкретизація завдань і відповідальності, забезпечення ресурсами, координація дій виконавців, коригування раніше прийнятого рішення, мотивація діяльності, облік і контроль виконання

У досягненні ефективності рішень особливу роль відіграють методи доведення прийнятих рішень до виконавців. Вважається, що вміння передати завдання виконавцям є основним джерелом ефективності прийнятого рішення.

У зв'язку з цим розрізняють чотири основні причини невиконання рішень:

1) рішення було не досить чітко сформульоване;

2) рішення було зрозуміле і чітко сформульоване, але виконавець його погано усвідомив;

3) рішення було чітко сформульоване і виконавець його добре зрозумів, але у нього не було необхідних умов і засобів для його виконання;

4) рішення було грамотно сформульоване, виконавець його усвідомив і мав усі необхідні засоби для його виконання, але у нього не було внутрішньої погодженості і варіантом запропонованого рішення. Виконавець у цьому



випадку може мати свій, більш ефективний, на його думку, варіант вирішення даної проблеми.

Головний зміст усієї роботи з доведення завдань до виконавців полягає в тому, щоб побудувати у їх свідомості певний образ (технологію) майбутньої роботи з його виконання. Важливою вимогою на цій стадії є оперативність передачі інформації у точній відповідності до адресності та змісту.

Передумовами успішної організації виконання є узгодженість розподілу завдань, відповідно до реального потенціалу виконавців і дотримання балансу між зрозумілими обов'язками і наданими правами (ресурсами).

*Організація виконання управлінських рішень* передбачає активне використання механізму стимулювання і відповідальності, який реалізується в рамках можливостей переконувати, спонукати і примушувати.

*Контроль виконання рішення* є завершальною стадією управлінського циклу. Він набуває форми зворотного зв'язку, за допомогою якого можна отримати інформацію про виконання рішення, досягнення поставлених цілей. Головне призначення контролю полягає у своєчасному виявленні можливих відхилень, від заданої програми реалізації рішення та вчасному вжитті заходів по їх усуненню. У процесі контролю початкові цілі можуть модифікуватися, уточнюватися і змінюватися з урахуванням отриманої додаткової інформації про виконання прийнятих рішень, тобто основне завдання контролю полягає в тому, щоб вчасно виявити і спрогнозувати очікувані відхилення від заданої програми реалізації управлінських рішень.

Дотримання вимог щодо технології прийняття і реалізації управлінського рішення є важливим фактором його результативності та ефективності. На підготовку та прийняття управлінських рішень в державних установах і організаціях можуть суттєво вплинути наступні фактори:

ціннісний фактор, який безпосередньо пов'язаний з організаційною культурою. Вплив організаційної культури на прийняття рішень здійснюється через спільні інтереси і цінності, що формують у членів організації стійкий набір базових положень, правил, яким вони віддають перевагу. Оскільки організаційна культура сприяє нівелюванню розбіжностей, то й процес прийняття рішень може стати ефективнішим.

політичний фактор. Державні установи і організації залучаються до вирішення проблем у всіх сферах суспільної життєдіяльності і покликані узгоджувати вироблення управлінських рішень з напрямками державної політики;

функціональний аспект, який пов'язаний з технологією прийняття рішень. Технологія прийняття рішень розглядається як відповідь на низку питань (що, кому робити, хто робитиме, в які терміни тощо) та їх узгодження в просторі і часі, щодо ресурсного забезпечення та конкретних виконавців. Крім того, процес прийняття рішень знаходить своє відображення в ході здійснення управлінських функцій:

Планування	Визначення місії і цілей державної організації; обґрунтування способу досягнення організаційних цілей; вибір оперативних і стратегічних цілей державної установи з метою досягнення місії і цілей; розробка програмних документів, концепцій розвитку організацій тощо
Організація (організація діяльності)	Визначення майбутнього стану державної організації; розподіл завдань між конкретними виконавцями; формування робочих функцій виконавців; побудова організаційної структури управління установою тощо
Мотивація діяльності	Вивчення потреб підлеглих; цілеспрямований вплив на працівника; використання систем мотивації і стимулювання персоналу державної установи; вибір різновиду стимулювання працівника (моральне чи матеріальне стимулювання) тощо
Контроль	Контроль виконання робіт; порівняння фактичного стану виконання робіт (наданих управлінських послуг) із запланованим (бажаним); шляхи вимірювання результатів робіт; наявність (відсутність) потреби у корегуванні цілей державної організації тощо;

мотиваційний фактор, який пов'язаний з теоріями мотивації, які ґрунтуються на аналізі потреб та процесу управління. Ключовими поняттями теорій мотивації є зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби, використання мотивації може відіграти як позитивну, так і негативну роль. Однак, у будь-якому випадку, визначення мети і постановка цілей та їх структурування в ході здійснення функції планування в державних установах і організаціях є значно суттєвішими, ніж в процесі функції мотивації, оскільки при невірному виборі альтернативи вирішення проблеми мотивації діяльності може лише прискорити одержання невірного результату;

інноваційний фактор. Він полягає у використанні інноваційних підходів у діяльності державних організацій, зумовлює зміни у механізмах та методах підготовки та прийняття управлінських рішень у державних установах.

Слід зауважити, що процес прийняття і реалізації рішень завжди є ітеративним, тобто передбачає на кожному кроці, на кожній операції вироблення коректуючих впливів, які з допомогою багаточисельних контурів зворотного зв'язку використовуються для підвищення ефективності і якості управлінських рішень.

Управлінські рішення можуть оцінюватися за багатьма критеріями, тобто вони є полікритеріальними з системних позицій. В зв'язку з цим необхідне дотримання чітких принципів оцінки управлінських рішень.

Перш за все кожне управлінське рішення необхідно розглядати як велику систему з всіма елементами і властивостями великих систем. Управлінські рішення можуть, наприклад, мати відношення до планування, сфер науково-технічних розробок, загальносистемних вимог.

Далі в системному вигляді оцінюється ціль прийняття і реалізації управлінських рішень. Для цього ціль підлягає декомпозиції на складові підцілі аж до елементарних. Цілі управління повинні бути зв'язані з ситуацією і проблемою, яка виникла послідовним ланцюгом («ситуація-цілі-задачі-рішення»). Це забезпечується повнотою і достовірністю інформаційного забезпечення всіх етапів і стадій управлінських рішень. Управлінські рішення повинні бути повністю розкриті і конкретизовані – строки, ресурси, виконавці повинні бути взаємопов'язані, рішення мають бути доведені до кожного виконавця.

В міру реалізації управлінських рішень досягаються певні результати. Їх оцінка повинна бути систематичною, зваженою, неупередженою, всебічною. В кожному результаті акумулюється багато складових: якість управлінських рішень, реакція управлінської системи на управлінський вплив, кваліфікація кадрів, ефективність використання ресурсів.

Ефективність і якість управлінських рішень можна оцінювати за такими показниками:

1) економічною ефективністю рішень – як відношення результативності реалізації рішень до витрат на досягнення поставлених цілей;

2) соціальною ефективністю рішень;

3) коефіцієнтом економічності реалізації рішень – як відношення нормативних витрат на реалізацію рішень до фактичних витрат;

4) коефіцієнтом своєчасності розробки рішень – як відношення нормативного строку підготовки рішень, до фактичної тривалості розробки рішень;

5) коефіцієнтом якості підготовлених у визначений строк і затверджених проектів рішень до загальної якості рішень, підготовлених організацією за звітний період.

В залежності від характеру управлінських рішень, об'єкту управління можуть аналізуватись, результати денні, місячні, квартальні, річні і т. д.

Аналіз і оцінка конкретно досягнутих результатів і висновків, які досягаються при цьому, є замикаючою ланкою зворотного зв'язку для коректування в системі прийняття і реалізації управлінських рішень.

Експертиза, яка зазвичай здійснюється на рівні аналізу результатів реалізації управлінських рішень, висновків і пропозицій, повинна здійснюватися також на всіх рівнях і стадіях прийняття і реалізації управлінських рішень.

## **Розділ 5. СТРАТЕГІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ І ОРГАНІЗАЦІЯХ**

### **Основні питання розділу**

- 5.1. Суть та специфіка стратегічного менеджменту в державних установах і організаціях.
- 5.2. Система стратегій державних установ і організацій.
- 5.3. Стратегічні зміни в державних установах і організаціях.
- 5.4. Планування реалізації стратегій державних установ і організацій.
- 5.5. Контроль та контролінг в системі стратегічного менеджменту державних установ і організацій.

#### **5.1. Суть та специфіка стратегічного менеджменту в державних установах і організаціях**

Формування нової управлінської парадигми, основу якої складають принципи ситуативності, системності, соціальної спрямованості, покликане забезпечити вирішення проблем гнучкості та адаптивності (приспосовування) до постійних змін зовнішнього середовища, передбачає широке використання механізмів стратегічного менеджменту в системі управління розвитком державних установ і організацій.

Державні установи і організації є відкритими системами, а відтак, згідно із загальною теорією систем, їх діяльність буде успішною за умови налагодження безперервної взаємодії і зворотного зв'язку із зовнішнім середовищем. Це спонукає по-новому подивитись на діяльність державних установ і організацій. Якщо раніше їх функціонування базувалось на використанні правових положень, процедур, стандартних підходів, що розроблялись і пропонувались вищестоящими організаціями, то сьогодні вони покликані брати активну участь у розробці методології управління, яка б дозволила їм сформувати свої власні, відмінні від інших конкурентні характеристики та позитивний імідж в очах споживачів послуг. Саме цей момент визначає зростання ролі стратегічного менеджменту в державних установах і організаціях.

Стратегічний менеджмент в державних установах і організаціях тільки починає запроваджуватись і розробці стратегічних напрямків їх розвитку ще не надається належна увага. Така ситуація зумовлена наступними причинами:

керівництво державних установ і організацій надмірно зорієнтоване на вирішення поточних завдань;

відсутні стратегії розвитку окремих сфер, в яких функціонують державні установи і організації;

низькою є ініціативність керівників щодо запровадження прогресивних механізмів управління розвитком державних установ і організацій;

недостатньо розвинуте стратегічне мислення у керівників функціональних підрозділів державних установ і організацій;

керівники державних установ і організацій володіють недостатньою інформацією про реальні позиції очолюваної фірми;

не розроблені критерії ефективності функціонування державних установ і організацій, які б виступали орієнтирами для керівників всіх структурних підрозділів та працівників;

в державних установах і організаціях застосовуються жорстко регламентовані системи управління.

Поряд з вищенаведеними причинами можна виділити цілий ряд факторів, що спонукають керівництво розглядати діяльність державних установ і організацій через призму стратегічного підходу. До таких факторів можна віднести: підвищення вимог до державних установ і організацій з боку споживачів послуг; стрімкий розвиток управлінських технологій; необхідність прийняття управлінських рішень на основі компромісу інтересів різних організацій, громадськості, держави; запровадження принципів, що визначають залежність встановлення обсягів бюджетного фінансування державних установ і організацій від ефективності їх функціонування; необхідність залучення державними установами і організаціями додаткових позабюджетних коштів; проблема формування ефективних гнучких організаційних структур управління.

Стратегічний менеджмент є сферою діяльності вищого керівництва державних установ і організацій, основне завдання якого полягає у визначенні пріоритетних напрямків і траєкторій розвитку організації, постановці цілей, розподілі ресурсів і всього того, що забезпечує ефективне функціонування державних установ і організацій.

Під *стратегічним управлінням* доцільно розуміти сукупність передбачуваних дій, спрямованих на трансформацію організації з її наявного стану в стан бажаний, наперед фіксований, наперед визначений з врахуванням факторів зовнішнього середовища.

Бажаний стан організації або прообраз – це концентровані наміри управління стосовно стану організації в майбутньому часовому моменті.

На даний час відсутнє єдине визначення поняття стратегічного менеджменту. Стратегічний менеджмент ототожнюється з стратегічним управлінням. Так І. Ансофф в праці «Стратегічне управління» розкрив зміст даного поняття наступним чином: «Діяльність з стратегічного управління пов'язана з постановкою цілей і завдань організації та з підтримкою ряду взаємовідносин між організацією і оточенням, що дозволяють їй домогтись своїх цілей, відповідають її внутрішнім можливостям і дозволяють залишатись сприйнятливою до зовнішніх вимог».

Виханський О.С. під стратегічним управлінням розуміє таке управління організацією, яке опирається на людський потенціал як основу організації, орієнтує виробничу діяльність на запити споживачів, гнучко реагує і проводить своєчасні зміни в організації, які відповідають виклику з боку оточення і дозволяють домогтись конкурентних переваг, що в

сукупності дає можливість організації виживати в довгостроковій перспективі, домагаючись при цьому своїх цілей.

Суть теорії стратегічного менеджменту полягає у використанні концепції «від майбутнього до сучасного, а не від минулого до майбутнього», у частковому відході управлінців від управлінського раціоналізму (увага до зовнішнього оточення), у систематичному подоланні опору змінам у реалізації наміченої стратегії. Стратегічний менеджмент покликаний зорієнтувати діяльність організації сьогодні, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей в майбутньому, виходячи з того, що оточення буде змінюватись, а відповідно, умови функціонування організації будуть змінюватись також.

Саме концепція стратегічного менеджменту дозволяє державним установам і організаціям домагатись поставлених цілей в умовах динамічного, мінливого і невизначеного середовища.

*Стратегічний менеджмент* – це діяльність по забезпеченню досягнення цілей функціонування державних установ і організацій в умовах динамічного мінливого і невизначеного середовища, яка дозволяє оптимально використовувати існуючий потенціал і реагувати на зовнішні вимоги. Основним в цій діяльності повинно стати дослідження зовнішнього середовища, своєчасне діагностування загроз, виявлення можливостей для розвитку, визначення переваг і способів їх реалізації, коригування цілей, гнучке маневрування ресурсами.

Методологічною основою стратегічного менеджменту є системний підхід до вивчення організації з врахуванням умов середовища її функціонування, що швидко змінюються. Враховуючи це, державні установи і організації слід розглядати як системи, які складаються з певних взаємопов'язаних структурних підрозділів, що забезпечують їх життєдіяльність. З іншого боку, державні установи і організації виступають елементами більш складніших систем (сфер, галузей, соціального розвитку, економіки регіону, національної економіки), функціонування і розвиток яких визначається певними законами, закономірностями, правилами, що притаманні для певного типу систем.

Діяльність державних установ і організацій як складних систем, визначається певним рівнем їх організованості, що залежить від кількості елементів, які складають системи якісного рівня їх розвитку та взаємозв'язків між ними. Відтак, перед державними установами і організаціями постає завдання забезпечити синхронність розвитку всіх структурних підрозділів, налагодження взаємозв'язку між ними, зорієнтованість на досягнення організаційних цілей і на цій основі – органічно ввійти в системи вищого рівня. Саме стратегічний менеджмент здатен забезпечити відповідність державної організації – як системи нижчого рівня, вимогам оточення – як складнішої системи.

Розвиток теорії управління дозволив сформулювати цілий ряд принципів стратегічного менеджменту, які слід враховувати організаціям та установам різних типів в тому числі і державним.

*Основними принципами стратегічного менеджменту є:*

обґрунтований і свідомий вибір цілей і стратегій розвитку організації. Процес розвитку організацій містить багато суперечностей, і для їх вирішення необхідний пошук ефективних методів в різних сферах діяльності організації;

постійний пошук нових форм, видів, процедур діяльності, спрямованих на підвищення ефективності функціонування, зміцнення існуючих конкурентних переваг та виявлення нових;

забезпечення співвідношення між організацією і зовнішнім середовищем, управлінською і керованою підсистемами організації та її елементами;

індивідуалізація стратегії. Кожна організація унікальна в тому розумінні, що має особливості, обумовлені наявною структурою кадрів, фінансово-матеріального забезпечення, рівнем розвитку організаційної культури та іншими рисами;

чіткий організаційний розподіл завдань стратегічного управління і завдань оперативного управління.

Наведені принципи є дуже загальними, але вони достатньо переконливо демонструють складність процесу стратегічного менеджменту та основні підходи до його реалізації.

Використання методології стратегічного менеджменту слід здійснювати з врахуванням специфіки функціонування певних типів державних установ і організацій, яка виражається в наступних моментах:

стратегічний менеджмент забезпечує одночасно своєчасну реакцію на динамізм зовнішнього середовища та пошук компромісу між його елементами в процесі прийняття багатоцільових рішень;

запровадження і реалізація механізму стратегічного менеджменту натикається на численні політичні обмеження, так як представники найрізноманітніших політичних лобістських організацій намагаються вплинути на діяльність державних установ і організацій;

розробка і реалізація стратегій здійснюється в рамках визначених державною політикою стратегій розвитку окремих сфер економіки, реформування управлінських систем різних рівнів, розв'язання соціальних проблем та досягнення визначених цілей;

параметри і критерії, що повинні бути досягнуті в процесі реалізації стратегій, закріплюються законодавчо-нормативними актами;

ресурсне забезпечення розробки і реалізації стратегій державних установ і організацій значною мірою визначається обсягом бюджетного фінансування;

процес стратегічного менеджменту державних установ і організацій зорієнтований на підвищення якості продукції, управлінських, адміністративних, громадських послуг, на задоволення вимог і запитів «клієнта».

Необхідність використання концепції стратегічного менеджменту в системі управління державними установами і організаціями обумовлена її спроможністю забезпечити довгострокову результативність та ефективність.

Серед основних причин, що обумовлюють доцільність запровадження механізмів стратегічного менеджменту в державних установах і організаціях, можна виділити наступні:

стратегічний менеджмент дозволяє привести внутрішній потенціал державних установ і організацій у відповідність до вимог зовнішнього оточення;

стратегія допомагає керівництву державних установ і організацій сфокусувати свою діяльність на певних кінцевих результатах і координувати функціонування структурних підрозділів;

стратегічний менеджмент дозволяє здійснити декомпозицію цілей державних установ і організацій на відповідні підцілі, завдання та функції конкретних структурних підрозділів;

процес стратегічного управління забезпечує чітке усвідомлення цілей діяльності організації та її структурних підрозділів управліннями усіх організаційних рівнів та підвищує мотивацію їх діяльності;

стратегічний менеджмент забезпечує здатність державних установ і організацій до змін, стимулює управлінців до різноманітних обґрунтованих новацій, передбачає формування підходів, що орієнтуються на пошук переваг від зовнішніх впливів, а не на традиційні захисні реакції;

стратегічний менеджмент забезпечить можливість зробити державні установи і організації більш керованими, оскільки за наявності стратегічних планів є змога постійного порівняння досягнутих результатів з поставленими цілями та коригування стратегії;

стратегія допомагає формувати державним установам і організаціям свій імідж та раціонально використовувати ресурси.

Стратегічний менеджмент не є універсальним типом управління, який би забезпечував державні установи і організації набором рутинних правил, процедур і схем, це певна філософія або ідеологія менеджменту, мистецтво, що передбачає стратегічне мислення.

Структурно стратегічний менеджмент можна представити як сукупність п'яти взаємопов'язаних управлінських процесів, що логічно впливають один з одного і між якими існує стійкий зворотний зв'язок.

Такими управлінськими процесами є:

аналіз середовища;

визначення місії і цілей;

вибір стратегії;

реалізація стратегії;

оцінка і контроль реалізації і стратегії.

Аналіз середовища є відправним процесом стратегічного менеджменту, так як для того, щоб визначити стратегію державних установ і організацій і провести цю стратегію в життя, керівництво повинно ретельно зважити всі фактори, що матимуть визначальний вплив на їх функціонування.



Середовище державних установ і організацій складається з двох складових: *зовнішнього середовища і внутрішнього середовища*.

Аналіз зовнішнього середовища включає дослідження середовища непрямого впливу і середовища безпосереднього впливу на організацію. Діагностика середовища непрямого впливу на державні установи і організації здійснюється шляхом оцінки та аналізу політичних, економічних, соціальних, технологічних, екологічних, культурних, міжнародних та інших факторів, що створюють загальні умови знаходження організацій в зовнішньому середовищі і можуть сприяти або загрожувати їх розвитку.

При вивченні різних елементів середовища непрямого впливу на державні установи і організації слід враховувати такі два моменти. По-перше, те, що всі елементи середовища непрямого впливу дуже сильно взаємозалежні між собою. Тому їх вивчення і аналіз слід здійснювати системно, з відслідковуванням не тільки власне змін в окремому елементі, але й з виявленням того, як ці зміни відобразяться на інших елементах середовища непрямого впливу. По-друге – це те, що ступінь впливу окремих елементів середовища непрямого впливу на різні державні установи і організації різна і залежить від сфери функціонування, розміру, значимості останніх.

Вивчення середовища безпосереднього впливу на державні установи і організації повинно спрямовуватись на аналіз стану тих складових зовнішнього середовища, з якими державні установи і організації знаходяться в безпосередній взаємодії. Основними компонентами середовища безпосереднього впливу на державні установи і організації є: споживачі послуг, громадські організації, органи державної влади і місцевого самоврядування, постачальники товарів, робіт, послуг, партнери. Аналіз даних компонентів дозволяє встановити пріоритетність і доцільність діяльності державних установ і організацій, їх роль в задоволенні потреб та інтересів юридичних і фізичних осіб, у вирішенні соціальних і економічних проблем.

*Внутрішнє середовище* – це та частина загального середовища, яка знаходиться в межах організації. Аналіз внутрішнього середовища державних установ і організацій розкриває ті можливості, той потенціал, на який вони можуть опиратись в процесі досягнення своїх цілей.

Дослідження внутрішнього середовища державних установ і організацій доцільно здійснювати за такими основними зрізами: цільовим, функціональним, організаційним, кадровим, ресурсним, виробничим, маркетинговим, організаційної культури (табл. 5.1).

Комплексний аналіз середовища функціонування державних установ і організацій доцільно здійснювати з використанням методу SWOT-аналізу, який дозволяє виявити сильні і слабкі сторони внутрішнього середовища, загрози і можливості зовнішнього оточення та встановити лінії взаємозв'язку між ними, які в подальшому можуть використовуватись для формування стратегій державних установ і організацій.

**Таблиця 5.1 – Аспекти внутрішнього середовища державних організацій та основні напрямки їх дослідження**

Аспекти внутрішнього середовища державних організацій	Напрямки дослідження елементів зовнішнього середовища державних організацій
Цільовий зріз	встановлення відповідності цілей, що реалізуються державною організацією нормативним закріпленням; аналіз закріплення діагностованих цілей за структурними підрозділами; визначення науково-обґрунтованих і підтриманих громадськістю цілей; оцінка узгодженості і взаємодоповнюваності цілей.
Функціональний зріз	аналіз функцій, закріплених в установчих документах державних установ і організацій; оцінка диференціації і фіксування функцій в положеннях про структурні підрозділи; встановлення рівня відповідності функцій закріплення положеннях про структурні підрозділи функціям і завданням, визначення в положеннях та статутах державних організацій; аналіз відповідності функцій, визначених посадовими інструкціями, завданням і функціями, що закріплені в положеннях про структурні підрозділи державних організацій
Організаційний зріз	визначення типу побудови організаційної структури; оцінка ефективності комунікативних процесів; аналіз розподілу прав і відповідальності; аналіз процедури делегування повноважень; оцінка ефективності організаційних зв'язків між структурними підрозділами та ланками управління
Кадровий зріз	оцінка якісного складу кадрів; аналіз механізмів добору, навчання, просування кадрів; перегляд критеріїв оцінки результатів праці; оцінка механізмів мотивації працівників
Ресурсний зріз	аналіз механізму добору постачальників товарів, робіт, послуг; оцінка ефективності механізму залучення додаткових фінансових ресурсів; оцінка рівня забезпеченості організації ресурсами; аналіз ефективності використання всіх видів ресурсів

Продовження таблиці 5.1

1	2
Виробничий зріз	аналіз технології надання послуг (виробництва продукції); визначення ефективності здійснення досліджень і розробок; аналіз запровадження нових методик, технологій, форм обслуговування; оцінка ефективності використання матеріально-технічної бази;
Маркетинговий зріз	аналіз реалізації стратегії просування послуг (товарів) на ринку; оцінка іміджу, репутації організації; аналіз процедури налагодження зворотного зв'язку з споживачами послуг (товарів); дослідження запровадження нових видів послуг, форм обслуговування, товарів
Зріз організаційної культури	дослідження ставлення до споживачів послуг та працівників; визначення цінностей і норм, що визначається всіма працівниками організації; перегляд критеріїв стимулювання працівників та просування їх по службі; діагностування «клімату» у колективі; визначення стилю керівника

### Приклад

Місія сучасного державного ВНЗ – забезпечити якісну вищу освіту за ліцензованими напрямками і спеціальностями на базі прогресивних технологій навчання, залучення висококваліфікованого професорсько-викладацького складу, сучасних технічних засобів і з врахуванням індивідуальних потреб і здібностей студентів.

Місія школи забезпечення комфортних умов для інтелектуального розвитку учнів, задоволення їх індивідуальних освітніх запитів за допомогою варіативної складової навчального плану; налагодження нової системи гуманних взаємин і комунікацій між різними суб'єктами освітнього процесу і зовнішнього середовища.

Важливими елементами стратегічного менеджменту в державних установах і організаціях є визначення місії і цілей. Цей процес включає три підпроцеси: формування місії державних установ і організацій; визначення довгострокових цілей; встановлення короткострокових цілей.

В спеціальній літературі місія організації розглядається в широкому і вузькому розумінні *В широкому розумінні місія* – це філософія і призначення, зміст існування державних установ і організацій. *У вузькому розумінні місія* –

це сформульоване твердження стосовно того, для чого, з якої причини існують державні установи і організації, тобто місія розуміється як твердження, що розкриває зміст існування державних установ і організацій, в якому виражається їх відмінність від інших подібних організацій.

Місія державних установ і організацій визначається з врахуванням таких основних *факторів*:

положень Конституції, законодавчих і нормативних актів;

пріоритетів державної політики та механізмів реалізації економічних соціальних цілей суспільства;

тенденції розвитку державних управлінських, адміністративних, громадських послуг;

вимог споживачів державних послуг (товарів).

Значення місії державних установ і організацій полягає в тому, що вона:

формує уяву суб'єктів зовнішнього середовища про те, що собою являє організація, до чого вона прагне і яким чином;

сприяє чіткому усвідомленню всіма працівниками загальної мети і призначення організації та координації діяльності всіх її структурних підрозділів в одному напрямку;

задає тон у формуванні певного соціально-психологічного клімату в організації, так як через неї до працівників доводиться філософія організації, цінності і принципи, що лежать в основі функціонування державних установ і організацій;

виступає базою для визначення і погодження цілей державних установ і організацій;

визначає загальні підходи до розподілу ресурсів державних установ і організацій і формує базу для оцінки їх використання;

розкриває для працівників суть і зміст їх діяльності та дозволяє застосовувати більш широкий набір прийомів мотивації.

Дуже важливо, щоб місія була сформульована якомога чіткіше, була зрозуміла всім суб'єктам, які взаємодіють з державними установами і організаціями, а особливо їх працівникам.

Загальні напрямки функціонування державних установ і організацій, визначені їх місіями, конкретизуються в *цільях*, що фіксують той конкретний стан, до якого в кожний момент часу прагнуть державні установи і організації.

Процес цілевиявлення має дуже важливе значення в структурі стратегічного менеджменту державних установ і організацій, так як цілі виступають відправною точкою планування діяльності, побудови організаційних структур, формування системи мотивації та оцінки результатів діяльності окремих працівників, структурних підрозділів, державних організацій в цілому.

Управлінська цінність цілей забезпечується через дотримання в процесі їх формування таких двох вимог:

По-перше цілі мають максимально повно віддзеркалювати призначення та охоплювати всі аспекти діяльності державних установ і організацій.

По-друге, цілі повинні бути визначені в кількісних та вимірних показниках і містити граничні значення, яких необхідно домогтись. Виходячи з цього встановлення цілей слід розглядати як керівництво до дії: яких результатів і коли необхідно досягти, і, хто за це відповідає.

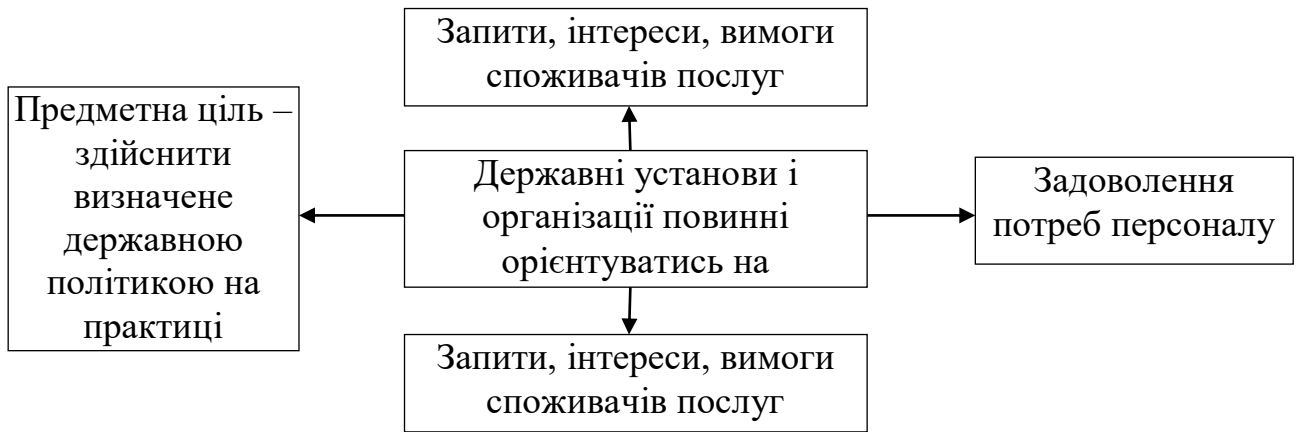
*Система цілей* державних установ і організацій включає стратегічні, тактичні та оперативні цілі. Стратегічні цілі державних установ і організацій визначаються положеннями законодавчих, нормативних актів, програмними документами діяльності органів державної виконавчої влади та правовими актами, прийнятими органами місцевого самоврядування. Тактичні цілі конкретизують та деталізують стратегічні в часі (коли виконувати) та просторі (хто і що виконує). Оперативні цілі визначають зміст і характер повсякденної діяльності структурних підрозділів державних установ і організацій та їх працівників.

Державні установи і організації переслідують декілька предметних і формальних цілей (табл. 5.2).

**Таблиця 5.2 – Предметні і формальні цілі державних установ і організацій**

Види цілей	Зміст цілей
Предметна ціль	здійснити визначене державною політикою на практиці → якомога краще реалізувати виробничі цілі → забезпечувати зміст і якість послуг та швидкість і надійність їх надання
Формальні цілі	постійно тримати в полі зору запити, інтереси споживачів послуг в якісному, кількісному просторовому і часовому відношенні; задовольняти інтереси платників податків: державні установи і організації зобов'язані працювати з мінімальними витратами при збереженні ефективності; сприяти тому, щоб працівники, не дивлячись на нормативну регламентацію, мали можливість для самореалізації в процесі своєї діяльності

Між цими чотирма цілями існує протиріччя, тому державні установи і організації повинні здійснювати постійне їх погодження в процесі пошуку компромісу. Враховуючи це, цілі державних установ і організацій німецькі фахівці Клаус Ердманн, Вольфганг Шефер, Ерхард Мундхенке представили у вигляді «магічного чотирикутника» управління (рис.5.1).



**Рисунок 5.1 – «Магічний чотирикутник» управління державними установами і організаціями**

Цілі державних установ і організацій можна класифікувати на короткострокові і довгострокові, кінцеві і проміжні, цілі різних рівнів управління.

Ефективність цілевизначення в державних установах і організаціях досягається через дотримання наступних вимог, що ставляться до цілей: конкретності, вимірюваності, визначеності в часі, реальності, гнучкості, співставності, погодженості.

Третім етапом стратегічного менеджменту є розробка стратегій державних установ і організацій.

*Стратегія* – це довгостроковий, якісно визначений напрямок розвитку організації, що стосується сфери, засобів і форм її діяльності, системи взаємовідносин усередині організації, а також позиції організації в оточуючому середовищі, що приводить організацію до її цілей. Таке розуміння стратегії виключає детермінізм в поведінці державних установ і організацій, що є відголоском надмірної централізації в управлінні ними. Визначаючи напрямок розвитку, стратегії державних установ і організацій, залишають свободу вибору з врахуванням ситуації, що змінюється, несуть в собі можливість отримання переваг від змін в середовищі функціонування.

В стратегічному менеджменті державних установ і організацій, велику роль відіграють правила, які, так само як і стратегії, визначають їх функціонування, але на відміну від стратегій не мають цільового спрямування. Вони мають переважно обмежувачий або рекомендаційний характер, створюючи атмосферу, в якій функціонує організація. Деякі правила можуть мати дуже широкий зміст, інші – достатньо вузький, і стосуються окремої сторони функціонування державних установ і організацій або окремої функції. Загальним для всіх правил є те, що вони встановлюють межі діяльності та поведінки державних установ і організацій, спрямовуючи цим самим їх функціонування по шляху їх стратегій. У випадку, коли стратегічним завданням державної установи є підвищення організаційної культури, правила самі можуть бути об'єктом стратегічного управління.

Стратегії притаманні довгостроковість та впровадження інновацій. Основне завдання яке вирішує стратегія, впровадження інновацій та змін в організації шляхом розподілу ресурсів, адаптації до зовнішнього середовища внутрішньої координації та передбачення майбутніх змін у діяльності.

На формування стратегій державних установ і організацій здійснюють вплив багато факторів. Набір і взаємодія цих факторів носить специфічний характер для кожної сфери і конкретної державної установи, організації. До основних факторів, що впливають на формування стратегії державної установи можна віднести наступні:

- стан розвитку сфери і позиція державної установи в ній;
- державної установи і організації;
- потреби клієнтів;
- наявність необхідних ресурсів;
- кадровий потенціал;
- зобов'язання державної установи і організації за попередніми стратегіями;
- ступінь залежності від зовнішнього середовища;
- часовий фактор;
- цінності і культура державної установи і організації.

Так, наприклад, в сьгоднішніх умовах, при виробленні стратегії державного вищого навчального закладу необхідним є врахування таких факторів як: насиченість ринку пропозиціями освітніх послуг; підвищення рівня вимог громадян до якості освітніх послуг в наслідок зростання доходів і свободи вибору освітніх установ; покращення технічних, методичних і організаційних можливостей надання освітніх послуг; розширення попиту на види і рівні освітніх послуг, розвиток супутніх і обслуговуючих освіту сфер діяльності (автошколи, побутове обслуговування, дозвілля, виробництво); зростаюча різноманітність потреб населення, що обумовлює значне збільшення асортименту освітніх послуг в умовах лібералізації ринку; посилення боротьби освітніх установ за свої сегменти ринку, потенційний контингент студентів; зміна попиту споживачів ринку освітніх послуг, що створюють загрози стабільності освітніх установ; скорочення попиту, відчутне для виробників освітніх послуг через зменшення чисельності учнів; посилення міжнародної конкуренції великих закордонних університетів у зв'язку із зняттям обмежень на одержання освіти за кордоном і відкриттям нових ринків платних якісних послуг для багатих.

Процес вибору стратегії державної установи (організації) доцільно здійснювати в такі послідовні етапи.

На першому етапі розробки стратегії здійснюється виділення сильних і слабких сторін державної установи і організації; оцінюються можливості ресурсного забезпечення дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Проводиться оцінка ризику з врахуванням виявлених можливостей і загроз. Процедура розробки стратегій державної установи і організації повинна передбачати встановлення взаємозв'язку між різними напрямками їх діяльності, послугами, що ними надаються, функціями, які реалізуються.

На другому етапі розробки стратегії формуються стратегічні альтернативи, що враховують різний стан зовнішнього середовища, ресурсів державної установи (організації) та стратегічні цілі. Різних альтернатив може бути достатньо багато, але на практиці вони обмежуються: потенційними можливостями державної установи (організації); її цілями; вимогами зовнішнього середовища.

Третій етап розробки стратегії полягає в оцінці відібраних стратегічних альтернатив. Оцінюючи стратегічні альтернативи, необхідно визначити, чи впливають вони на гнучкість державної установи (організації), посилять чи послаблять ступінь її вразливості, чи дозволять використати ефект синергії або перетворять його в гальмо розвитку і т. д. Змінні, які характеризують стратегію і визначають її вибір, на практиці досить складно оцінити кількісно, їх взаємозв'язки погано прослідковуються, а оцінка ступеня невизначеності дуже ускладнена. Можливі варіанти в стратегії державної установи (організації), як правило, не виключають один одного і можуть по-різному комбінуватись.

На цьому етапі формування стратегії державна установа (організація) повинна оцінити перспективи свого розвитку за всіма напрямками, за всіма видами діяльності з точки зору того, яких вони вимагають затрат ресурсів, наскільки відповідають існуючим стратегіям організації, чи дозволять в повній мірі використовувати наявний потенціал і нагромаджений досвід, чи вимагають змін функціональних і управлінських можливостей державної установи (організації).

Четвертий стан розробки стратегії полягає у виборі однієї або декількох найкращих стратегій. Державна установа вибирає той варіант, який забезпечить якомога повніше задоволення потреб споживачів у якісних послугах, дозволить максимально використати наявний потенціал і нагромаджений досвід, вимагає менших затрат ресурсів.

Науковцями сформований перелік правил, які доцільно враховувати при виборі ефективної стратегії:

1. За відправний критерій повинно бути взято те, як ймовірна стратегія співвідноситься з стратегічними факторами, визначеними в результаті SWOT-аналізу. Якщо стратегічна альтернатива не використовує зовнішні можливості і сильні сторони організації, не враховує зовнішні загрози і слабкі сторони організації, то вона скоріш за все приречена на невдачу.

2. Важливим при виборі стратегії також є виявлення: чи може стратегічна альтернатива забезпечити реалізацію раніше визначених цілей. Чи відповідає вона місії організації?

3. Слід переконатись, що всі функціональні стратегії, що підтримують дану стратегічну альтернативу, взаємопов'язані.

4. Необхідно враховувати ступінь ризику даної альтернативи, особливо якщо мова йде про залучення великих активів.

5. Слід брати до уваги реакцію на дану стратегічну альтернативу різних груп впливу, що належать як до зовнішнього, так і до внутрішнього середовища організації.



Найбільш поширеними методами оцінки ймовірного впливу кожної стратегічної альтернативи на майбутній розвиток державної установи (організації) є розробка сценаріїв, що передбачають всі можливі варіанти розвитку: оптимістичний, песимістичний, компромісний.

Якщо сценарії адекватно відображають вплив основних факторів, то вони виступають ефективним інструментом вибору стратегічної альтернативи, яка найкращим чином сприяє досягненню цілей організації.

*Виконання стратегії.* Особливість процесу виконання стратегії полягає в тому, що він не є процесом її реалізації, а тільки створює умови для реалізації стратегії і досягнення державною установою (організацією) своїх цілей. Основним завданням етапу виконання стратегії є формування необхідних передумов для успішної реалізації стратегії. В цьому зв'язку виконання стратегії – це проведення стратегічних змін в державній установі і (організації), які б дозволили перевести її в такий стан, в якому буде готова до проведення стратегії в життя.

Досвід функціонування організацій свідчить про необхідність дотримання в процесі реалізації стратегії таких основних правил:

цілі, стратегії і плани повинні бути добре доведені до працівників з тим, щоб домогтись з їх боку не тільки розуміння того, що робить організація, але і неформального залучення в процес виконання стратегії;

керівництво організації повинно своєчасно забезпечувати надходження всіх необхідних для реалізації стратегії ресурсів, мати план реалізації стратегії у вигляді цільових настанов та фіксувати досягнення кожної цілі.

Відправна роль на стадії реалізації стратегії відводиться вищому керівництву, діяльність якого може бути представлена такими послідовними етапами:

поглиблене вивчення стану середовища, цілей розроблених стратегій через вирішення наступних основних завдань: остаточне узгодження суті визначених цілей, вироблених стратегій, їх коректності і відповідності одна одній, а також стану середовища; більш широке доведення ідей стратегій і змісту цілей до працівників організації з метою створення передумов для залучення працівників в процес реалізації стратегії;

прийняття рішень з приводу ефективного використання наявних в організації ресурсів. Важливим завданням, що повинно бути вирішене на даному етапі є приведення ресурсів у відповідність до стратегії, що реалізується;

прийняття рішень з приводу організаційної структури. Проводиться аналіз відповідності наявної організаційної структури прийнятим до реалізації стратегіям і, при необхідності, вносяться відповідні зміни в організаційну структуру організації;

проведення необхідних змін в державних установах і організаціях, без яких неможливо приступити до реалізації стратегій. Передумовою успішного проведення змін є: складання сценарію можливого супротиву змінам; проведення дій з метою послаблення прагнення до супротиву змінам;

усунення або зведення до мінімуму реального супротиву; закріплення проведених змін;

перегляд вищим керівництвом плану реалізації стратегії в тому випадку, якщо цього вимагають обставини, що знову виникають.

Оцінка і контроль реалізації стратегії є логічно завершальним процесом в структурі стратегічного менеджменту. Цей процес покликаний забезпечити стійкий зворотній зв'язок між перебігом процесу досягнення цілей і власне самими цілями, що стоять перед державними установами і організаціями.

В літературі зі стратегічного менеджменту наводиться певна послідовність етапів стратегічного контролю, яка може бути застосована в системі стратегічного менеджменту державних установ і організацій.

Першим етапом стратегічного контролю є встановлення показників, за якими буде проводитись оцінка реалізації стратегії. Вважається, що основними групами таких показників є: показники ефективності; показники використання людських ресурсів; показники, що характеризують стан зовнішнього середовища; показники, що характеризують внутріорганізаційні процеси. Вибір показників слід здійснювати з врахуванням наступних моментів: необхідності встановлення пріоритетів серед показників; необхідності встановлення субординації часових переваг; врахування в структурі показників пріоритетності інтересів окремих груп впливу.

Другим етапом системи стратегічного контролю є створення системи вимірювання відслідковування стану параметрів контролю.

Третій елемент системи контролю – порівняння реального стану параметрів контролю з їх бажаним станом. При проведенні такого порівняння можуть мати місце три ситуації: реальний стан кращий за бажаний; реальний стан відповідає бажаному; реальний стан гірший за бажаний.

Четвертий елемент – оцінка результату порівняння і прийняття рішення з корегування. Коли реальний стан параметрів контролю нижчий за його бажаний стан, необхідно виявити причину цього відхилення, і, провести коригування в поведінці організації. Коригування може стосуватись як засобів досягнення цілей, так і самих цілей.

Коригування стратегій державних установ і організацій слід здійснюється за такою схемою:

проведення перегляду параметрів контролю з тим, щоб виявити наскільки вибрані параметри контролю і визначений для них балансовий стан відповідають цілям державної установи (організації) та вибраним стратегіям. Якщо виявляється протиріччя, то проводять коригування параметрів, якщо ні – то переглядаються цілі;

здійснення перегляду цілей. Для цього визначені цілі порівнюють з поточним станом середовища, в якому функціонує організація. У випадку, коли зміни в середовищі роблять неможливим досягнення цілей, останні повинні бути скореговані. Але якщо середовище дозволяє державним установам і організаціям і далі йти до поставлених цілей, то процес корегування слід перенести на рівень стратегії;

перегляд стратегії з тим, щоб вияснити, чи не зумовили зміни в середовищі ситуацію, коли реалізація вибраної стратегії в подальшому ускладнюється, або вибрана стратегія вже не зможе привести організацію до поставлених цілей. Якщо це не так, то причини незадовільної роботи державної установи (організації) слід шукати в її структурі, або в системах інформаційного забезпечення, або ж в функціональних системах забезпечення діяльності. Коли тут все нормально, то причину неефективної роботи слід шукати на рівні окремих процедур, процесів, операцій, функцій. В цьому випадку коригування повинно стосуватись того, як працівники виконують свої функції і спрямовуватись на удосконалення мотивації, підвищення кваліфікації кадрів, організації праці тощо.

## 5.2. Система стратегій державних установ і організацій

Багатокласичний характер діяльності державних установ і організацій, зорієнтований на досягнення комплексу взаємопов'язаних цілей, з одного боку, та необхідність забезпечити функціонування всіх структурних підрозділів державних установ і організацій у стратегічному режимі – з другого, обумовлює доцільність формування *системи стратегій*. В спеціальній літературі така система стратегій отримала назву «стратегічний набір».

Враховуючи, що кожній конкретній державній установі і організації притаманний свій набір відмінних характеристик та особливостей, спеціальних факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, кожна з них має свою конкретну систему стратегій.

І хоча система стратегій кожної державної установи і організації є в своєму роді неповторною, можна провести деяку їх типологію та визначити загальні підходи до формування систем стратегій державних установ і організацій.

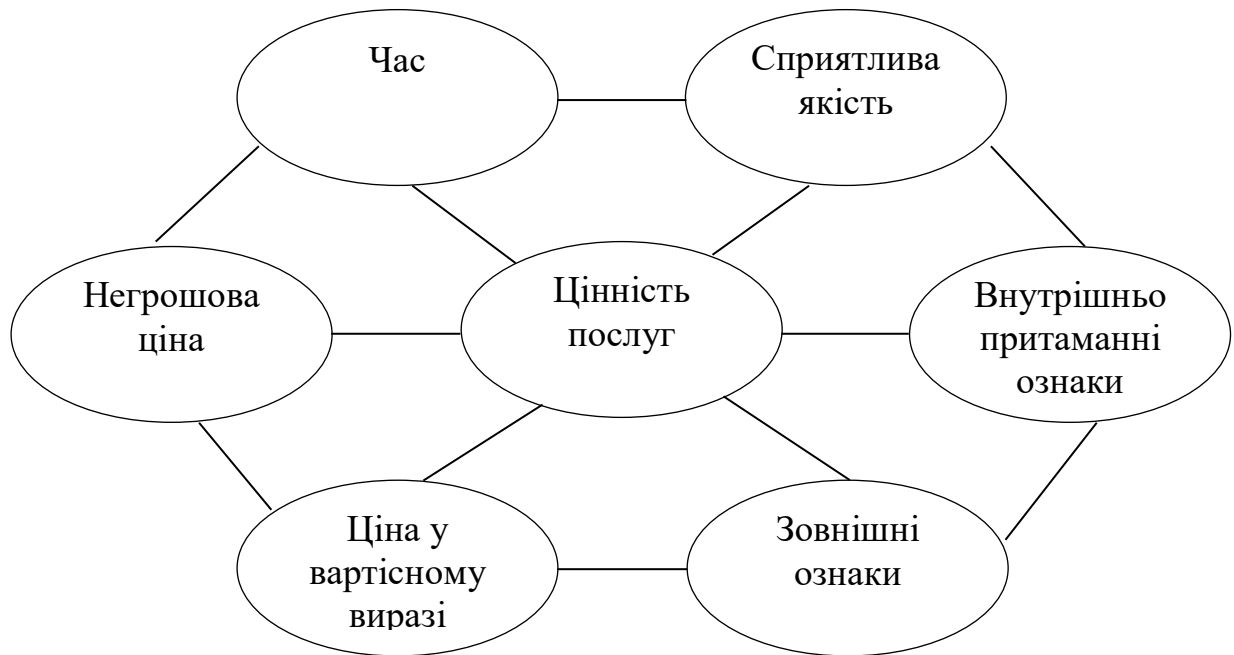
Діяльність державних установ і організацій характеризується значною специфікою, а тому до системи їх стратегій доцільно включити: загальні, функціональні, ресурсні, оперативні стратегії.

*Загальні стратегії* – це стратегії державних установ і організацій, що визначають (стратегічні орієнтири) напрями їх розвитку в цілому, спрямовані на задоволення потреб споживачів в певних видах послуг та досягнення поставлених цілей.

Виходячи з того, що державні установи і організації зазвичай спеціалізуються на одному виді діяльності, в рамках якого ними пропонуються послуги споживачам і реалізуються закріплені завдання, загальні стратегії їх розвитку збігаються з діловими стратегіями. Організація взаємовідносин державних установ і організацій з контактними аудиторіями в форматі «підрядник–клієнт» обумовлює зосередження їх уваги на формуванні пропозиції у вигляді послуг більш високої якості.

На забезпечення створення цінності – здатності послуги задовольняти потреби, запиту інтереси споживачів – населення, організацій і зорієнтовані

загальні стратегії державних установ і організацій. При цьому загальна стратегія покликана забезпечити формування моделі цінності послуг, що надаються державними установами і організаціями. Модель цінності послуг розглядається в розрізі наступних елементів: сприятлива якість, внутрішні притаманні ознаки, зовнішні ознаки, ціна у вартісному виразі, не грошова ціна, час (рис. 5.2). Сприйнятлива якість означає, що якщо сприйняття споживачів того, що вони одержали, відповідає або перевищує їх очікування від послуги, вони будуть задоволені, і, відповідно, для них буде створена цінність.



**Рисунок 5.2 – Модель цінності послуг**

Внутрішньо притаманні ознаки послуги це ті вигоди, що надаються споживачу. Вони можуть бути розглянуті в розрізі двох груп: основна послуга і додаткові послуги. При цьому основна послуга є базисом, або мінімальною вигодою, яку клієнт очікує від послуги. Цінність основної послуги підвищується через одночасну пропозицію додаткових послуг.

Зовнішні ознаки послуги пов'язані з кожною послугою, хоча вони існують поза основною послугою. Репутація, імідж, місце розташування державних установ і організацій в кінцевому рахунку підвищують цінність їх послуг для споживачів.

Ціна є відображенням витрат, які здійснює споживач для одержання послуги. Вона включає ціну, що нараховується державними установами і організаціями, а також інші витрати, які повинен понести споживач для одержання доступу до послуги. Виходячи з цього, цінність послуги визначається як «низька ціна». Тому державні установи і організації можуть створювати суттєві цінності для споживачів, коли знижують ціни, не погіршуючи при цьому інших властивостей послуги.

*Негрошова ціна* – це будь-які, відмінні від фінансових, затрати, які повинен здійснити споживач для доступу і одержання послуги визначаються як не грошова ціна. Негрошові затрати включають час, витрачений на пошук послуги, або організації, незручну для клієнта процедуру надання послуги; час, витрачений на переїзд до місця одержання послуги і назад; час, витрачений на очікування і виконання послуги. Негрошова ціна також включає психологічні затрати, до яких можна віднести ризик і тривогу, які відчуються до, під час і після виконання послуги.

*Час.* К. Хаксевер, Б. Рендер, Р. Рассел при створенні цінності послуг час розглядають в трьох аспектах:

час для того, щоб одержати послугу;

послуга, що дозволяє економити час, як альтернатива іншій послугі;

часовий горизонт, протягом якого послуга пропонує вигоди.

Державні установи і організації також можуть створювати цінність для споживачів, покращуючи якість послуги. Тобто можна створювати цінність, проектуючи основну послугу так, щоб передбачити потреби споживачів і додаткові послуги, що цінуються ними.

Формування моделі цінності послуг державних установ і організацій, як основи реалізації останніми свого призначення та забезпечення конкурентоспроможності, покликані сприяти їх загальній стратегії.

Будь-яка загальна стратегія базується на обраних загальних конкурентних стратегіях, розгорнену характеристику яких дав М. Портер. Зв'язок між загальними та загальноконкурентними стратегіями прямий: обираючи загальноконкурентну стратегію, організація визначає те, у який спосіб вона планує досягти своїх стратегічних орієнтирів.

М. Портер виділяє п'ять варіантів стратегій, що дозволяють організаціям домагатись посилення своїх конкурентних позицій:

*стратегія лідерства за витратами.* Передбачає зниження повних витрат виробництва товару або послуги;

*стратегія широкої диференціації.* Спрямована на надання продукції організації специфічних рис, що вирізняють її від продукції фірм конкурентів;

*стратегія оптимальних витрат.* Дає можливість організації запропонувати своїм споживачам більш відчутну цінність за рахунок поєднання низьких витрат і широкої диференціації;

*стратегія фокусування або стратегія ринкової ніші.* Базується на низьких витратах. Орієнтована на низький сегмент споживачів, де організація випереджує свої конкурентів за рахунок більш низьких витрат виробництва;

*стратегія фокусування або стратегія ринкової ніші.* Базується на диференціації продукції. Ставить за свою мету забезпечення представників вибраного сегменту товарами і послугами, що найбільш повно відповідають їх смакам і вимогам.

Специфіка створення середовища функціонування державних установ і організацій, яка виражається в чіткому законодавчо-нормативному закріпленні їх цілей і завдань, обумовлює зосередження їх підходів на розробці стратегії фокусування та широкої диференціації.

Ціль стратегії фокусування полягає в тому, щоб краще виконувати роботу з обслуговування споживачів послуг певного цільового сегмента, який визначений для державних установ і організацій ззовні – правовими активами. Стратегія фокусування проявляється:

- в орієнтації на певне коло споживачів;

- у прагненні відповідати вимогам споживачів спеціалізованої ніші;

- у використанні специфічних методик, технологій, ресурсів для успішного функціонування на конкретному сегменті. Стратегія фокусування може опиратись як на диференціацію, так і на лідерство за витратами або на одне і друге, але тільки в рамках цільового сегменту.

Завдання стратегії диференціації полягає в тому, щоб знайти варіант бути єдиним, хто пропонує споживачам додаткові риси послуги, яких вони хочуть, і, постійно підтримувати цю перевагу. Диференціація може проявитись у:

- специфічних характеристиках послуг (дитячий садок при якому діє початкова школа);

- у більшій надійності і безпечності;

- у запровадженні різноманітних форм надання послуг;

- в унікальності послуг, робіт, товарів.

В процесі розробки стратегії державних установ і організацій може враховуватися досвід промислових підприємств щодо застосування концепції «життєвого циклу» (ЖЦ) організації при визначенні загальних стратегій.

Життєвий цикл державної установи (організації) може тривати від кількох до десятків років і включає такі основні фази:

1. Виникнення.

2. Зростання.

3. Стабілізація.

4. Скорочення.

5. Ліквідація.

Згідно з теорією ЖЦ реальних систем, фази ЖЦ проходять послідовно, що треба враховувати при розробці стратегій. Між загальними стратегіями та етапами ЖЦ організації існує безпосередній зв'язок.

Стратегії виступають в якості інструменту управління ЖЦ державної установи (організації). У точках прийняття рішень керівництво державної установи (організації) має можливість визначити оптимальний варіант дій, який відповідає змісту конкретної фази її ЖЦ.

Враховуючи ЖЦ державних установ і організацій, їх загальні стратегії можна розглядати як: стратегії зростання; стратегії стабілізації; стратегії реструктуризації; стратегії скорочення діяльності; ліквідації.

*Функціональні стратегії* – це стратегії, що визначають план управління поточною діяльністю окремих підрозділів або функціональних напрямків у визначеній сфері діяльності. Функціональні стратегії належать до забезпечувальних стратегій, що визначають стратегічну орієнтацію підрозділів та функціональних підсистем управління державними установами і організаціями і, цим самим, сприяють реалізації загальних стратегій останніх. Важливе значення функціональних стратегій полягає у визначення управлінських підходів для досягнення намічених функціональних цілей державних установ і організацій.

В функціональних стратегіях державних установ і організацій певні види управлінської діяльності – функції (внутрішні та зовнішні) стають об'єктом управлінського впливу. Відповідальність за розробку і реалізацію функціональних стратегій несуть керівники структурних підрозділів.

Функціональні стратегії, як і інші забезпечувальні стратегії, взаємопов'язані та взаємообумовлені з загальними стратегіями. А це означає, що у випадку неможливості реалізації функціональних стратегій слід переглянути загальні стратегії. Також можливо забезпечити взаємопогодженість функціональних стратегій з тим, щоб домогтись якомога кращої реалізації загальних стратегій.

Формування і реалізація стратегій державних установ і організацій обумовлює трансформацію і їх функціональної структури, в процесі якої з'являються, набувають одного змісту одні послуги і функції, звужуються та зникають інші. Трансформація функціональної структури зумовлює зміну організаційної структури державної установи (організації), в процесі якої має місце організація нових, об'єднання, ліквідація структурних підрозділів. Це забезпечує передумови формування широкого набору функціональних стратегій державних установ і організацій, що включає як стратегії розширення, так і стратегії звуження чи ліквідації певних функціональних підсистем.

Для того, щоб функціональні стратегії сприяли формування ефективного функціонального потенціалу державних установ і організацій, кожна з них повинна розглядатися з врахуванням таких факторів:

- змісту та особливостей реалізації конкретної функції;
- трансформації змістовних характеристик функції;
- появи нових технологій та методик реалізації функції;
- характер впливу рівня реалізації кожної з функцій на функціонування організації;
- слабких та сильних сторін в реалізації функції;
- рівня міжфункціональної координації.

Серед основних функціональних стратегій державних установ і організацій можна виділити: маркетингову стратегію; виробничу стратегію; стратегію управління персоналом; стратегію структурних перетворень.

*Маркетингова стратегія* – це стратегія, у якій знаходить вираз певне поєднання окремих складових маркетингового комплексу. Орієнтуючись на

цей комплекс підрозділи державних установ і організацій прагнуть домогтися поставлених цілей.

*Виробнича стратегія* – це функціональна стратегія формування та розвитку виробничого потенціалу державної установи (організації) та системи управління нею, що дозволяє їй досягати визначені цілі.

*Стратегія управління персоналом* – стратегія, що спрямована на формування та розвиток кадрового потенціалу державної установи (організації), спроможного забезпечити досягнення її стратегічних цілей та реалізацію місії.

*Стратегія структурних перетворень* – це стратегія формування організаційної структури державної установи (організації), яка була б здатна забезпечити реалізацію її загальної стратегії.

Формування відносин державних установ і організацій з споживачами послуг в форматі «підрядник–клієнт» актуалізує роль маркетингових стратегій в забезпеченні ефективної діяльності державних установ і організацій, тоді як раніше їх розробці не надавалась належна увага.

Прагнення організації домогтись високої якості послуг і формування сприятливої розвитку структури витрат може стати реальністю за умови скоординованих стратегій функціонування і маркетингу.

Оскільки діяльність державних установ і організацій в більшості випадків зорієнтована на надання громадських і адміністративних послуг населенню та юридичним особам, маркетингова стратегія формується на основі забезпечення єдності наступних основних елементів. По-перше необхідно визначити і проаналізувати цільові сегменти ринку. По-друге, розробити чіткі відмінні переваги і концепцію позиціонування послуг. По-третє, стратегія діяльності організації повинна бути взаємопов'язана з маркетинговою стратегією і спрямована на досягнення балансу високої якості послуг і витрат ресурсів. По-четверте, необхідно розробити і реалізувати маркетинг-мікс.

Першим кроком є аналіз ринку і розбивка потенційного ринку на сегменти у відповідності з різними запитами споживачів і їх ціновою чутливістю. Після цього детально вивчаються явні і приховані потреби споживачів послуг. З якими проблемами стикаються споживачі? Що для них є послугами високої якості? В якій мірі послуги подібних організацій, що функціонують в даній сфері, задовольняють потреби споживачів?

Після того як цільовий ринок, цільова спрямованість організації визначена, створюється концепція позиціонування, яка спонукала б споживачів звернутися за послугами до конкретної державної організації. Вона базується на розумінні того, які характеристики послуг найбільш важливі для споживачів і чому обслуговування інших організацій-конкурентів не виправдовують очікування клієнтів. Елементами такої концепції є вища надійність, швидке обслуговування, більші зручності та інші відмінні риси.

Маркетингова стратегія покликана забезпечити перетворення маркетингових можливостей у високу результативність державних установ і організацій.



Можна виділити такі основними кроки в цьому напрямі:

досягнення балансу цінності послуг і витрат на їх надання на основі дослідження джерел невідповідності якості послуг, що сприймається клієнтами, їх очікуванням та пошуку нових способів стимулювання персоналу;

розробка системи надання послуг, яка передбачала б одержання відповідей на наступні питання: яким чином здійснюється контроль якості послуг і затрат на їх надання? Тобто встановлюються контрольні показники і розробляється дієва система стимулювання працівників. Також визначаються планові результати, що стосуються якості послуг, затрат, продуктивності. Які ключові елементи системи надання послуг? Відповідь на дане питання передбачає розробку технологій, методів діяльності, визначення ролі персоналу в процесі обслуговування;

встановлення тісного взаємозв'язку між якістю надання послуг і діючою системою стимулювання працівників.

Після визначення цільового ринку, відмінних переваг і стратегії діяльності керівництво державної установи (організації) розглядає комплекс маркетингу, що планується. Пітер Дойль пропонує розглядати комплекс маркетингу в розрізі таких складових: товар, ціна, комунікації, розподіл.

*Товар.* Товари розглядаються з точки зору їх фізичних характеристик. Послуги як товар є невідчутними, тому споживачам важко оцінити послуги, що пропонуються. Відповідно довіру споживача до послуги слід формувати через поведінку працівників, рекламні матеріали, рівень матеріально-технічного забезпечення, процедури їх надання.

*Ціна.* Ціна відіграє важливу психологічну і економічну роль так як державні установи і організації надають послуги населенню та організаціям як на безоплатній, так і комерційній основі. Оскільки купівля послуг пов'язана з певними ризиками, ціна частково використовується як показник якості, однак дана закономірність не є абсолютною. З іншого боку, в умовах відсутності іншої інформації про послуги і обмеженого досвіду їх використання, клієнт орієнтується перш за все на ціни. Однією з ознак диференціації цін на послуги є терміновість їх надання.

Різноманітність попиту на послуги дозволяє державним установам і організаціям більш ефективного використовувати постійні потужності та задовольняти потреби різних категорій споживачів.

*Комунікації.* В порівнянні з товарами невідчутні елементи послуг набагато складніше рекламувати, просувати і доносити до споживача. Оскільки послуги за своєю природою належать до сфери досвіду, державні установи і організації в процесі безпосереднього контакту з клієнтами повинні підвищувати їх імідж, рекламувати діяльність, проводити роз'яснювальну роботу.

*Розподіл.* Державні установи і організації надають управлінські, адміністративні, громадські послуги тоді, коли споживач звертається для їх одержання. А відтак діяльність державних установ і організацій і можливості її розширення обмежені колом споживачів, що зможуть їх відвідати.

В залежності від специфіки діяльності державні установи і організації можуть обирати одну із форм обслуговування:

стратегію створення мережі. Ця стратегія базується на знаходженні зручного місце розташування окремих структурних одиниць і управлінні ними. Прикладом такої стратегії може бути розширення мережі філій ВНЗ;

стратегію нових послуг, що спираються на добру репутацію організації і знання працівниками потреб клієнтів. Розвиток здійснюється за рахунок надання нових послуг, без зміни місцерозташування організації. Наприклад, дитячі дошкільні заклади паралельно пропонують освітні послуги початкової школи;

мультисегментну стратегію. Державна організація, використовуючи наявні потужності пропонує послуги новим сегментам споживачів. Наприклад, в період зменшення попиту залізниця прагне залучити подорожуючих, що відправляються за покупками або на відпочинок. Завданням маркетингу в даному випадку полягає в пошуку сегментів, представники яких захочуть скористатись послугами, що розраховані на інші цільові ринки;

змішану стратегію. Державні установи і організації використовують комплексні стратегії: не тільки відкривають нові самостійні підрозділи, але і розробляють додаткові послуги і освоюють інші сегменти ринку (наприклад ВНЗ відкривають філії розширюють на них підготовку за новими спеціальностями).

В державних установах і організаціях, що в більшості випадків спрямовують свою діяльність в напрямку надання послуг, загальноприйнятого методу організації маркетингу немає. Однак, для забезпечення ефективного функціонування державних установ і організацій, діяльність (надання послуг) і маркетинг (задоволення клієнта) слід розглядати як єдине ціле. Тому дуже важливо, щоб кожен працівник державної установи (організації) був зорієнтований на маркетинг – контактуючи з споживачами управлінських, адміністративних, громадських послуг, орієнтуватися на їх запити, потреби, вимоги.

*Операційні стратегії* – більш вузькі стратегії розвитку основних структурних підрозділів державних установ і організацій. Головна відповідальність за розробку операційних стратегій лягає на керівників середньої ланки, пропозиції яких повинні бути розглянуті і прийняті вищим керівництвом.

*Ресурсні стратегії* – це тип забезпечувальних стратегій в системі стратегій державних установ і організацій, які дозволяють останнім визначати стратегії поведінки щодо забезпечення ресурсами та її розподілу між напрямками діяльності. В системі ресурсних стратегій державних установ і організацій визначальна роль належить стратегіям забезпечення матеріально-технічними, інформаційними, фінансовими ресурсами.

### 5.3. Стратегічні зміни в державних установах і організаціях

Однією з основних передумов реалізації стратегій в державних установах і організаціях є здійснення змін, що стосуються різних аспектів їх діяльності. Здійснення змін в державних установах і організаціях зорієнтоване на створення умов, необхідних для здійснення діяльності, яка відповідає обраній стратегії. Саме тому зміни, які проводяться під час виконання стратегії, мають назву стратегічних змін.

Проведення змін в державних установах і організаціях характеризуються такими особливостями:

- напрямами і механізми проведення змін визначаються напрямами модернізації системи державного управління і реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя;

- державні установи і організації узгоджують проведення радикальних перетворень з організаціями, яким підпорядковуються;

- проведення регламентується законодавчо-нормативними актами;

- методичне забезпечення проведення змін державні установи і організації погоджують з вищестоящими організаціями;

- для проведення змін використовуються як бюджетні кошти, так і кошти, отримані від комерційної діяльності;

- діяльність державних установ і організацій є більш бюрократизованою, ніж функціонування приватних структур, а це ускладнює проведення змін;

- у працівників державних установ і організацій не достатньо дієвих стимулів для ініціювання і пошуку оптимальних варіантів проведення змін.

Розуміння того, коли і як впроваджувати стратегічні зміни, є життєво важливим завданням менеджменту державних установ і організацій. Зміни не є самоціллю. Напрямки і ступінь змін залежить від того, наскільки в систему менеджменту державних установ і організацій запроваджені стратегічні підходи і на скільки вони готові до ефективного здійснення стратегій.

Метою проведення стратегічних змін в державних установах і організаціях є формування їх внутрішнього потенціалу, здатного забезпечити досягнення стратегічних цілей. Вони повинні орієнтуватись на забезпечення вирішення пріоритетних адміністративних завдань, пов'язаних з розподілом ресурсів, визначенням організаційних відносин, створенням допоміжних систем; встановлення відповідності між вибраною стратегією і внутріорганізаційними процесами за такими характеристиками організації, як її структура, система мотивації і симулювання, норми і правила поведінки, кваліфікація працівників і керівників структурних підрозділів; приведення у відповідність до стратегії що реалізується, стилю лідерства і підходів до управління організацією.

В залежності від специфіки державних установ і організацій та факторів, що визначають їх функціонування можна виділити такі типи змін:

- радикальні зміни.* Вони мають місце тоді, коли при реалізації стратегій державні установи і організації об'єднуються з аналогічними організаціями.

При цьому значних змін зазнає організаційна структура і організаційна культура державної установи (організації);

*помірні зміни.* Реалізується в тому випадку, коли державні установи і організації пропонують споживачам нові види послуг, або коли їм імплементуються додаткові функції щодо реалізації державної політики в певній сфері. В цьому випадку зміни зачіпають зміст виробничої діяльності, управлінської діяльності, управлінську технологію, а також маркетинг, як основу залучення споживачів послуг та інформаційну базу забезпечення ефективної реалізації управлінських функцій;

*звичайні зміни.* Можуть здійснюватись з метою запровадження більш досконалих підходів до надання послуг споживачам, чи до реалізації закріплених функцій. В більшості випадків вони стосуються маркетингової сфери і їх проведення суттєво не зачіпає діяльність державних установ і організацій.

Незмінне функціонування державних установ і організацій має місце за умови, коли вони постійно реалізують одну і ту ж стратегію. В даному випадку на стадії виконання стратегії немає потреби проводити зміни, так як за певних обставин, організація може домогтись необхідних результатів опираючись на нагромаджений досвід. В умовах динамічного розвитку зовнішнього середовища функціонування державних установ і організацій забезпечення їх ефективного функціонування без проведення змін стає неможливим.

Стратегічні організаційні зміни зумовлюють суттєву модифікацію певної частини державних установ і організацій. Вони можуть стосуватись практично будь-якого аспекту організації: організації управління, управлінських технологій, матеріально-технічного забезпечення, персоналу, методів стимулювання працівників тощо. Слід зауважити, що організаційні зміни характеризуються взаємозалежністю і взаємообумовленістю, а відтак виступають комплексним явищем.

Забезпечення ефективної реалізації стратегій державних установ і організацій можливе за умови запровадження системних, логічних підходів до проведення змін. Такі підходи дозволяють розробити певні алгоритми з набором послідовних етапів, дотримання яких сприяє успішному впровадженню змін.

Узагальнена схема алгоритму впровадження стратегічних змін в державних установах і організаціях може включати такі етапи: визначення завдань проведення змін; встановлення причин змін; визначення напрямків проведення змін; вибір способів проведення змін.

На першому етапі – визначають завдання, що впливають з стратегічних цілей, і – вирішення яких має забезпечити стратегічні зміни. Такими завданнями можуть бути: підвищення іміджу державної установи (організації), покращення якості управлінських, адміністративних, громадських послуг; оптимізація внутріорганізаційних процесів.

На другому етапі проведення змін керівництво державної установи (організації) встановлює, що є причиною необхідності проведення

стратегічних змін. Тобто, які невідповідності, що стосуються різних аспектів функціонування установи (організації), не дозволяють їй домагатись визначених стратегічних цілей. Так, наприклад, якщо нераціональна структура кадрового забезпечення пов'язана з їх плінністю, то вияснюють, які причини її зумовлюють.

На третьому етапі визначаються напрямки проведення змін. Враховуючи, що зміни можуть стосуватись будь-якого аспекту функціонування державної установи (організації), напрямків змін може бути досить багато, але керівництву треба виділити основні. Серед основних напрямків змін у державних установах і організаціях можна виділити: зміну організаційної структури; зміну організаційної культури; зміни технології процесів надання послуг та технології управління; зміни у сфері персоналу.

Необхідність зосередження уваги на змінах організаційної структури в процесі реалізації стратегій державних установ і організацій обумовлена наявністю тісного зв'язку між стратегією і організаційною структурою. В сучасних умовах ефективність реалізації стратегії визначається вже не стільки рівнем адаптації до неї організаційної структури, скільки попередньою готовністю останньої до реалізації нових стратегічних цілей.

І. Ансофф на основі дослідження змін в організаційних структурах управління виділив наступні тенденції в сучасних організаціях:

перехід від єдиної уніфікованої організаційної структури управління (ОСУ) до комплексу різноманітних ОСУ в рамках однієї організації;

перетворення стабільних структур у динамічні «відкриті»;

заміна акцентів з «реакції на зміни» на «планомірність, підготовку змін та до змін»;

перехід від структурної оптимізації до оптимізації організаційного забезпечення стратегічного управління (створення організаційного потенціалу певного типу);

відмова від часткової адаптації діючих ОСУ до заміни ОСУ і усвідомлення повного їхнього перетворення.

Ці тенденції набули широкого розвитку в комерційних недержавних організаціях і можуть бути використані державними установами і організаціями в якості основних підходів до формування організаційних структур стратегічного типу, які б характеризувались більшою адаптивністю, гнучкістю, децентралізацією, універсальністю.

Зміни ОСУ в державній установі (організації) покликані забезпечити її відповідність функціональній структурі, яка забезпечуватиме цілі, визначені стратегіями. Тобто формування ОСУ в державних установах і організаціях повинно орієнтуватись на забезпечення їх готовності до реалізації завдань і функцій, що з'являться в майбутньому.

Підходи до формування ефективних організаційних структур дуже різноманітні, але в основних моментах всі вони співпадають. В державних установах і організаціях в процесі вибору або зміни організаційної структури можна використовувати наступну схему:

визначається, які із завдань і функцій, що реалізуються в організації, мають критичне значення для реалізації стратегії і наскільки ці завдання і функції для свого втілення вимагають нового і спеціального підходу;

встановлюється зв'язок між виділеними стратегічними завданнями і функціями та рутинними функціями, що реалізуються в організації. При цьому основне завдання полягає не в тому, щоб встановити зв'язок між підрозділами, а в тому, щоб встановити зв'язок між окремими частинами стратегії;

формується структурні підрозділи організації, в основі яких лежать стратегічно важливі завдання і функції;

визначається ступінь самостійності кожної структурної одиниці в прийнятті рішень і рівні в ієрархії, на яких відбувається прийняття рішень стосовно діяльності структурних одиниць державних установ і організацій;

встановлюються організаційні зв'язки між структурними одиницями, що передбачає фіксацію їх місця в організаційній ієрархії, визначення форм і способів комунікації керівників і працівників структурних одиниць, а також ступеня і форм їх участі у виробленні загальної стратегії.

Метою зміни організаційної культури, як системи загальних для членів організації внутрішніх цінностей, що значною мірою визначають характер їх дій, є її орієнтація на сприяння якомога кращій реалізації двох груп завдань, що виступають передумовою ефективного виконання стратегій. Такими групами завдань є: інтеграція внутрішніх ресурсів і зусиль установи (організації); вироблення ефективного механізму взаємодії із зовнішнім середовищем (споживачами послуг).

Визнаний дослідник організаційної структури Едгард Шейн виділив групу основних і групу вторинних факторів, що здійснюють визначальний вплив на формування та зміну організаційної культури організації. До першої групи факторів належать наступні:

- аспекти концентрації уваги вищого керівництва;
- реакція керівництва на критичні ситуації, що виникають;
- ставлення до роботи і стиль поведінки керівників;
- критерії, що використовуються для заохочення працівників;
- критерії добору, призначення, просування і звільнення працівників організації.

До групи вторинних факторів формування організаційної культури входять такі фактори:

- структура організації та практика делегування повноважень;
- система передачі інформації і організаційні процедури;
- зовнішній і внутрішній дизайн і оформлення приміщення, в якому знаходиться організація;
- міфи та історії про важливі події і особи, які відіграють і відігравали роль в житті організації;
- формалізовані положення про філософію і зміст існування організації.

Врахування зазначених факторів формування організаційної культури та використання системи заходів для переведення і закріплення їх в переліку сильних сторін державної установи (організації) дозволить привести організаційну культуру у відповідність до їх загальної стратегії.

Зміни технології процесів надання послуг та технології управління в державних установах і організаціях в умовах динамічного розвитку технологічних інновацій виступають одним з найактуальніших завдань забезпечення ефективної реалізації стратегії.

Враховуючи, що технологія – це практичне застосування науки до будь-якого виду людської діяльності, а процес – це цілеспрямована дія або група дій, що призводять до результату, необхідним є постійний пошук, адаптація і впровадження новітніх технологій на всіх стадіях процесу розробки, впровадження, надання послуг, та на всіх стадіях реалізації управлінських функцій. В першу чергу в державних установах і організаціях необхідним є більш широке впровадження інформаційних технологій, які лежать в основі різноманітних технологічних процесів надання послуг.

Проведення змін технологічних процесів надання послуг в ході реалізації стратегії забезпечує державним організаціям наступні переваги:

збереження або розширення ринкової частки, збільшення обсягів надання послуг, збільшення кількості замовлень на надання послуг;

зменшення ризиків або альтернативних витрат;

збільшення гнучкості для реагування на зміни середовища функціонування;

покращення внутрішнього середовища державної установи (організації) (спрощення роботи працівників та створення сприятливої робочої атмосфери);

покращення якості послуг і взаємодії з клієнтами через забезпечення надійності, стабільності, точності і швидкості надання послуг.

Можливості застосування нових технологій в державних установах і організаціях дуже великі. Так, наприклад в освітніх установах – це технології навчання і виховання; в установах охорони здоров'я – це різноманітні технології надання амбулаторно-поліклінічної допомоги на основі переведення практичної охорони здоров'я на позалікарняну допомогу; технології профілактики і діагностування захворювань; в транспортних організаціях – технології супутнього обслуговування пасажирів; в державних органах і органах державного самоврядування – технології обробки і систематизації інформації, технології підготовки управлінських рішень технології реалізації функції зв'язків з громадськістю.

В державних установах і організаціях новітні технології використовуються для реалізації таких основних цілей: надання управлінських, адміністративних, громадських послуг; створення нових послуг; видів продукції; обробка інформації. Обробка інформації найбільш важлива сфера застосування новітніх технологій.

Забезпечуючи проведення змін стосовно використання технологічних процесів, керівництву державних установ і організацій слід пам'ятати, що

основна проблема полягає не в притаманних технологіям можливостях, а в недостатньо розвинених управлінських навиках персоналу використовувати їх ефективно. Враховуючи це, дуже важливим аспектом проведення стратегічних змін в державних установах і організаціях є удосконалення управлінських технологій.

Приведення управлінських технологій у відповідність до стратегій державної установи (організації) здійснюють через забезпечення чіткої узгодженості і послідовності її елементів: «стратегічні цілі → процедури (правила) → технічні засоби → операції (дії) → мотиви (стимули)».

Освоєння управлінських технологій розпочинають з типологізації управлінських ситуацій, оскільки їх основні види передбачають адекватні їм форми і методи управлінської діяльності. Це прості, зрозумілі і адекватні описи повторюваних (ординарних), проблемних і екстремальних ситуацій, типові (завчасно змодельовані) управлінські рішення і дії по них, набори модулів ресурсів, процедур і операцій, що застосовуються при реалізації останніх.

Важливим напрямком стратегічних змін в державних установах і організаціях є зміни у сфері персоналу, які повинні забезпечити його певні якісні і кількісні характеристики у відповідності до стратегії, що реалізується. Зміни у сфері персоналу реалізуються в рамках функціональної стратегії управління персоналом. Специфіка та особлива винятковість стратегії використання і розвитку потенціалу персоналу визначається вирішальним значенням для державних установ і організацій їх персоналу.

Передумовою здійснення змін в сфері управління персоналом є проведення в державних установах і організаціях соціального аудиту. *Соціальний аудит* – це спостереження, контроль та аналіз додержання соціальних норм, правил та визначених в організації методів мотивації, пов'язаних з діяльністю персоналу, які знаходять вираз в організаційній культурі, стилі управління, поведінці окремих осіб та організації в цілому. Об'єктами соціального аудиту є соціально-психологічний клімат в колективі, колективні договори, психофізіологічні умови роботи персоналу, дотримання ергономічних та екологічних норм, групова динаміка, методи навчання, атестації та оцінки персоналу тощо.

Зміни у сфері персоналу державних установ і організацій повинні забезпечуватись через систему заходів, узгоджених із загальною стратегією, і пов'язаних з виробленням критерію добору персоналу, формуванням дієздатних колективів, використанням форм і методів навчання і підвищення кваліфікації працівників, запровадженням мотиваційних механізмів.

Кожна група заходів вимагає детального обґрунтування, узгодження та системного представлення. Особливої уваги вимагають заходи, пов'язані з навчанням і підвищенням кваліфікації працівників, так як саме вони забезпечують зміни якісних характеристик персоналу. Схема обґрунтування необхідності та напрямків підвищення кваліфікації кадрів наведена на рис. 5.3.





**Рисунок 5.3 – Схема обґрунтування напрямків підвищення кваліфікації працівників державних установ і організацій**

Четвертий етап впровадження стратегічних змін в державній установі (організації) – це вибір способів проведення змін. Він залежить від ситуації, що складається в кожній конкретній установі чи організації та стилю керівництва. Проведення стратегічних змін в державних установах і організаціях є складним завданням, так як в більшості випадків натикається на супротив. Основними причинами супротиву є невизначеність, небажання змінювати відпрацьовані підходи, більша відповідальність в перспективі, зміна звичного стилю життя, відмова від звичних видів діяльності. Тому успіх проведення змін залежить від того, як керівництво державної установи (організації) буде їх впроваджувати. І. Ансофф досліджуючи організаційні зміни, визначив, що найбільш поширеними методами їх проведення є примус, адаптація, криза та управління опором (табл. 5.1). В державних установах і організаціях використовуються практично всі наведені способи впровадження стратегічних змін.

*Таблиця 5.1 – Методи управління змінами в організації*

Метод	Умови застосування	Переваги	Недоліки
Примусовий	Крайня терміновість	Швидкість	Великий супротив
Адаптивний	Достатній запас часу	Слабкий супротив	Повільне досягнення результату
Кризовий	Загроза існуванню	Слабкий супротив	Дефіцит часу
Управління супротивом	Помірна терміновість, повторювані перервні зміни	Слабкий супротив, врахування моменту, комплексні зміни здібностей	Складність

*Примусовий метод* є не дуже популярним, але використовується в умовах крайньої терміновості, коли виникає потреба швидкого отримання результату. Проблемами використання даного методу є: висока конфліктність процедури проведення змін, відсутність їх підтримки, великий супротив нововведення та невідпрацьованість механізмів його подолання. Ці недоліки можуть бути усунуті за умови швидкого налагодження взаємодії керівництва державної установи (організації) з працівниками і узгодження з ними підходів до проведення змін.

*Адаптивний метод* впровадження змін характеризується послідовністю, поступовістю, можливістю залучення значної кількості працівників. Цей метод використовується для проведення змін, що

ініціюються керівниками різних рівнів та працівниками державних установ і організацій, дозволяє забезпечити гнучке реагування на вплив зовнішніх факторів, створює можливість подолання супротиву за допомогою компромісів, угод і договорів. Адаптивний метод хоча і повільно, але дозволяє здійснювати зміни в умовах, коли вплив прихильників перетворень обмежений.

*Кризове управління* використовується в державних установах і організаціях у випадку крайньої необхідності. В кризовій ситуації поведінковий супротив змінам зазвичай змінюється підтримкою реформ, але в такій ситуації збільшується ймовірність прийняття неправильних рішень, так як керівник діє в мовах дефіциту часу. До того ж після подолання кризової ситуації державні установи і організації стикаються з швидким зростанням супротиву.

*Метод управління супротивом* є середнім варіантом, який прийнятний в умовах помірної терміновості, але забезпечує позитивний ефект за певний інтервал часу. Якщо необхідність перетворень зростає, метод набуває примусового характеру, і навпаки, коли керівництво володіє резервом часу, він набуває риси адаптивного. При реалізації даного методу процеси планування і реалізації проектів здійснюються паралельно.

Для того, щоб зменшити потенційно можливий супротив, доцільним є об'єднання працівників у творчі робочі групи, які сприятимуть проведенню змін, залучити до вироблення програм проведення змін широкого кола працівників, провести серед працівників роз'яснювальну роботу, з тим щоб переконати їх в необхідності проведення змін для досягнення визначених цілей.

#### **5.4. Планування реалізації стратегій державних установ і організацій**

Здійснення стратегій державних установ і організацій передбачає реалізацію системи планів і розробку механізму контролю. Важлива роль планування в системі стратегічного управління обумовлена необхідністю забезпечити впорядкованість заходів щодо реалізації стратегій через призми часових, просторових, ресурсних, логічних аспектів.

Планування забезпечує цілісність, прийнятність, послідовність рішень, що приймаються, і стосується діяльності і функціонування державної установи (організацій) в цілому та її підрозділів.

З однієї сторони воно виступає як функція стратегічного менеджменту, а з іншої – як процес проектування майбутнього стану державних установ і організацій з врахуванням змін в зовнішньому середовищі. Місце планування в стратегічному управлінні державними установами показано на рис. 5.4.

Як складова частина управління державною установою (організацією), планування розпочинається з визначення її місії. Відповідно до цього формуються цілі, критерії їх досягнення. Цілі і результати досягаються за допомогою стратегії, політики і плану дій.

В процесі планування всі засоби реалізації цілей і досягнення результатів приводяться до єдиного бюджету. Бюджет у стратегічному плануванні розглядається як метод розподілу ресурсів державної установи для досягнення її цілей. Першим кроком у складанні бюджету є кількісна оцінка наявних ресурсів і потреб в них для досягнення цілі установ. Другий крок – підготовка підрозділами державної установи пропозицій по використанню наявних ресурсів (коштів структурних підрозділів) на певний період часу (квартал, півріччя, рік). Третій крок – аналіз і оцінка керівництвом пропозицій по бюджету, їх коригування підрозділами на основі розпоряджень керівництва. Четвертий крок – підготовка остаточного варіанту бюджету (розподілу ресурсів).

Планування інтегрує і координує діяльність багаточисельних функціональних підрозділів, які мають тенденцію функціонувати відособлено від інших структурних одиниць, і державної організації в цілому. Воно забезпечує встановлення цілей, політик, процедур і програм їх досягнення. Тому одним із результатів планування в масштабах державної установи (організації) є їх взаємоузгодження за підрозділами, напрямками діяльності, видами послуг.

Одним з основних завдань планування в системі стратегічного менеджменту державних установ і організацій є визначення і усунення можливих нестикувань, неузгодженостей, протиріч, допущених в процесі розробки стратегій. Ці неузгодженості можуть виникнути, наприклад, між:

- стратегією, тактикою і оперативним здійсненням заходів щодо реалізації цілей стратегії;

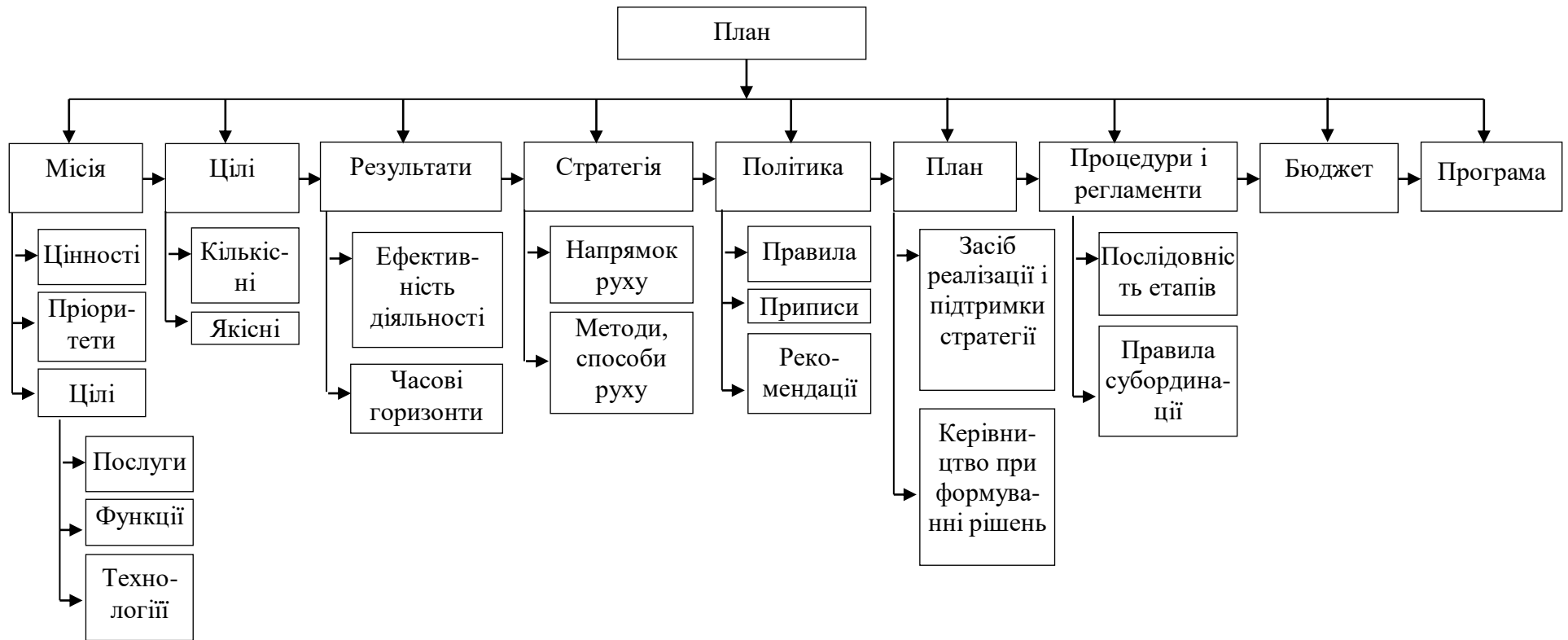
- напрямом розвитку, конкурентною стратегією, бюджетом;

- сегментом споживачів, на які орієнтується державна організація, організаційною структурою, системою мотивації працівників.

В процесі планування формуються індикатори і орієнтири – ті якісні стани і кількісні показники, які повинні бути досягнуті в процесі реалізації стратегій державних установ і організацій. Планування повинно забезпечити повне визначення і опис всіх робіт, які слід здійснити в процесі реалізації стратегії, допомогти працівникам чітко зрозуміти те, що вони повинні робити до моменту фактичного початку робіт. Це забезпечить наступні переваги:

- попереднє планування більшості робіт, пов'язаних з реалізацією стратегії що призводить до підвищення ефективності;

- виключення багато чисельних переробок, зміни пріоритетів, змін розкладів і бюджетів підрозділів, імовірних при фактичному виконанні робіт в процесі реалізації стратегії. Таким чином, планування дозволяє досягти усунення або зменшення невизначеності, підвищення ефективності, кращого розуміння цілей і поставлених завдань, сформувати базу для дієвого моніторингу і контролю.



**Рисунок 5.4 – Місце планування в стратегічному управлінні державними установами і організаціями**

В залежності від типу завдань, що реалізуються в процесі виконання стратегії державної установи розрізняють стратегічні, тактичні, оперативні плани. Розмежування стратегічного, тактичного і оперативного планів дозволяє забезпечити дієвість та цілісність рішень і дій, що належать до різних часових рамок та цілей.

*Стратегічний план* – план формування і розвитку потенціалу державних установ і організацій. Цей тип планування забезпечує: визначення місії державної установи; уточнення якісних і кількісних цілей; формування стратегічного набору; визначення політики.

Тактичний план – план використання потенціалу державної установи, який: визначає організаційну структуру і систему управління (інформацію, планування, контроль, систему мотивації, підбір і просування працівників, стиль управління); оптимізує організаційну структуру і управління ресурсами.

Використання потенціалу державних установ і організацій здійснюється через залучення їх організаційних структур. Тому тактичний план безпосередньо пов'язаний з організаційною структурою, використанням ресурсів, системою управління. Оскільки реалізація рішень здійснює персонал, тактичне планування включає управління персоналом.

Оперативне планування – планування конкретної реалізації тактичних рішень. Оперативний план державної установи: забезпечує найбільш ефективне використання ресурсів; конкретизує плани і програми дій; уточнює функціональні політики, процедури норми; деталізує бюджети всіх видів діяльності, заходів, функцій.

В процесі реалізації оперативних планів важливо зосередити увагу на запровадженні заходів з економії ресурсів, конкретизації, уточнення, деталізації і координації всіх видів діяльності.

Всі наведені плани взаємопов'язані і служать формами матеріалізації планової діяльності державної установи (організації), є основою для узгодження і поєднання стратегій, цілей і завдань. Система планів забезпечує узгодження результатів планування, одержаних на різних рівнях управління і в різних підрозділах державної установи. Дієвість стратегічних планів забезпечується через їх тісний зв'язок з тактичними і оперативними планами, а відтак, два останні типи планів виступають складовою частиною стратегічного планування.

Це забезпечує досягнення основної мети стратегічного планування – встановлення чіткої системи дій і заходів для підготовки до ефективного функціонування державної установи в майбутньому.

Ефективність стратегічного планування як елементу стратегічного управління державними установами і організаціями визначається тим, наскільки дотримані його основні принципи. Виокремлюють:

принцип цілеорієнтованості. Він означає, що всі заходи і дії, передбачені системою стратегічного планування, повинні орієнтуватись на досягнення цілей;

принцип наступності. Передбачає запровадження чіткого порядку проведення стратегічних змін з урахуванням досягнутих результатів та специфіки певних процесів і явищ;

принцип неперервності. Полягає в тому, що очікувані результати функціонування державних установ і організацій і передумови, на яких вони базуються, постійно повинні переглядатись з врахуванням змін зовнішнього оточення;

принцип кількісної і якісної визначеності. Означає, що в процесі стратегічного планування повинні бути сформовані певні чіткі показники – орієнтири, на досягнення яких спрямовувалася б діяльність всіх підрозділів державних установ і організацій;

принцип участі. Виражається в обов'язковому залученні до процесів стратегічного планування керівників всіх структурних підрозділів та фахівців;

принцип інтеграції. Передбачає узагальнення планів різних рівнів організаційної ієрархії та координацію планів одного й того ж рівня;

принцип адаптивності. Означає наявність альтернативного плану і стратегії, до виконання яких переходять державні установи і організації, за умови зміни зовнішнього середовища їх функціонування.

Досить часто стратегічне планування в державних установах і організаціях носить формальний, поверхневий характер і в кінцевому рахунку зводиться до розробки річного бюджету. Серед основних причин, які знижують ефективність стратегічного планування в державних установах і організаціях, можна виділити:

нерозробленість методичного забезпечення стратегічного планування в державних установах і організаціях;

забюрократизованість процедур розробки стратегічних планів;

слабка узгодженість між стратегічними цілями і поточною діяльністю;

недостатньо чітке представлення цілей державних установ і організацій через набір якісних і кількісних показників;

невідпрацьованість механізмів перегляду стратегічних планів державних установ і організацій в умовах нестабільності зовнішнього середовища і державної політики, зокрема;

обмеженість фінансових ресурсів для забезпечення заходів щодо реалізації стратегічних цілей;

недостатня увага керівництва державних установ і організацій до стратегічної спрямованості їх діяльності.

Розробка системи стратегічного планування повинна базуватись на врахуванні специфіки кожної конкретної державної установи чи організації і передбачати вибір найприйнятнішої схеми, яка б визначала як набір формальних процедур, управлінських технологій, так і процедуру врахування і адаптації результатів прояву творчої ініціативи керівників та працівників.

При виборі процедури розробки стратегічного плану та формуванні його структури слід враховувати такі методологічні засади стратегічного планування:

стратегічний план повинен носити адаптивний характер, бути достатньо гнучким, легко пристосованим до раптових змін зовнішнього середовища;

стратегічний план повинен розроблятися з точки зору перспективи всієї організації, а не розвитку структурних підрозділів чи напрямків діяльності;

стратегічний план має забезпечувати документальне оформлення та впровадження в повсякденну діяльність системи взаємопов'язаних заходів з виконання стратегій державної установи (організації);

стратегічний план має містити кількісний і якісний опис всієї ієрархії цілей та обґрунтування їх ресурсного забезпечення;

стратегічний план має бути представлений в чіткій та зрозумілій для всіх виконавців формі.

К. Кернс виділяє у всіх планах такі три загальні компоненти – початковий стан, ціль і засоби, що пов'язують ці два стани. Мета самого процесу планування – поєднати ці два компоненти, щоб максимізувати ефективність'. Тобто основу стратегічного плану складають засоби і методи, що забезпечують перехід від початкового стану до визначених цілей. Такі методи повинні включати оцінку факторів, що впливають на цілі, внутрішні і зовнішні сили, що діють на ці фактори, операції, послідовність етапів чи кроків та імовірні стани, придатні для прийняття рішень, які необхідні для управління процесами.

Розробка стратегічних планів державних установ і організацій є складним процесом, що включає такі взаємопов'язані етапи:

оцінка і аналіз оточення державної установи (організації); визначення цілей;

формування системи стратегій та визначення заходів щодо їх реалізації;

розробка тактичних і оперативних планів, бюджетів підрозділів; організація виконання планових завдань;

контролінг, контроль та аналіз реалізації стратегічного плану.

Стратегічні плани державних установ і організацій характеризуються складною внутрішньою структурою, що відображає всі аспекти їх діяльності і включає систему планів, проектів і програм. Елементи стратегічного плану державної установи доцільно узгоджувати за такими аспектами:

цільовим, що передбачає приведення всіх видів цілей у відповідність до стратегічних і представлення їх у строгій, логічній ієрархії;

функціональним, що передбачає формування оптимальної функціональної структури, спроможної забезпечити ефективну реалізацію цілей стратегічного плану;

організаційним, що визначає перелік основних структурних підрозділів і виконавців, залучених до реалізації функцій в рамках виконання стратегічних заходів;

ресурсним, що обґрунтовує потреби та можливості забезпечення окремими видами ресурсів певних виконавців для реалізації стратегічних дій;



часовим, що передбачає існування довгострокових тактичних, оперативних планів, проектів і програм.

Основу стратегічних планів державних установ і організацій складають загальні стратегії в єдності з функціональними та забезпечувальними стратегіями, які реалізуються через плани та програми і формуються для встановлення субординації та управління різними напрямками діяльності державних установ і організацій.

Функціонування державних установ і організацій спрямоване на реалізацію державної політики в певних сферах суспільної життєдіяльності, закріпленої в законах на програмних документах. Для забезпечення належного виконання державних програм їх цілі конкретизуються в завданнях державних установ і організацій і дуже часто представляються в формі стратегічних програм останніх.

*Стратегічна програма* – це координуючий, адресний документ, що є економічною ті науково-обґрунтованою системою пов'язаних між собою, і націлених на досягнення загальної мети різноманітних заходів (соціально-економічних, науково-технічних та організаційно-господарських), узгоджених за термінами та виконавцями, а також забезпечених необхідними фінансовими та матеріально-технічними ресурсами. Державними установами і організаціями реалізуються такі типи програм: програма підвищення якості надання управлінських, громадських послуг; програма підвищення професійно-кваліфікаційного рівня працівників державних установ і організацій; програма інформатизації діяльності державних установ і організацій.

Важливим елементом системи стратегічного планування в державних установах виступають проекти, що забезпечують досягнення одноразових цілей в процесі реалізації стратегії.

*Проект* – одноразова сукупність цілей, стратегій, задач та дій, що має системні характеристики відносно взаємозв'язку ресурсів, послідовності виконання робіт і залучення спеціалістів певного профілю. До типових проектів, що реалізуються державними установами і організаціями, можна віднести: проект запровадження нового програмного забезпечення обґрунтування управлінських рішень; проект створення внутрішньої комунікаційної мережі; проект наукових розробок щодо удосконалення процедури надання послуг.

Тісний зв'язок та наступність стратегічних та оперативно-практичних планів різного типу є передумовою виконання стратегічних планів, проектів та програм. Практична діяльність щодо виконання планів базується на налагодженні зворотного зв'язку, який дозволяє забезпечити керованість проходження стратегічного процесу в організації.

Для успішної реалізації стратегічних планів керівництво державної установи (організації) повинно забезпечити такі передумови:

формування стратегічно орієнтованої організації, яка спроможна застосовувати стратегічну діяльність опираючись на постійний

організаційний розвиток; розробка відповідних планів та бюджетів для ресурсного забезпечення виконання стратегічних планів;

забезпечення балансу між поточними та стратегічними видами діяльності;

розробка необхідних технологій, операцій та процедур, які полегшують виконання стратегічних планів, формування необхідних організаційних планів, графіків тощо;

розробка інформаційних та звітних систем, які допомагають налагодженню системи ефективного контролю за процесом реалізації стратегії;

зв'язок системи мотивації та конкретних систем преміювання з безпосереднім досягненням стратегічних результатів;

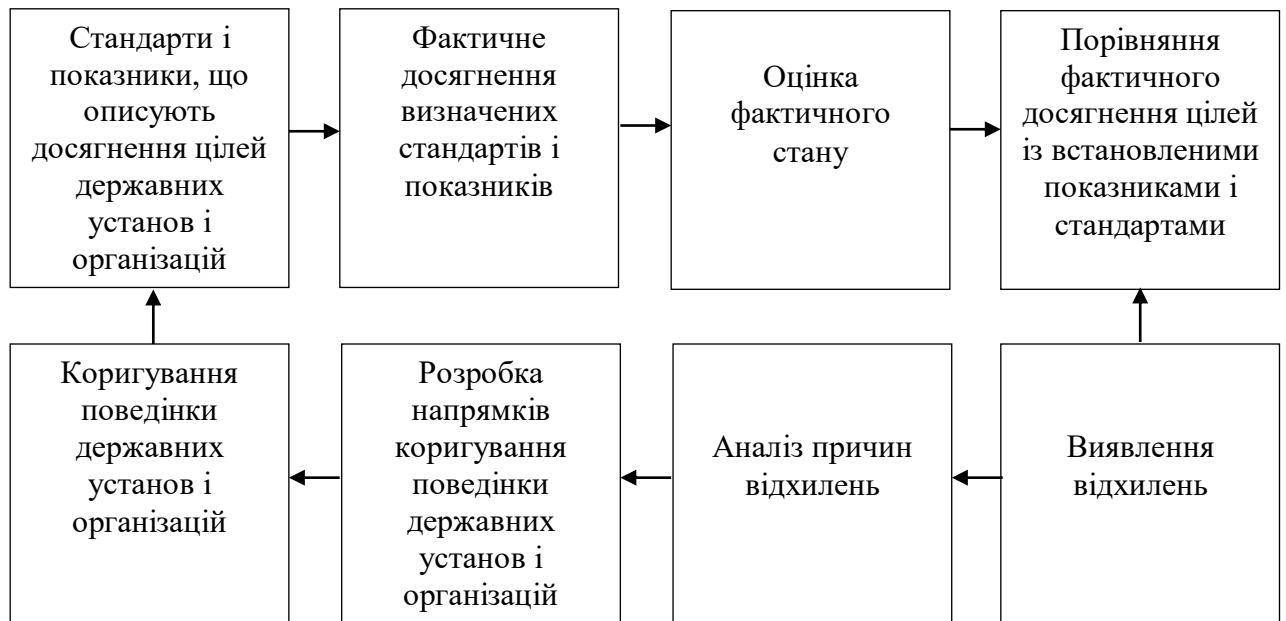
створення організаційної культури, яка відображає настанови на зв'язок між стратегією та успіхом діяльності;

досягнення достатнього рівня керівництва, необхідного для подальшого розвитку стратегічного управління, а також орієнтація на аналіз та забезпечення позитивного досвіду, який з'явився при реалізації стратегічних планів, проектів та програм.

### **5.5. Контроль та контролінг в системі стратегічного менеджменту державних установ і організацій**

Важливим елементом механізму стратегічного менеджменту державних установ і організацій виступає контроль, який дає можливість визначити, наскільки успішно реалізується стратегія і наскільки вона забезпечує досягнення стратегічних цілей державних установ і організацій.

*Стратегічний контроль* – це процес спостереження за реалізацією стратегії, спрямований на те, щоб гарантувати досягнення нею визначених цілей та забезпечити належне коригування в разі виявлених відхилень. Функція стратегічного контролю повинна реалізуватись керівниками всіх рівнів, щоб забезпечити встановлення стійкого зворотного зв'язку, який, в умовах динамічної зміни зовнішнього середовища сигналізуватиме, чи надалі можливою є реалізація стратегії державних установ і організацій і чи призведе це до досягнення поставлених цілей (рис. 5.5).



**Рисунок 5.5 – Налагодження зворотного зв'язку в процесі контролю реалізації стратегії**

Важливість контрольної діяльності в системі стратегічного менеджменту державних установ і організацій обумовлена тим, що навіть після того як стратегія розроблена з детальним обґрунтуванням, з чітким набором заходів, процедур, планів, програм її реалізації, і сформовані всі передумови для досягнення визначених цілей, ніхто не може бути точно впевнений в тому, що цілі будуть досягнуті фактично. Відповідно, стратегічний контроль важливий тому, що виступаючи елементом управлінської діяльності, він є єдиним способом дізнатися, чи досягаються стратегічні цілі, і якщо – ні, то з яких причин. Основними завданнями стратегічного контролю є:

своєчасне виявлення можливих відхилень та проблем, що виникають в процесі реалізації стратегії;

запобігання негативному впливу потенційних загроз та слабких сторін через їх відстеження за контрольними точками;

забезпечення якомога повнішої відповідності стратегій державних установ і організацій середовищу їх функціонування;

перевірка ступеня обґрунтованості та актуальності посилань, на яких розробляється стратегічний набір державних установ і організацій;

перевірка заздалегідь обраними параметрами процесу виконання стратегічних планів, проектів, програм;

виявлення та поширення найбільш ефективних напрямків діяльності, підходів та методів реалізації цілей;

вироблення та здійснення заходів щодо коригування стратегії.

Система стратегічного контролю включає такі основні етапи:

1) встановлення показників, за якими буде проводитись оцінка реалізації стратегії;

- 2) формування системи вимірювання і відслідковування стану параметрів контролю;
- 3) порівняння реального стану параметрів контролю з встановленими стандартами та нормами;
- 4) оцінка результатів порівняння і прийняття рішень з корегування стратегії.

Ефективність системи стратегічного контролю характеризується тим, наскільки вона забезпечує своєчасне надходження інформації з тим, щоб прийняти необхідні рішення по коригуванню стратегії, наскільки інформація, одержана в результаті контролю, містить реальні дані, що адекватно відображають стан контрольованих процесів. Водночас, здійснення та одержання наслідків, контрольних дій визначається рівнем інформаційного забезпечення стратегічного контролю. *Інформаційне забезпечення стратегічного контролю* передбачає необхідність формування даних, порівняння яких дозволяє прослідкувати наявність чи відсутність відхилень, на виявлення яких націлені контрольні функції. Структура релевантних для стратегічного контролю даних повинна включати: норми, стандарти контролю та фактичну інформацію про їх дотримання. Тому для інтерпретації сутності та моделювання контрольних дій важливе значення має формування норм і стандартів та інформації, що описує фактичний перебіг процесів, що контролюються в ході реалізації стратегій державних установ і організацій.

Норми і стандарти контролю – це параметри, що визначають цільові орієнтири, дотримання яких забезпечує успішну реалізацію стратегії. Нормами контролю в певних умовах стають і фактичні величини. Вони повинні мати кілька вимірів, найважливішими з яких є їх якісні і кількісні параметри. Якісний аспект передбачає оцінку показників контролю з позицій розкриття їх сутності, а кількісний – певну квантифікацію оцінок.

Вибір показників для стратегічного контролю сам по собі є завданням стратегічного значення, так як від цього буде залежати оцінка успішності виконання стратегії. Тому дуже важливо вибрати для контролю такі показники-індикатори, які б однозначно характеризували ситуацію, що складається в процесі реалізації стратегії.

Показники стратегічного контролю повинні бути співставлювані за періодами реалізації стратегії і відображати загальне ставлення організації до довгострокових і короткострокових поглядів на ефективність, так як, в державних установах і організаціях дуже часто виникає ситуація, коли для забезпечення прориву в одних питаннях менше ресурсів виділяється для вирішення інших.

Параметри стратегічного контролю підбирають таким чином, щоб вони відображали баланс інтересів держави, територій, споживачів послуг, працівників державних установ і організацій.

Для забезпечення об'єктивності контролю реалізації стратегії державної установи (організацій) важливе значення також має система вимірювання та відслідковування стану параметрів стратегічного контролю.

Тому при формуванні системи вимірювання та відслідковування параметрів контролю визначають форми, методи, періодичність вимірювання, організаційне та методичне забезпечення моніторингу стану показників контролю.

В державних установах і організаціях в основу побудови системи вимірювання і відслідковування параметрів стратегічного контролю закладають орієнтацію на оцінку досягнення цілей окремими структурними підрозділами. Також може використовуватись підхід, зорієнтований на процедурні аспекти діяльності державних установ і організацій в процесі реалізації стратегії. При даному підході детально описується як треба діяти, які виконувати види робіт, використовувати процедури, яких правил слід дотримуватись. Він дозволяє контролювати не тільки одержаний результат, але і дотримання технології надання послуг, правильність виконання процедур, правил обґрунтування, прийняття, реалізації управлінських рішень.

Вимірювання і відслідковування параметрів стратегічного контролю в державних установах і організаціях проходить з використанням таких форм контролю: атестація, експертиза, інвентаризація, ревізія, аудит, моніторинг, інші форми безперервного нагляду.

Дієвість стратегічного контролю в державних установах і організаціях значною мірою визначається рівнем його організації. З огляду на це, особливої уваги вимагає координація контрольної діяльності, встановлення порядку внесення змін у процесі виконання запланованих робіт в рамках реалізації стратегії. Керівництво державних установ і організацій доцільно затверджує чіткий розподіл завдань між структурними підрозділами щодо контролю та координації, відповідний порядок і процедури контролю, способи і порядок отримання інформації за етапами контролю, порядок доведення результатів контролю та аналізу до виконавців, методи та послідовність коригування стратегій в рамках стратегічного набору державних установ і організацій.

З метою забезпечення ефективності контрольної діяльності, і на цій основі, ефективності реалізації стратегій державних установ і організацій, вона здійснюється в плановому режимі, з наведенням планів і графіків представлення звітів, результатів вибірових перевірок, проведення засідань з заслуховуванням окремих виконавців робіт тощо. Плани і графіки контрольної діяльності дають змогу наочно відобразити результати здійснюваних заходів щодо реалізації стратегії, узгоджувати діяльність різних структурних підрозділів державних установ і організацій. Одержана в результаті вимірювання і відслідковування інформація формує основу для порівняння нормативних контрольних і фактичних величин.

Оскільки існування контролю зумовлює наявність порівняння, то метою третього етапу стратегічного контролю в державних установах і організаціях є знаходження та констатація наявних або відсутніх відхилень порівнюваних величин від показників контролю.

При здійсненні контрольних процедур важливо встановити, що є результатом порівняння і оцінки результатів. Виходячи з цього, завданнями четвертого етапу стратегічного контролю в державній установі (організації) (оцінка результатів порівняння і прийняття рішень з коригування стратегії) є оцінка виявлених відхилень; тлумачення виявлених відхилень; обґрунтування впливу різноманітних факторів, що зумовили відхилення в процесі реалізації стратегії; оформлення і представлення контрольної інформації для коригування відхилень.

Ймовірним наслідком здійснення процедур стратегічного контролю може бути одна із ситуацій: тотожність порівнюваних показників; невідповідність порівнюваних показників. Тотожність порівнюваних показників, встановлена в процесі здійснення контрольних процедур, свідчить про відносну оптимальність реалізації стратегії, що контролюється. Це твердження є об'єктивним тільки за умови належної обґрунтованості норм контролю, що використовуються в процесі здійснення контрольних процедур. При неспівпадінні фактичних і контрольних показників реалізації стратегії може виникнути одна з двох можливих ситуацій: порівнювані фактичні показники перевищують контрольні; порівнювані фактичні показники є меншими від контрольних нормативів.

Слід зауважити, що оцінка відхилення фактичних результатів реалізації стратегії від визначених контрольних параметрів, виявленого в процесі стратегічного контролю, не є однозначною. В залежності від специфіки стратегічних цілей державних установ і організацій, мають місце випадки, коли відхилення від норм як в одну, так і в протилежну сторону можуть бути, з одного боку бажаними, а з іншого – небажаними і навіть неприпустимими.

Виходячи з оцінки виявлених відхилень, розробляють детальний алгоритм коригування стратегій, який би дозволяв закріплювати та стимулювати бажані відхилення з одного боку, та попереджати, усувати, виправляти небажані і неприпустимі відхилення – з іншого боку. Коригування стратегій державних установ і організацій слід здійснюють за такою схемою:

1. Переглядають параметри контролю з тим, щоб в'яснити наскільки вибрані вони і визначений для них бажаний стан відповідають цілям державної установи (організації) та вибраній стратегії. Якщо виявляються протиріччя, то відображається коригування параметрів, якщо ні – то переглядаються цілі.

2. Здійснюють перегляд цілей. Для цього визначені цілі порівнюють з поточним станом середовища, в якому функціонує організація. У випадку, коли зміни в середовищі роблять неможливим досягнення цілей, останні повинні бути скореговані. Але якщо середовище дозволяє державній установі (організації) і далі йти до поставлених цілей, то процес коригування переносять на рівень стратегії.

3. Переглядають стратегії з тим, щоб в'яснити, чи не зумовили зміни в середовищі ситуацію, коли реалізація вибраної стратегії в подальшому ускладнюється, або ж стратегія вже не зможе привести організацію до

поставлених цілей. Якщо це не так, то причини незадовільної роботи державної установи (організації) слід шукати в їх структурі, або в системах інформаційного забезпечення, або ж в функціональних системах забезпечення її діяльності. Коли тут все нормально, то причину неефективної роботи установи (організації) шукають на рівні окремих процедур, процесів, операцій, функцій. В цьому випадку коригування повинно стосуватись того, як працівники виконують свої функції, і спрямовуватись на удосконалення мотивації, підвищення кваліфікації кадрів, організації праці тощо.

З метою забезпечення ефективної реалізації стратегії, стратегічний контроль повинен відповідати наступним вимогам:

- орієнтуватись на конкретні результати та конкретні цілі, а не на діяльність працівників, підрозділів, організації в цілому;

- бути об'єктивним та забезпечувати адекватне відображення досягнутих параметрів відносно встановлених цілей та обраних стратегій;

- бути гнучким, враховувати специфіку об'єктів контролю;

- бути своєчасним, зрозумілим, економічним.

Для того щоб контроль був ефективним, діяльність керівників державних установ і організацій має спрямовуватись на: встановлення чітких, обґрунтованих, сприйнятливих працівниками стандартів; налагодження двостороннього спілкування при проведенні контролю з метою забезпечення зворотного зв'язку; усунення надмірного контролю; запобігання підміни цілей організації параметрами контролю, так як працівники державних установ і організацій орієнтуються в своїй діяльності на ті показники, за якими їх контролюють; формування системи мотивації працівників за досягнуті результати.

Необхідність налагодження дієвого зворотного зв'язку в процесі реалізації стратегій державних установ і організацій вимагає активного впровадження системи стратегічного контролінгу. *Контролінг* – це принципово нова концепція інформації і управління в системі стратегічного менеджменту, теоретичні засади, організаційне і методичне забезпечення якого тільки формуються. В економічній літературі наводяться різні трактування змісту визначень контролінгу, взагалі, і стратегічного контролінгу, зокрема.

Для формування концептуальних основ стратегічного контролінгу в державних установах і організаціях за основу можна взяти твердження, що стратегічний контролінг – це міжфункціональна діяльність, орієнтована на координацію стратегічного аналізу, цілевстановлення, планування та коригування стратегії, здійснення контролю в безперервному режимі за функціонуванням всієї системи в цілому на основі розвинутої підсистеми інформаційного забезпечення<sup>4</sup>.

Метою стратегічного контролінгу є забезпечення керівництва державної установи (організації) інформацією для прийняття стратегічних рішень.

Система стратегічного контролінгу державної установи (організації) повинна орієнтуватись на виконання таких основних завдань:

визначення стратегічних напрямків, цілей діяльності та розробки стратегії державної установи (організації);

запровадження системи моніторингу середовища функціонування установи (організації) та гнучкого реагування на прояви факторів оточення;

визначення стратегічних факторів прориву та успіху установи (організації);

координація стратегічних і тактичних цілей, засобів і методів їх реалізації;

визначення та перегляд основних контрольних показників відповідно до встановлених стратегічних цілей;

формування методичного забезпечення та підтримка процесу прийняття управлінських рішень;

порівняння нормативних і фактичних значень контрольних показників реалізації стратегії та виявлення причин відхилень.

Найважливішим завданням стратегічного контролінгу є забезпечення ефективного функціонування державної установи (організації) в довгостроковій перспективі на основі управління існуючим потенціалом та створення додаткових факторів успіху. Стратегічний контролінг здійснюється для того, щоб дати керівництву організації чітку відповідь на те, що і як треба робити сьогодні задля досягнення успіху в майбутньому.

Важлива роль стратегічного контролінгу в системі стратегічного менеджменту державних установ і організацій проявляється в таких моментах:

стратегічний контролінг надає підтримку керівництву у формуванні та перевірці організаційних цілей та стратегій;

стратегічний контролінг прискорює, інформаційно забезпечує та документує процес стратегічного планування;

стратегічний контролінг забезпечує постійний перегляд цілей, завдань, заходів з огляду на забезпечення ними стратегічних цілей;

стратегічний контролінг сприяє формуванню та утвердженню стратегічного мислення у працівників державних установ і організацій;

стратегічним контролінг створює межі для оперативного контролінгу, так як сприяє чіткому з'ясуванню стратегічних питань, які виступають основою для оцінки короткострокових дій;

стратегічний контролінг сприяє виявленню нових тенденцій в розвитку середовища функціонування державних установ і організацій та відображенню їх в стратегічних планах.

Особливо слід орієнтувати стратегічний контролінг на забезпечення обґрунтованості і дієвості стратегічних планів. Це здійснюється на основі формування умов збалансованості окремих функціональних сфер їх діяльності, постійного перегляду цілей, завдань, заходів і має важливе значення, так як в більшості державних установ і організацій ще недостатньо добре відпрацьованим залишається забезпечення логічного поєднання стратегічних цілей та оперативних завдань, що реалізуються стратегічними підрозділами та окремими працівниками.



Довгострокове стратегічне планування та короткострокове річне бюджетування досить часто розглядаються як два паралельні процеси. Контрольна діяльність в основному зосереджується на дотриманні бюджетних показників, без належної їх прив'язки до стратегічних цілей, що ставить під загрозу їх досягнення. Для забезпечення взаємоузгодженості цільових показників стратегічного та оперативного контролінгу доцільно формувати інтегральну систему довгострокового та оперативного планування.

При формуванні системи стратегічного контролінгу в державній установі (організації) слід забезпечити її особливу орієнтацію на виконання такого завдання, як підтримка процесу прийняття управлінських рішень. Стратегічний контролінг підтримки управлінських рішень має за мету передбачати:

- формування інформації та розробку форм її представлення у відповідності до специфіки питань, що вирішуються;

- вироблення критеріїв прийняття управлінських рішень в рамках реалізації стратегії, на основі забезпечення компромісу основних груп інтересів;

- запровадження єдиних організаційних процедур підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень;

- закріплення механізму погодження стратегічних і оперативних управлінських рішень та їх коригування;

- оцінку різних варіантів управлінських рішень щодо реалізації стратегії; прогнозування ефективності можливих варіантів управлінських рішень та вірогідності її забезпечення.

Реалізація завдань стратегічного контролінгу в державних установах і організаціях забезпечується за допомогою таких методів як спостереження, порівняння, групування, систематизація прогнозування, SWOT-аналіз стратегічний аналіз, бенчмаркінг тощо.

## **Розділ 6. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ І ОРГАНІЗАЦІЯХ**

### **Основні питання розділу**

- 6.1. Менеджмент персоналу державних установ і організацій.
- 6.2. Формування персоналу державних установ і організацій.

#### **6.1. Менеджмент персоналу державних установ і організацій**

В переліку ключових стратегічних ресурсів державних установ і організацій визначальна роль відводиться персоналу, який здійснює реалізацію цілей державної організації забезпечення якісних послуг.

Підвищення ролі персоналу і зміна ставлення до нього пов'язані перш за все з глибокими перетвореннями в діяльності державних установ і організацій. Розвиток новітніх технологій, науково-технічного прогресу стали причиною великих змін в трудовій діяльності працівників державних установ і організацій. їх запровадження зумовлює підвищення вимог до професійно-кваліфікаційного рівня працівників, розширення повноважень на робочому місці. Надання широких повноважень – це процес передачі працівникам влади при прийнятті рішень, що стосуються їх діяльності. Вважається, що працівники, які одержують широкі повноваження, тобто поділяють з керівництвом повноваження з прийняття рішень і відповідальність, будуть працювати більш ефективно внаслідок підвищення зацікавленості в успішній роботі державної організації.

Відповідно, метою передачі повноважень є краще використання інтелектуального потенціалу, знань і досвіду працівників, а також надання їм творчої свободи для розв'язання проблем, що виникають, оптимізації діяльності, забезпечення оперативної реакції на запити споживачів послуг.

Змінюється і зміст діяльності працівників державних установ і організацій, основу якої, в основному, складають концептуальні навички:

- застосування новітніх управлінських і виробничих технологій;
- представлення складних процесів в цілісній системі;
- оцінка ситуації і вибір оптимального варіанту вирішення проблеми;
- налагодження внутрішніх і зовнішніх комунікативних зв'язків;
- самостійне прийняття рішень;
- застосування інноваційних підходів до вирішення поставлених завдань;
- пошук компромісу між різними елементами суспільної системи;
- використання різноманітних форм спілкування і налагодження контактів з споживачами послуг.

Важливе значення людського фактору в забезпеченні ефективного функціонування державних установ і організацій також обумовлюється тим, що враження від спілкування з персоналом в більшості випадків формують думку громадськості про державні установи і організації і довіру до них. Рівень задоволення запитів споживачів управлінських, адміністративних,

громадських послуг залежить від того, як розроблена послуга, який професійний рівень персоналу, наскільки оперативно він здатен освоювати нові технології і гнучко реагувати на запити споживачів послуг. Забезпечити відповідність якісних і кількісних характеристик персоналу державних установ і організацій вимогам, що ставляться до нього з боку держави, громадськості, споживачів послуг, покликані дієві механізми менеджменту персоналу.

В сучасних умовах, коли людські ресурси розглядаються як основний фактор забезпечення ефективності функціонування державних установ і організацій, менеджмент персоналу виступає відправним елементом системи внутріорганізаційного управління, що спрямовується на реалізацію загальних стратегій та цілей державних установ і організацій. За даних обставин, в державних установах і організаціях проходить трансформація моделі управління персоналом та виникнення принципово нової технології кадрового менеджменту – управління людськими ресурсами.

Його сферами є:

керівництво персоналом, на основі стратегічного виміру; суміщення наявних людських ресурсів, їхньої кваліфікації та потенціалу із стратегічними цілями державної установи (організації);

соціальні відносини; формування дієздатних команд;

управління та розвиток людських ресурсів через підвищення ефективності інвестицій на постійне професійне зростання працівників організації та покращення умов праці;

організація праці та життя в колективі державної установи (організації); формування високої організаційної культури та узгодження поточних потреб державної установи (організації) з оточуючим середовищем.

При цьому основне завдання управління людськими ресурсами полягає у поліпшенні продуктивності не лише співробітників і організації в цілому, але і послуг, які вони надають. Виходячи з цього постулату, для досягнення відповідності між потребами і людськими ресурсами слід підходити до персоналу як до найціннішого ресурсу організації, необхідного для досягнення всіх її цілей, у тому числі і стратегічних. Такий підхід перетворює співробітників на найважливіше надбання організації, яке слід берегти, розвивати, уміло використовувати для досягнення успіху при виконанні функцій та в конкурентній боротьбі. Для цього потрібно прислухатися до сподівань, очікувань та індивідуальних професійних планів кожного працівника, не забуваючи при цьому ні на мить, що ефективність службовця завжди повністю залежить від його мотивації. Саме тому будь-які управлінські рішення, враховуючи людський аспект, повинні стосуватися не стільки впливу на людей, скільки розкриття та залучення їхніх можливостей.

Успішне вирішення завдань, що постають перед державними установами і організаціями, можливе за умови застосування інтегрованого підходу до управління людськими ресурсами, який би забезпечував узгодження характерних рис, здібностей, можливостей, навиків і вмінь

працівників з вимогами і умовами державних установ і організацій – з одного боку, та інтегрування управління персоналом в загальну стратегію, – з іншого. Функція управління персоналом сьогодні розглядається і реалізується з використанням елементів стратегічного менеджменту і стає компетенцією апарату управління державної установи (організації). При цьому основна увага керівників усіх рівнів зосереджується на залученні, відборі, просуванні, оцінюванні, стимулюванні, раціональному використанні, розвитку і збереженні співробітників державних установ і організацій, які відповідають їх потребам та стратегіям розвитку.

**Менеджмент персоналу** – цілеспрямована діяльність керівного складу та кадрових служб державної установи (організації), спрямована на формування, використання та розвиток персоналу. *Оснoву менеджменту персоналу* складає розробка концепції і стратегії кадрової політики, принципів і методів управління персоналом.

*Концепція менеджменту персоналу* – це система теоретико-методологічних поглядів на розуміння та визначення суті, змісту, цілей, завдань, критеріїв, принципів, методів менеджменту персоналу, а також організаційно-практичних підходів до формування механізму її реалізації в конкретних умовах функціонування організації.

Головними цілями менеджменту персоналу державних установ і організацій є:

задоволення потреб державних установ і організацій в кадрах у відповідності до штатного розпису та професійно-кваліфікаційних характеристик посад;

забезпечення спроможності персоналу реалізувати цілі і завдання, що постійно змінюються у відповідності до вимог і запитів оточення функціонування установи (організації);

узгодження інтересів та потреб працівників з вимогами організації та соціальними умовами, що нею забезпечуються.

Менеджмент персоналу, як цілісна система, виконує основні функції:

організаційну – планування потреб і джерел комплектування персоналу;

соціально-економічну – забезпечення комплексу умов і факторів, спрямованих на раціональне закріплення й використання персоналу;

відтворювальну – забезпечення розвитку персоналу.

Більш детальне представлення функцій менеджменту персоналу державних установ і організацій включає:

планування персоналу;

набір кандидатів;

відбір персоналу;

призначення на посаду та орієнтація;

навчання й розвиток персоналу;

оцінка показників діяльності персоналу;

просування по службовій кар'єрі.

Менеджмент персоналу державних установ і організацій базується на певній системі принципів. *Принципи управління персоналом* – це правила, основні положення і норми, які повинні враховуватись керівниками і спеціалістами в процесі управління персоналом. До них належать:

принцип відповідності функцій управління персоналом цілям державної установи (організації). Передбачає, що функції управління персоналом формуються і змінюються у відповідності потребами та цілями установи і організації;

принцип співвідношення управлінських орієнтацій. Передбачає необхідність випередження орієнтації функцій управління персоналом на розвиток державних установ і організацій в порівнянні з функціями, спрямованими на забезпечення їх функціонування;

принцип науковості. Означає, що розробка заходів по формуванню системи управління персоналом повинна базуватись на досягненнях науки в галузі управління і враховувати зміни законів суспільного розвитку;

принцип системності. Передбачає, що при формуванні системи управління персоналом необхідно враховувати всі фактори, які впливають на систему управління, та вимагає взаємного узгодження окремих груп цілей та завдань;

принцип перспективності і прогресивності. Вказує на необхідність врахування при формуванні системи управління персоналом перспектив розвитку державної установи (організації), передових вітчизняних та зарубіжних аналогів;

принцип економічності. Передбачає ефективну й економічну організацію системи управління персоналом, за якої витрати на неї перебиватимуться ефектом у діяльності, отриманим від їх впровадження;

принцип оперативності. Означає своєчасне прийняття рішень з удосконалення системи управління персоналом, які б попереджали або оперативно усували відхилення.

Ефективність менеджменту персоналу державних установ і організацій значною мірою визначається вдалим використанням та оптимальним поєднанням методів управління персоналом. *Методи управління персоналом* – це способи впливу на колективи і окремих працівників з метою здійснення координації їх діяльності в процесі функціонування державних установ і організацій. Розрізняють такі три групи методів управління персоналом: адміністративні, економічні, соціально-психологічні.

*Адміністративний методи* орієнтовані на такі мотиви поведінки, як усвідомлена необхідність дисципліни праці, почуття обов'язку і відповідальності, прагнення формувати і підтримувати імідж державних установ і організацій, дотримання організаційної культури. Цим методам притаманний прямий характер впливу та відповідність правовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам і розпорядженням органів управління вищого організаційно-правового рівня. Формою реалізації адміністративних методів управління персоналом державних установ і організацій є організаційний і розпорядчий вплив. Організаційний вплив

включає: організаційну регламентацію; організаційне нормування; організаційно-методичний інструктаж. Організаційна регламентація визначає те, чим повинен займатись працівник управління, і представлена положеннями про структурні підрозділи, що закріплюють завдання, функції, права, обов'язки і відповідальність підрозділів, служб організації та їх керівників. На основі положень складається штатний розпис даного підрозділу та організовується його повсякденна діяльність. Застосування положень дозволяє здійснювати функціональний аналіз діяльності державних установ і організацій та приймати рішення про стимулювання працівників.

Використання організаційного нормування в процесі управління персоналом державних установ і організацій передбачає застосування таких нормативів: якісно-технічних (технічні умови, стандарти організації); трудових (посадові оклади, шкали преміювання); організаційно-управлінські (правила внутрішнього розпорядку, порядок оформлення документів на конкурс на заміщення вакантних посад, звільнення, переводу, оформлення відрядження).

Організаційно-методичний інструктаж здійснюється через посадові інструкції, методичні вказівки, методичні інструкції. Для забезпечення організаційного впливу на персонал в державних установах і організаціях використовуються нормативні акти, що видаються їх керівництвом та державними органами, яким вони підпорядковуються.

Адміністративні методи розпорядчого впливу реалізуються у формі наказів, розпоряджень, вказівок, що видаються керівництвом державних установ і організацій для забезпечення реалізації законодавчо-нормативних актів та управлінських рішень.

*Економічні методи управління персоналом* – це сукупність способів впливу шляхом створення економічних умов, що спонукають працівників державних установ і організацій діяти в потрібному напрямку і домагатись вирішення постановлених перед ними завдань. До економічних методів належать: система матеріального стимулювання, фінансування, оподаткування.

Соціально-психологічні методи – це способи здійснення управлінського впливу на персонал, що базуються на використанні соціально-психологічних факторів і спрямовані на управління соціально-психологічними відносинами, що складаються в колективі, для досягнення визначених цілей організації. Система соціально-психологічних методів включає: соціальне планування, залучення працівників до управління, соціальний розвиток колективу, психологічний вплив на працівників (формування груп, створення нормального психологічного клімату, розробка службової кар'єри на основі психологічної орієнтації працівників), моральне стимулювання, розвиток у працівників ініціативи і відповідальності, формування організаційної культури на основі норм і загальних правил поведінки працівників державних установ і організацій.

В спеціальній літературі методи управління персоналом також класифікують за ознакою приналежності до загальної функції управління:

методи планування, організації, регулювання, мотивації, контролю, координації, аналізу і обліку. Деталізація даних методів за ознакою приналежності до конкретної функції управління персоналом дозволяє сформувати з них весь цикл роботи з персоналом. За даною ознакою виокремлюють методи: відбору і прийому персоналу; оцінки персоналу; соціалізації і трудової адаптації персоналу; мотивації трудової діяльності персоналу; організації діяльності, навчання, підвищення кваліфікації персоналу; управління конфліктами і стресами; управління службовою кар'єрою.

Використання методів менеджменту персоналу здійснюється у відповідності до кадрової політики державних установ і організацій. *Кадрова політика державних установ і організацій* – це сукупність принципів, методів, форм, організаційного механізму з вироблення цілей і завдань, спрямованих на формування, забезпечення і розвиток кадрового потенціалу, на створення дієздатних колективів, здатних забезпечити ефективну реалізацію стратегій державних установ і організацій. Через кадрову політику закріплюються правила, норми, ідеї, які визначають основні напрямки роботи з персоналом та використовуються як аргумент при вирішенні конкретних кадрових питань.

Метою кадрової політики державних установ і організацій є забезпечення своєчасного оновлення та збереження кількісного і якісного складу кадрів і його розвитку у відповідності до потреб державних установ і організацій та вимог діючого законодавства. Визначальним фактором формування кадрової політики державних установ і організацій є державна кадрова політика, яка виступаючи складовою частиною державної політики, визначає мету, завдання, найважливіші напрямки та принципи роботи державних структур з кадрами, головні критерії їх оцінки, шляхи вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації, раціональне використання кадрового потенціалу країни. Головною метою сучасної державної кадрової політики є забезпечення високого професіоналізму управлінського процесу і всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, ініціативними, добросовісними працівниками. Окремі міністерства, відомства, державні органи розробляють свої кадрові програми і плани, але в межах державної стратегії та тактики, реалізуючи державну кадрову політику. Кадрова політика виступає складовою частиною загальної політики державних установ і організацій і повинна повністю відповідати концепціям їх розвитку.

Вироблення кадрової політики державних установ і організацій слід здійснювати в такій послідовності:

- розробка загальних принципів кадрової політики, визначення пріоритетів і цілей;

- планування потреб в персоналі в розрізі його кількісних і якісних характеристик, формування кадрового резерву;

- створення системи кадрової інформації;

- формування дієвої системи мотивації праці;

розробка комплексної програми розвитку персоналу;

створення системи оцінки персоналу, аналіз відповідності персоналу вимогам професійно-кваліфікаційних характеристик посад в державній установі (організації);

аналіз відповідності кадрової політики стратегії розвитку державної організації.

Умовою ефективного функціонування державних установ і організацій є узгодження індивідуальних цілей працівників та організаційних цілей. А відтак, формування кадрової політики повинно здійснюватись з врахуванням даної обставини і передбачати пошук справедливого компромісу між індивідуальними та організаційними цілями. Забезпечення успішної реалізації кадрової політики державних установ і організацій вимагає розробки ними дієвих стратегій управління персоналом, які б базувались на їх загальних стратегіях.

*Стратегія управління персоналом* – це підсистема стратегії державної організації, представлена у вигляді довгострокової програми конкретних дій з реалізації концепції використання і розвитку потенціалу персоналу державної організації з метою забезпечення її ефективного функціонування. Стратегія управління персоналом державної установи (організації) повинна передбачати:

аналіз кадрового потенціалу та визначення цілей управління персоналом на основі врахування та забезпечення захисту інтересів як споживачів послуг, так і інтересів і потреб працівників державної установи (організації);

формування ідеології і принципів роботи та представлення їх у формі правового акту, який би реалізувався керівниками всіх рівнів та структурних підрозділів в процесі постійної роботи з кадрами;

визначення та забезпечення необхідних умов для досягнення балансу між економічною і соціальною ефективністю використання трудових ресурсів в державній установі (організації). Економічна ефективність управління персоналом досягається через його оптимальне використання для досягнення цілей установи (організації) (наприклад покращення якості надання послуг, реалізації закріплених функцій) при обмеженості наданих організації трудових ресурсів. Соціальна ефективність забезпечується шляхом реалізації системи заходів, спрямованих на задоволення соціально-економічних очікувань, потреб та інтересів працівників державної установи (організації);

формування підсистеми управління персоналом.

Практична реалізація механізмів управління персоналом в державних установах і організаціях характеризується певними особливостями, що обумовлені організаційно-правовою формою державних установ і організацій, змістом діяльності та статусом їх працівників. Елементи механізму управління персоналом державних установ і організацій відображаються в таких документах як Статут (положення) державної організації; Правила внутрішнього трудового розпорядку; Колективний



договір; штатний розпис державної організації (установи); положення про оплату і преміювання праці; Положення про підрозділи; контракт працівника; посадові інструкції; моделі робочих місць; регламенти управління, які розробляються на основі положень базових законодавчих актів.

Так, наприклад, внутріорганізаційні правові акти управління персоналом державних ВНЗ базуються на положеннях Закону України «Про вищу освіту». Цей Закон окреслив основні засади управління тією частиною персоналу ВНЗ, яка бере участь у навчально-виховному процесі, і до якої належать: педагогічні і науково-педагогічні працівники; працівники вищих навчальних закладів (категорійні спеціалісти, старші лаборанти, завідувачі навчальними лабораторіями, методисти та інші); перелік основних посад педагогічних і науково-педагогічних працівників та процедури їх зайняття; тривалість робочого часу педагогічних та науково-педагогічних працівників; права та обов'язки педагогічних та науково-педагогічних працівників, умови підвищення їх кваліфікації.

Працівники органів державної влади, які виконують організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, мають статус державних службовців і реалізація всіх механізмів управління їх спеціалізованого сферою діяльності визначається законодавством про державну службу.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави й одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

У цьому визначенні можна виокремити такі особливості:

державна служба являє собою професійну діяльність працівників державних органів щодо використання покладених на них посадових повноважень;

професійна діяльність спрямовується на забезпечення реалізації завдань і функцій держави;

діяльність державних службовців, які займають посади в державних органах чи органах місцевого самоврядування, передбачає виконання ними нормативно-визначених посадових обов'язків і повноважень;

така діяльність вимагає наявності необхідної кваліфікації.

Державна служба – це один з основних видів діяльності держави, пов'язаної з правовим регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою.

Діяльність державних службовців передбачає:

використання особливого предмету праці, яким є інформація та продукування управлінської інформації;

здійснення впливу на людей, на їх волю, свідомість;

реалізацію функцій нормо-проектного, організаційно-розпорядчого та консультативно-дорадчого характеру;

виконання юридично-владних приписів для різних суб'єктів права в системі управлінської ієрархії;

надання управлінських послуг населенню та юридичним особам;  
вироблення та реалізацію цілей, завдань і напрямів державотворення, соціально-економічного розвитку, регулювання суспільної життєдіяльності та суспільних відносин;

використання та розвиток інтелектуального потенціалу та моральних якостей державних службовців.

Правовий статус державних службовців є одним з основних елементів правового інституту державної служби і містить такі складові: способи заміщення посад; нормування та організація праці; вимоги, що висуваються до державних службовців, та гарантії держави; права, обов'язки, обмеження та заборони щодо посади; проходження служби (атестація, підвищення по службі, присвоєння рангу, присвоєння спеціального звання тощо); заходи стимулювання та відповідності. Специфіка виконуваних службовцями завдань і функцій держави визначає особливості правового статусу різних категорій посад державних службовців.

В організаційному аспекті державна служба являє собою систему державних посад, які відрізняються статусом, повноваженнями, підпорядкованістю, кваліфікаційними вимогами тощо, причому державні посади об'єднуються в систему не лише ієрархічними схемами, а й схемами посадового просування. Тобто для того, щоб стати механізмом реалізації функцій державного управління, державна служба повинна стати дієвим інструментом упорядкування самого державного апарату.

Орієнтація державної служби на забезпечення демократичного, правового, ефективного державного управління шляхом розвитку її інституційних засад і професіоналізації персоналу, запровадження сучасних стандартів надання послуг населенню та суб'єктам суспільної системи, обумовлює врахування таких двох передумов при визначенні її основних цілей: по-перше, державна служба як державний соціальний інститут повинна сформулювати умови для її зв'язку з громадськістю; по-друге, вона має створити дієву систему організації роботи державного апарату.

Тому, паралельно з створенням умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, забезпеченням захисту прав і свобод людини і громадянина, якісним наданням населенню різноманітних управлінських послуг, досягненням цілісності державного механізму й стійкості засад державного управління, одним із основних завдань державної служби є формування кадрового потенціалу органів державної влади, з тим, щоб персонал і організаційні засоби, потрібні для вирішення завдань державного управління, відповідали б цілям і завданням держави.

З наведених завдань випливають такі функції державної служби, пов'язані з персоналом:

залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів;

розроблення професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців;

планування та прогнозування розвитку персоналу державної служби;

нормативно-правове та організаційне забезпечення комплектування персоналу органів державної влади і місцевого самоврядування з урахуванням здібностей, професійних досягнень, особистісних і моральних якостей службовців;

максимально об'єктивний і гласний добір та просування кадрів на основі їх ділових та професійних якостей, заслуг і результатів роботи;

статистичний облік кадрів державної служби;

формування дієвого кадрового резерву;

організація і методичне керівництво професійною підготовкою, перепідготовкою і підвищенням кваліфікації та стажуванням державних службовців;

оцінка раціональності та ефективності затрат на апарат;

здійснення ефективного управління державною службою.

Реалізуючи свої функції, державна служба забезпечує ефективне функціонування державно-управлінської системи на основі формування передумов для належного виконання завдань державними органами, ефективної діяльності їх персоналу. Цим самим державна служба забезпечує досягнення цілей та виконання завдань держави на основі оптимального поєднання особистих, групових, державних інтересів. Розвиток державної служби в контексті удосконалення системи державного управління передбачає ефективне використання персоналу державних органів на основі підвищення рівня професіоналізму, розвитку здібностей та особистісних якостей державних службовців, реалізації їх інтересів в процесі трудової діяльності. В свою чергу це вимагає формування в державних органах дієвої системи менеджменту персоналу, яка б базувалась на законодавчо визначених засадах управління як в цілому державною службою, так і в розрізі її окремих видів, та враховувала специфіку діяльності кожного конкретного державного органу.

Державну службу, що виступає складовим елементом публічної служби, класифікують за такими видами:

загальнофункціональна – служба в органах виконавчої, судової влади, апараті законодавчого органу, секретаріаті Президента України;

спеціалізована – служба в органах прокуратури, державної безпеки, податкова, митна, дипломатична служба, служба в органах внутрішніх справ, в управлінні Збройних сил та інших військових формувань, в Національному банку України;

цивільна – служба в державних установах і організаціях, що здійснюють науково-технічну, освітню, медичну та інші види діяльності.

У відповідності до даного розподілу, управління персоналом державної служби здійснюється на основі Закону України «Про державну службу» та інших законів України, що регламентують державно-управлінську діяльність в різних сферах (Про дипломатичну службу, Про прокуратуру, Про Службу безпеки України, Про статус суддів, Митний кодекс України, Про Державну податкову адміністрацію, Про Національний банк України тощо).

Формування системи менеджменту персоналу в державних органах визначається особливостями різних видів державної служби, до яких вони належать, специфікою їх структури, організації діяльності, завдань, обов'язків, відповідальності. З метою проведення єдиної державної кадрової політики, створення гарантій функціонування органів державної влади відповідно до вимог, що ставляться до них з боку держави і громадськості, методичне забезпечення управління персоналом державних органів здійснюється Кабінетом Міністрів України, Головним управлінням державної служби України.

Головне управління державної служби України – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціональне управління державною службою. Основними завданнями цього органу є:

- участь у формуванні та проведенні разом з іншими державними органами єдиної державної політики у сфері державної служби;

- прогнозування та планування потреби державних органів та їх апарату в кадрах;

- здійснення методичного керівництва проведенням конкурсного відбору, атестації державних службовців;

- організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

- координація роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади з керівниками державних підприємств, установ і організацій, пов'язаної з укладанням з ними контрактів, їх підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації.

Безпосереднє управління персоналом державних органів здійснюють їх кадрові служби, які підпорядковуються керівнику органу і функціонально та методично – Головному управлінню державної служби України. Кадрові служби виступають структурними підрозділами державних органів і наділені такою компетенцією:

- забезпечують проведення конкурсів на заміщення вакантних посад державної служби, атестацій, проходження державними службовцями випробувань у разі заміщення державних посад державної служби;

- оформляють рішення державних органів, пов'язані з проходженням державними службовцями державної служби, ведуть особові справи державних службовців;

- консультують державних службовців з питань їхнього правового статусу, дотримання обмежень, пов'язаних із державною службою;

- аналізують рівень професійної підготовки державних службовців, організують перепідготовку (перекваліфікацію) та підвищення кваліфікації державних службовців;

- обґрунтовують пропозиції щодо професійного розвитку персоналу державного органу;

- аналізують, досліджують та здійснюють оцінку ефективності діяльності органу та персоналу;

здійснюють прогнозування та планування розвитку персоналу;  
забезпечують організаційно-методичне керівництво та координацію діяльності, пов'язаної з оцінкою результатів праці службовців, ефективністю та якістю надання послуг тощо;

розробляють проекти штатів органів, вимог до посад, посадових інструкцій, методичних вказівок і рекомендацій щодо організації праці персоналу.

Основою формування механізму управління персоналом державних установ і організацій виступає кадрова політика. Кадрова політика – це визначення стратегії і тактики, політичного курсу роботи з кадрами, який визначає завдання, пов'язані зі ставленням організації до зовнішніх факторів (ринку праці, демографічної структури населення, політичного тиску), а також завдання, пов'язані зі ставленням до персоналу своєї організації (система винагород, вирішення соціальних питань, удосконалення систем професійного навчання)<sup>1</sup>. Кадрову політику розглядають у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні кадрову політику виробляють і реалізують центральні органи державної влади, а у вузькому – місцеві органи влади, адміністрації окремих органів і державних установ. Кадрова політика формується на відповідних принципах: добір за діловими, політичними і морально-етичними якостями; демократична основа у роботі з кадрами; постійна увага до формування кадрів, їх професійного навчання, перспективи росту, турбота про функціонування ефективної системи резерву кадрів; наступність у роботі – поєднання досвідчених і молодих перспективних працівників, оцінка їх діяльності за досягнутими результатами і методами роботи; постійна перевірка кадрів на практичній роботі.

Найважливішим засобом реалізації кадрової політики є кадрова робота, яка включає всю сукупність прийомів, заходів, методів, форм, пов'язаних із діяльністю кадрів, забезпеченням органів державної влади кваліфікованими працівниками. Основними напрямками кадрової роботи є: конкретизація функцій, повноважень та відповідальності працівників державних установ і організацій; вибір форм технології роботи з кадрами; розробка стандартів нової управлінської культури поведінки працівників державних установ і організацій; створення ефективної системи мотивації праці; професійна підготовка кадрів; оптимізація управління персоналом державних установ і організацій.

## **6.2. Формування персоналу державних установ і організацій**

Формування персоналу має своєю метою повне забезпечення державних установ і організацій кваліфікованими кадрами з врахуванням змін в професійно-кваліфікаційному складі та чисельності працівників у відповідності до стратегії розвитку державних установ і організацій. Реалізація даної управлінської функції передбачає планування персоналу, його залучення (набір) та відбір.

В основі формування персоналу державних установ і організацій лежить його планування. Місце кадрового планування в системі управління персоналом державних установ і організацій наведено на рис. 6.1.



**Рисунок 6.1 – Місце кадрового планування в системі управління персоналом державних установ і організацій**

Планування персоналу забезпечує відображення цілей державних установ і організацій через працівників, які необхідні для їх досягнення. Воно може бути охарактеризоване як процес забезпечення необхідних робочих місць в потрібний час необхідною кількістю працівників певного професійно-кваліфікаційного рівня, здатних ефективно виконувати завдання, що сприяють досягненню цілей державних установ і організацій. При цьому

кадрове планування забезпечує чітке окреслення напрямків кадрової стратегії, конкретизацію цілей, формування завдань, розробку переліку дієвих конкретних заходів їх досягнення. Планування персоналу повинно бути частиною стратегічних, тактичних, оперативних планів державних установ і організацій.

Розгляд персоналу як одного з найважливіших ресурсів державних установ і організацій передбачає запровадження такого підходу до кадрового планування, який би забезпечував якомога повнішу інтеграцію потреб людських ресурсів у стратегічні цілі державних установ і організацій. Це пов'язано з тим, що в основу покращення управління персоналом повинен закладатись принцип ефективного використання особливого потенціалу людини, що включає: кваліфікаційний потенціал (професійні знання, вміння, навички); психофізіологічний потенціал (працездатність); освітній потенціал (інтелектуальні та пізнавальні здібності); творчий потенціал (креативні здібності); комунікативний потенціал (здатність до співробітництва, колективної організації, взаємодії); моральний потенціал (цінності, переконання).

Основними завданнями кадрового планування в державних установах і організаціях є:

- забезпечення потреби в кадрах відповідного професійно-кваліфікаційного рівня;

- узгодження планів формування і розвитку персоналу з іншими видами планів державних установ і організацій;

- забезпечення прогнозованості та обґрунтованості процесів переміщення кадрів;

- попередження і усунення невідповідності кадрового забезпечення організаційно-функціональній структурі державної установи (організації).

Відправним моментом планування персоналу державних установ і організацій є аналіз та врахування внутрішніх і зовнішніх факторів, що здійснюють визначальний вплив на якісну структуру і чисельність кадрів та їх формування в майбутньому.

До таких внутрішніх факторів належать:

- стратегічні цілі організації;

- запровадження нових виробничих технологій в діяльність державної установи (організації);

- плинність кадрів та посадові переміщення;

- рівень матеріального та соціального забезпечення працівників установи (організації).

Серед зовнішніх факторів, які справляють вплив на планування персоналу державних установ і організацій можна виділити:

- цілі державної політики, на забезпечення яких спрямована діяльність державної установи (організації);

- попит і пропозиція на фахівців певної кваліфікації на ринку праці;

- нормативно-правове забезпечення функціонування системи державної служби, державних установ і організацій.

Плануванню персоналу в державних установах і організаціях повинні передувати:

узгодження цілей державної установи (організації) з функціональними механізмами їх досягнення та закріплення останніх за організаційними структурами їх реалізації;

чіткий опис посад та робочих місць в рамках структурних підрозділів (обов'язки, функції, права і відповідальність персоналу);

визначення кваліфікаційних вимог до персоналу, наведення переліку професійних знань, умінь, навиків якими повинні володіти працівники на певних посадах і робочих місцях.

Процес планування забезпечення державної установи (організації) персоналом включає такі основні етапи:

оцінка поточного стану персоналу;

визначення майбутніх потреб державної установи (організації) в кадрах;

розробка програми задоволення майбутніх потреб державної установи (організації).

*Оцінка поточного стану персоналу.* Оцінка поточного стану персоналу здійснюється в розрізі його основних якісних і кількісних характеристик. Серед якісних характеристик персоналу до уваги, в першу чергу, повинні братись такі як: освітня, професійна, вікова структура кадрів, досвід роботи. З метою оцінки якісних характеристик персоналу слід розглядати продуктивність праці, ефективність праці, витрати часу на виконання певних завдань.

Для оцінки поточного стану персоналу використовуються комп'ютерні і інформаційні системи, що містять базу даних про всіх працівників державної установи (організації).

Бази даних формуються на основі анкет, заповнених самими працівниками і містять повну інформацію про їх освіту, кваліфікацію, додаткові навички, практичний досвід, попередні місця роботи, знання іноземних мов, особливі здібності, спеціалізацію.

Такі дані дозволяють керівництву державної установи (організації) визначити рівень кадрового потенціалу. Але поряд з цим, керівництву важливо знати, як кожен працівник здатен реалізувати свій потенціал в конкретних умовах функціонування організації при вирішенні конкретних завдань. Враховуючи це, оцінку поточного стану персоналу доцільно доповнювати аналізом виконання працівниками робочих завдань. Він дозволяє виділити робочі завдання в середині державної установи (організації) і дії, необхідні для їх виконання, узгодити обов'язки і функції працівників на конкретних посадах з мінімальними знаннями, кваліфікацією і здібностями, необхідними для їх реалізації. Це дає змогу чітко окреслити вимоги, яким повинні відповідати працівники державної установи (організації) для забезпечення належного виконання завдань на конкретних посадах і робочих місцях.



Для проведення аналізу робочих завдань можуть використовуватись такі методи:

- спостереження, коли за діями працівників спостерігають або безпосередньо записують їх на відеоплівку;

- індивідуальні і групові бесіди з співробітниками;

- використання структурованих анкет, в яких працівники виділяють види робочих виконуваних завдань, перелік знань, вмінь, навиків, здібностей, які використовуються ними при цьому;

- проведення технічних конференцій, в ході яких експерти-керівники і досвідчені фахівці визначають специфічні характеристики кожного окремого робочого завдання;

- проведення опитувань споживачів послуг державних установ і організацій стосовно якості виконання завдань, пов'язаних з наданням послуг.

Аналіз робочих завдань дозволяє визначити тип людини з набором певних кваліфікаційних, психофізіологічних, творчих, комунікативних, моральних якостей для виконання кожної конкретної функції, кожної конкретної роботи. Його результати слід використовувати при підготовці посадових інструкцій і кваліфікаційних вимог.

*Визначення майбутніх потреб державних установ і організацій в кадрах.* Майбутні потреби державних установ і організацій в персоналі визначаються стратегіями їх розвитку. Розрахунок потреби державних установ і організацій в людських ресурсах слід здійснювати, враховуючи: цілі державних установ і організацій; попит на послуги; розширення переліку структурних підрозділів з метою наближення послуг до споживачів; політику державних установ і організацій по відношенню до тимчасових працівників і часткової зайнятості; професійно-кваліфікаційний поділ робіт, що регламентуються виробничо-технологічною документацією та нормативними документами; вимоги до посад і робочих місць, закріплених у посадових інструкціях і описах робочих місць; штатний розклад державних установ і організацій та їх підрозділів; документацію, що регламентує різні організаційно-управлінські процеси з виділенням вимог до професійно-кваліфікаційного складу виконавців; тенденції плинності кадрів.

Моніторинг факторів, які впливають на потребу в персоналі, є основою її планування. З врахуванням зміни фахівців, державні установи і організації у кожний даний момент часу повинні вирішувати питання, в яких структурних підрозділах, яку кількість працівників і якої кваліфікації треба мати, щоб домагатись належного виконання визначених завдань.

Розрізняють загальну і додаткову потреби в кадрах. Загальна потреба дорівнює чисельності працівників, необхідних для вирішення завдань і реалізації функцій, що закріплені в положеннях та статутах державних установ і організацій, конкретизуються у планах і програмах їх діяльності. Додаткова потреба може бути викликана як зростанням масштабів діяльності державних установ і організацій, так і вибуттям кадрів за об'єктивними причинами, а також у результаті плинності кадрів. Потребу в персоналі

визначають в розрізі його кількісних і якісних характеристик. При визначенні потреби в персоналі за його якісними характеристиками до уваги беруться: категорії посад, професії, спеціальності, кваліфікація.

Для визначення кількісної потреби в персоналі державні установи і організації можуть використовувати такі методи:

*нормативний метод.* Базується на застосуванні системи нормативів, що визначають кількість працівників у функціональному розрізі, затрати на обслуговування певного контингенту споживачів послуг, затрати праці за професіями, спеціальностями, групами робіт;

*штатно-номенклатурний метод,* в основі якого лежать типові структури і штати, а також номенклатури посад, які повинні займати спеціалісти з вищою та середньо-спеціальною освітою. Назви посад і рівень освіти в номенклатурі вказуються відповідно до Класифікатора професій та Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, а назви спеціальностей – згідно з діючим переліком спеціальностей;

*метод експертних оцінок.* Це метод, що базується на використанні думки експертів – керівників підрозділів для визначення потреб у персоналі. Кадрові служби державних установ і організацій залучають керівників з досвідом і знаннями до групового обговорення або заповнення анкет, що дозволяє більш точно визначити потребу в кількісному і якісному вимірі;

*метод трудових балансів.* Метод, що дозволяє відслідковувати рух робочої сили, використання фонду часу і забезпечувати взаємозв'язок ресурсів, які потрібні державним установам і організаціям в плановому періоді;

*метод екстраполяції.* Цей метод полягає в перенесенні минулих тенденцій, змін у кількісних параметрах та структурі персоналу на майбутній період. Даний метод є доступним і простим, але він не дозволяє враховувати зміни у внутрішньому і зовнішньому середовищі державних установ і організацій. Використання даного методу є виправданим для короткотермінового планування і для організацій зі стабільним середовищем функціонування.

*Розробка програми задоволення майбутніх потреб державних установ і організацій в персоналі.* Після того, як визначені поточний план, майбутні потреби державних установ і організацій в працівниках, керівництво може оцінити, скільки і яких працівників їм необхідно буде в майбутньому, і вияснити, де штати не відповідають (функціональній) структурі державної установи (організації). Наступним кроком повинна бути розробка програми для порівняння цих оцінок з прогнозами майбутньої пропозиції робочої сили. Тобто, в процесі кадрового планування забезпечується здійснення послідовних операцій: одержання інформації про поточну потребу державних установ і організацій в персоналі; прогнозування майбутніх потреб в трудових ресурсах; оцінка доступності трудових ресурсів для державної установи (організації) на основі прогнозування пропозиції праці.

Прогнозування пропозиції праці передбачає: прогнозування внутрішньої пропозиції (за рахунок кадрового резерву, просування

працівників по службі, підготовки і підвищення кваліфікації працівників в державної установи (організації); прогнозування зовнішньої пропозиції (кількість та категорії працівників, які пропонуватимуть свою робочу силу на ринку праці).

Для державних установ і організацій найприйнятнішим є метод, що полягає у пристосуванні наявного рівня укомплектування персоналом до очікуваного розміру плинності кадрів та посадових переміщень. Керівники державних установ і організацій планують на певні посади конкретних людей. При цьому використовують таку методичку, як графік заміщення, у якому є перелік усіх важливих управлінських посад, хто їх обіймає, як довго він чи вона працюватиме на цій посаді, а також хто вже має достатню кваліфікацію або незабаром відповідатиме вимогам для переміщення на цю посаду. Цей метод передбачає набуття претендентами потрібного досвіду для зайняття важливих посад. Для прискорення планування, призначення людей на посади, переміщення або просування по службі в державних установах і організаціях можуть використовуватись службові інформаційні системи або кваліфікаційні інвентаризаційні відомості, які містять детальну інформацію про якісні і кількісні характеристики персоналу.

Прогнозування зовнішньої пропозиції праці для державних установ і організацій базується на даних державних служб зайнятості, звітах Головного управління державної служби України, даних вищих навчальних закладів про кількість випускників за кваліфікаціями і освітньо-кваліфікаційними рівнями. Визначення зовнішньої пропозиції робочої сили в значній мірі ускладнюється через низьку конкурентоспроможність державної служби, роботи в державних установах і організаціях на ринку праці, через нижчий, ніж в бізнесових структурах, рівень оплати праці.

Відправна роль в процесі формування персоналу державних установ і організацій належить процедурі набору і відбору кадрів. **Набір** – це процес заохочення кваліфікованих осіб подавати заяви на вільні робочі місця. При формуванні персоналу державних установ і організацій використовується як внутрішній, так і зовнішній набір. *Внутрішній набір* означає розгляд кандидатур теперішніх працівників як кандидатів на вакансії, які з'явилися в організації. Перевагою внутрішнього набору є те, що просування по службі в межах державної установи (організації) сприяє професійному зростанню сумлінних працівників та не допускає плинності висококваліфікованих кадрів. Недоліком внутрішнього набору є те, що при переміщенні працівника на іншу роботу, на його попереднє місце треба знайти ще когось, а це породжує «ланцюгову реакцію» посадових переміщень.

В державних органах внутрішній набір здійснюється за рахунок кадрового резерву державної служби. Кадровий резерв формують державні службовці, які поєднують у собі високу компетентність, ініціативність і творчий підхід до виконання службових обов'язків і здатність, при додатковій підготовці, досягти відповідності кваліфікаційним вимогам, що висувуються до державних службовців вищого рангу, на який вони претендують. Згідно з положенням про формування кадрового резерву для

державної служби, до кадрового резерву зараховуються працівники, які: здатні запроваджувати демократичні цінності правової держави та громадянського суспільства, неухильно відстоювати права людини і громадянина; мають професійні навички, які ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях (аналітичних здібностях для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень).

Кадровий резерв формується з:

керівників і спеціалістів підприємств, установ і організацій;  
працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

державних службовців, які підвищили кваліфікацію, пройшли стажування або за результатами атестації рекомендовані для роботи на більш високих посадах;

осіб, рекомендованих конкурсними комісіями для зарахування до кадрового резерву;

випускників вищих навчальних закладів, у тому числі тих, що зараховані на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління.

На кожен посаду державного службовця кадровий резерв формується у такому розрахунку: на посаду керівника – не менше двох осіб, на посади спеціалістів – список осіб, зарахованих до кадрового резерву, з урахуванням фактичної потреби. Якщо посада, до кадрового резерву на яку зараховано працівника, стає вакантною, то він має переважне право на її заміщення при проведенні конкурсу. Дане «переважне право» проявляється в тому, що у разі надбання двома претендентами однакової кількості голосів, перевага надається особі з кадрового резерву.

*Зовнішній набір* передбачає залучення людей для подання заяв про зарахування на посади ззовні державних установ і організацій. Він забезпечує більш широкі можливості вибору, сприяє появі нових імпульсів для розвитку організації, зменшенню загальної потреби в кадрах, але має такі недоліки як: високий ступінь ризику під час заповнення вакансій через незнання особистісних характеристик людини; тривалий період адаптації через незнання організації; блокування можливостей службового зростання для свого персоналу.

Здійснення зовнішнього набору може відбуватись з використанням наступних методів:

публікація оголошень в засобах масової інформації;

укладання двосторонніх угод з навчальними закладами на підготовку фахівців;

організація ярмарків вакансій для випускників вищих навчальних закладів;

спрямування заявок з приводу вакансій у місцеві та міжрегіональні центри зайнятості;

використання послуг консультантів з персоналу та фірм-посередників з найму працівників.

Спеціалісти схиляються до думки, що для успішної організації пошуку кандидатів потрібно керуватися двома основними правилами:

завжди проводити пошук кандидатів у самій організації;

використовувати не менше двох методів при залученні кандидатів зі сторони.

Наступним елементом механізму формування персоналу державних установ і організацій є добір кадрів. *Добір персоналу* – це процес оцінки претендентів на посади з метою виявлення та залучення тих, які найбільше підходять на робочі місця, з врахуванням їх кваліфікації, спеціальності, особистих якостей, здібностей, характеру та завдань державної установи (організації).

Процес добору персоналу включає такі основні етапи:

аналіз заяв претендентів на конкретні посади і робочі місця. На даному етапі робиться попередня класифікація претендентів на тих, які відповідають вимогам конкретної посади чи професії, які не відповідають вимогам у даний час, але їх можна навчити, які не відповідають вимогам і їм слід відмовити;

вивчення поданих документів претендентів та ознайомлення з інформацією з їх попереднього місця роботи, результатами анкетного опитування, рекомендаційними листами;

проведення співбесіди з кандидатами. Співбесіди можуть проходити сам на сам, бути груповими, коли для проведення співбесіди створюється комісія, до складу якої входять працівник кадрової служби, лінійний керівник, психолог. В процесі співбесіди ставиться завдання визначити: досвід роботи претендентів на посаді чи за фахом; здатність і вміння виконувати певну роботу чи реалізувати певні функції; яку роботу претендент прагне виконувати; причини звільнення з попереднього місця роботи; які умови праці, винагороди претендент хоче мати на новому місці;

здійснення ділової оцінки якостей кандидатів з метою остаточного визначення тих, які відповідають вимогам робочого місця;

оформлення на робоче місце: складання характеристики на нового працівника, відкриття особової справи, ознайомлення з умовами та оплатою праці, укладання контракту, видання наказу щодо прийому на роботу.

Бажана результативність процесу добору персоналу – добір кандидатів, які у випадку їх прийняття на роботу будуть працювати успішніше за інших, досягається в результаті проведення об'єктивної оцінки якостей кандидатів на посади. Основними передумовами об'єктивної оцінки якостей кандидатів є: забезпечення достовірності і надійності інструментів добору; формування чітких визначених критеріїв оцінки якостей претендентів.

До переліку основних інструментів добору кадрів належать: анкетування; письмові тести; моделюючі тести; пробні завдання; співбесіди; перевірка відомостей, наведених в анкеті; перевірка рекомендацій.

Будь-який з наведених інструментів, що практично використовується в процесі добору, повинен бути достовірним. Тобто, повинен існувати фактично підтверджений зв'язок між інструментом добору, що використовується і певними критеріями. Так, будь-який інструмент добору,

що використовується, повинен бути пов'язаний з результативністю і продуктивністю праці. Якщо, наприклад, використовується такий інструмент, як тестування, то слід мати підтвердження, що кількість набраних кандидатом в ході тестування балів прямо пропорційна майбутній інтенсивності і якості його праці на конкретному робочому місці.

Кожному з інструментів добору, притаманні певні переваги і недоліки, які треба враховувати при їх використанні. Оскільки, достовірність інструментів добору коливається в залежності від типу робіт, фахівці рекомендують використовувати тільки ті інструменти, які дозволяють зробити прогноз стосовно конкретного робочого завдання (табл. 6.1).

*Таблиця 6.1 – Ефективність інструментів добору персоналу*

Інструмент добору	Вакансія			
	Управлінці вищої ланки	Управлінці середньої і нижчої ланки	Складні управлінські види робіт	Шаблонні монотонні роботи
Анкета для поступлення на роботу	2	2	2	2
Письмові тести	1	1	2	3
Пробні завдання	–	–	4	4
Оціночні центри	5	5	–	–
Співбесіда	4	3	2	2
Перевірка відомостей, наведених в анкеті	3	3	3	3
Перевірка рекомендацій	1	1	1	1
Медогляд	1	1	1	2
<i>Примітка: ефективність кожного інструменту добору оцінено за п'ятибальною шкалою де 5 – це вища, 1 – нижча оцінка. Прочерк означає що даний інструмент в даному випадку є неприйнятним</i>				

Так при доборі кандидатів на управлінські посади рекомендується використовувати оціночні центри – метод, що забезпечує різноплановий підхід до оцінки кандидатів на основі виконання ними вправ, що моделюють реальні проблеми, з якими доведеться зустрічатись на роботі. Традиційні письмові тести достатньо ефективні при оцінці кандидатів на монотонні, шаблонні роботи, однак пробні завдання в даному випадку є більш ефективними.

Формування критеріїв оцінки якісних характеристик кандидатів на певні посади повинно базуватись на врахуванні вимог, що впливають з посадових обов'язків, змісту і характеру праці, а також вимог організаційної культури державних установ і організацій, які для різного типу установ і організацій можуть відрізнятися. Так, в державних установах і організаціях, що надають послуги, особливо важливо щоб претендент мав виражену орієнтацію на пропонування послуги і обслуговування клієнтів.

Зміст критеріїв добору персоналу в державній установі (організації) повинен бути адекватним моделі діяльності кадрів на конкретній посаді та відображати рівень освітньо-професійної кваліфікації, досвід фахової діяльності, віковий ценз, морально-психологічні якості, мотивацію тощо.

Так, критерії добору кандидатів на посади державних службовців в державних установах і організаціях визначаються конкретними посадовими інструкціями, які включають в себе професійно-кваліфікаційні характеристики посад, розробляються на основі типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців.

За загальним правилом, структура посадової інструкції включає такі розділи:

а) «завдання, обов'язки та повноваження»: наведені типові професійні завдання, обов'язки та повноваження для певної посади або для групи посад, подібних за професійними ознаками;

б) «має право»: окреслене коло прав та повноважень державного службовця, необхідних для виконання покладених на нього завдань та обов'язків;

в) «повинен знати»: наводяться основні вимоги до спеціальних знань, необхідних державним службовцям для виконання відповідних типових завдань та обов'язків, а також знань законодавчих актів, положень, інструкцій та інших нормативних документів, методів і засобів, які працівник повинен вміти застосовувати під час виконання обов'язків;

г) «відповідальність»: визначає показники оцінки роботи державного службовця (якість та своєчасність виконання посадових завдань і обов'язків, етика поведінки та дотримання обмежень, передбачених законодавством про державну службу); межі його персональної відповідальності;

д) «кваліфікаційні вимоги»: визначено відповідно до певної посади або групи посад вимоги освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня державного службовця та вимоги до післядипломної підготовки, необхідні для виконання покладених на нього завдань та обов'язків, мінімальні вимоги до стажу державної служби, або загального стажу роботи, або стажу наукової (науково-педагогічної) роботи.

Добір кадрів на державну службу здійснюється на основі ділових та особистих якостей і залежить від рівня освіти, кваліфікації кандидата та результатів іспиту. В Україні порядок прийняття на державну службу та заміщення вакантних посад регулюється Законом «Про державну службу». Відповідно до ст. 15 Закону прийняття на посади 3-7 категорії здійснюється на конкурсній основі. Цей спосіб найбільш поширений, оскільки питома вага

державних службовців, які належать саме до цих категорій, складає понад 95%. Основне завдання проведення конкурсу – дати оцінку претенденту при прийомі на роботу та відібрати такого працівника, який спроможний досягти очікуваного організацією результату. При здійсненні конкурсного прийому на державну службу дотримуються принципів:

- 1) принцип рівноправності, що виключає дискримінацію за походженням, статтю, віросповіданням або політичними поглядами;
- 2) принцип відповідності здібностей і професійного рівня вимогам конкретного виду діяльності в апараті державного управління;
- 3) принцип гласності – забезпечення гласності при проведенні конкурсів.

За певних умов, визначених законодавством, можливе прийняття на посади поза конкурсом. Так, без конкурсного відбору може здійснюватись просування по службі державного службовця, зарахованого до кадрового резерву, а також прийняття на роботу службовців, які припинили державну службу у зв'язку з відставкою. Без конкурсного відбору або стажування можуть також прийматися:

державні службовці на посади: керівників, які згідно із законодавством обираються або затверджуються колегіальним органом; керівників, які призначаються міністрами, керівниками інших центральних органів влади за погодженням з керівниками місцевих органів виконавчої влади; спеціалістів при переміщенні їх у межах одного державного органу на рівнозначну або нижчу посаду з дотриманням вимог законодавства про працю;

державні службовці, які перебувають на відповідних посадах у державних органах, зокрема в тих, що ліквідуються, до новостворених органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;

випускники Української академії державного управління при Президентові України та її філій у державні органи, що направляли їх на навчання.

Правовою основою проведення конкурсного добору є Закон «Про державну службу», Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджене постановою КМ України від 15.02.2002 р. та Загальний порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджений наказом Головдержслужби України від 10.05.2002 р.

У конкурсному доборі можна виділити наступні стадії: підготовка та проведення конкурсу; проведення конкурсного іспиту та співбесіди; прийняття рішення за підсумками конкурсу; оскарження прийнятого рішення; виконання прийнятого рішення.

Першою стадією конкурсного провадження є підготовка та проведення конкурсу. На цій стадії можна виділити три операції:

- а) публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу в пресі або поширення інформації про нього через інші засоби масової інформації;
- б) прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі;



в) попередній розгляд документів на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади.

Другою стадією конкурсного провадження є проведення конкурсного іспиту та співбесіди. Конкурсний іспит має за мету провести об'єктивну оцінку знань та здібностей кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців. Такий іспит проводиться конкурсною комісією, яка створена у даному державному органі. Конкурсна комісія утворюється наказом (розпорядженням) керівника відповідного державного органу, який здійснює призначення на посаду державного службовця, у складі голови, секретаря і членів комісії. Очолює конкурсну комісію, як правило, заступник керівника державного органу. До складу конкурсної комісії входять представники кадрової та юридичної служб, а також окремих структурних підрозділів апарату державного органу.

Кандидатом на заміщення вакантної посади вважається особа, яка подала необхідні документи до державного органу для участі у конкурсі. Чинне законодавство передбачає обмеження щодо кола осіб, які можуть брати участь у конкурсі. Так, до участі у конкурсі не допускаються особи, які: досягли встановленого законодавством граничного віку перебування на державній службі; визнані в установленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади державного службовця; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їхніми близькими родичами або свояками; позбавлені права займати відповідні посади в установленому законом порядку на визначений термін; в інших випадках, установлених законами.

Ця стадія включає в себе дві підстадії: а) проведення іспиту; б) співбесіда. Під час конкурсного іспиту щодо всіх кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців висуваються однакові вимоги щодо їхньої підготовки та професіоналізму. Співбесіда проводиться з тими кандидатами, які успішно здали конкурсний іспит, з метою встановлення їх відповідності тим критеріям, які висуваються державним органом до кандидатів. При проведенні співбесіди проводиться оцінка здатності кандидатів виконувати посадові обов'язки, потенціалу професійного росту, вміння співпрацювати з колегами, підлеглими, керівниками тощо.

Виділяють декілька типів співбесід:

структурована (визначається стандартний перелік питань для певних посад. Особа, яка проводить співбесіду, заносить відповіді кандидата на питання у наперед підготовлений бланк);

неструктурована (немає стандартних питань і визначеного порядку проведення співбесіди);

ситуаційна (в запитаннях моделюються ситуації, які можуть виникнути під час виконання службових обов'язків. Кандидату пропонується вирішення запропоновані ситуації).

Третьою стадією є прийняття рішення за підсумками конкурсу. Рішення приймається конкурсною комісією простою більшістю голосів. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше

половини членів конкурсної комісії. Рішення конкурсної комісії є обов'язковим для керівника. Воно оформляється у вигляді протоколу, який підписується всіма членами комісії не пізніше, ніж через два дні після голосування. Конкурсна комісія повідомляє кандидатів про результати конкурсу протягом трьох днів після його завершення.

Четвертою стадією конкурсного провадження є оскарження прийнятого рішення. Рішення конкурсної комісії може бути оскаржене кандидатом керівникові відповідного державного органу протягом трьох днів після ознайомлення з цим рішенням.

П'ятою стадією є виконання прийнятого рішення. Рішення про призначення на посаду державного службовця та зарахування до кадрового резерву приймає керівник державного органу протягом місяця з дня прийняття рішення конкурсною комісією.

Прийняття на державну службу оформляється наказом або розпорядженням керівника державного органу, з яким знайомиться особа, яка призначається на посаду.

Формування персоналу державних установ і організацій, діяльність яких спрямовується на надання громадських послуг, визначено базовими законодавчими актами. Так, наприклад, формування персоналу державних позашкільних навчальних закладів (палаців, будинків, центрів, станцій дитячої, юнацької творчості, учнівських та студентських клубів, дитячо-юнацьких спортивних шкіл, шкіл мистецтва, оздоровчих та інших закладів) здійснюється на основі Закону України «Про позашкільну освіту». У відповідності до даного закону кандидатом має бути особа з високими моральними якостями, яка має вищу педагогічну або іншу фахову освіту, належний рівень професійної підготовки, здійснює педагогічну діяльність, забезпечує результативність та якість своєї роботи, фізичний та психічний стан здоров'я якої дозволяє виконувати професійні обов'язки в позашкільних навчальних закладах. Педагогічним працівником позашкільного навчального закладу може бути також народний умілець з високими моральними якостями за умови забезпечення належної результативності навчально-виховного процесу. Перелік посад педагогічних працівників системи позашкільної освіти встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Посаду керівника державного позашкільного навчального закладу може займати особа, яка є громадянином України має вищу педагогічну освіту, стаж педагогічної роботи не менше 3 років, успішно пройшла підготовку та атестацію керівних кадрів освіти у порядку, встановленому спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади в галузі освіти.

Призначення на посаду та звільнення з посади керівника державного та комунального позашкільного навчального закладу здійснює відповідно Міністерство освіти і науки України, інші центральні органи виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають позашкільні навчальні заклади, місцеві органи виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають позашкільні навчальні заклади.

Штат педагогічних працівників позашкільних навчальних закладів формується з випускників педагогічних та інших вищих навчальних закладів, інститутів післядипломної педагогічної освіти, їх спеціалізованих факультетів.

Науково-педагогічний персонал ВНЗ формується на конкурсній основі. На посади науково-педагогічних працівників обираються за конкурсом, як правило, особи, які мають наукові ступені або вченні звання, а також випускники магістратури, аспірантури та докторантури. Після конкретного відбору з претендентам на посади науково-педагогічних працівників укладається трудовий договір (контракт) терміном до п'яти років. Статутом вищого навчального закладу може бути встановлено додаткові вимоги до осіб, які приймаються на посади, науково-педагогічних працівників. Посади декана, завідувача кафедрою, керівника філіалу є виборними.

Науково-педагогічні працівники ВНЗ зобов'язані:

постійно підвищувати професійний рівень, педагогічну майстерність, наукову кваліфікацію;

забезпечувати високий науково-теоретичний і методичний рівень викладання дисциплін у повному обсязі освітньої програми відповідної спеціальності;

додержуватися норм педагогічно етики, моралі, поважати гідність осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, прививати їм любов до України, виховувати їх в дусі українського патріотизму і поваги до Конституції України;

додержуватися законів, статуту та правил внутрішнього розпорядку вищого навчального закладу.

Підвищення кваліфікації та стажування науково-педагогічних працівників є основною формою приведення персоналу вищих навчальних закладів у відповідність до сучасних вимог. Науково-педагогічні працівники підвищують кваліфікацію та проходять стажування у відповідних наукових і освітньо-наукових установах як в Україні, так і за її межами. Вищий навчальний заклад забезпечує підвищення кваліфікації та стажування науково-педагогічних працівників не рідше ніж один раз на п'ять років із збереженням середньої заробітної плати.

Підготовка науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації здійснюється аспірантурами і докторантурами, що функціонують при вищих навчальних закладах третього і четвертого рівнів акредитації, науково-дослідних установ.

Отже, формування ефективної кадрової політики з орієнтацією на вироблення дієвих механізмів управління людськими ресурсами виступає відповідною передумовою успішного функціонування державних установ і організацій.

## Розділ 7. ІННОВАЦІЙНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ І ОРГАНІЗАЦІЯХ

### Основні питання розділу

7.1. Сфери інноваційної діяльності в системі менеджменту державної організації.

7.2. Управління інноваційними процесами в державній установі.

#### 7.1. Сфери інноваційної діяльності в системі менеджменту державної організації

Запровадження в Україні інноваційної моделі розвитку, яка знайшла відображення в Концепціях державної інноваційної політики України, науково-технологічного та інноваційного розвитку України, Законах України «Про інноваційну діяльність», «Про інвестиційну діяльність», «Про охорону прав на винаходи та корисні моделі», з особливою гостротою актуалізує питання розроблення та залучення інновацій державними установами і організаціями.

Інновації, під якими розуміють новий порядок, новий звичай, новий метод, нове явище, є останнім елементом змін у державних організаціях. Інновація ототожнюється з поняттям нововведення, яке передбачає здійснення процесу використання «нового».

Будь-яке нововведення, яке справляє вплив на макро- і мікрорівень, крім покращення вже існуючого стану системи (процесу) має таку суттєву характеристику як новизна.

**Інновація** – це кінцевий результат впровадження новизни з метою отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного або іншого ефекту. При цьому «новизна» розглядається як оформлений результат фундаментальних, прикладних досліджень, розробок чи експериментальних робіт у будь-якій сфері діяльності з метою підвищення її ефективності, що може мати вигляд: відкриття; винаходу; патенту; документації на новий чи вдосконалений продукт, технологію, управлінський чи виробничий процес; організаційної, функціональної, виробничої чи іншої структури; поняття; наукового підходу чи принципу; документа (стандарту, рекомендації, методики, інструкції тощо); підсумків маркетингових досліджень; прогнозів тощо.

Глибоке тлумачення терміну «інновація» дав відомий економіст І. Шумпетер, який пов'язав терміни «економічний розвиток» і «інновація». На його думку головним критерієм успіху економіки є властивість до розширення виробництва, в першу чергу, завдяки нововведенням (інноваціям). Однак, інновації не логічно обмежувати лише сферою підприємництва, оскільки відносини між людьми у суспільстві будуються не тільки в економічній площині. Важливе місце посідають політика, культура і мистецтво, проблеми захисту навколишнього природного середовища

управлінські технології. Інноваційний шлях розвитку може забезпечити науково-технічний, економічний та соціальний прогрес України, задіяти творчий потенціал народу, підвищити рівень його соціальної захищеності.

Необхідність постійного підвищення ефективності у відповідності до вимог зовнішнього середовища обумовлює участь державних установ і організацій в інноваційній діяльності. А головною функцією інноваційної діяльності є функція технічних, технологічних, економічних, організаційних, соціальних, екологічних та інших змін.

Інноваційна діяльність є процесом внесення нових елементів у традиційну систему створення та використання інноваційного продукту, реалізації нових оригінальних ідей у формі готового товару, послуг, технології, організаційно-технічних і соціально-економічних рішень.

Закон України «Про інноваційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. передбачає, що інноваційна діяльність як одна з форм інвестиційної діяльності здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво і соціальну сферу. Видами інноваційної діяльності є:

- випуск і розповсюдження принципово нових видів техніки і технологій;

- прогресивні міжгалузеві структурні зміни;

- реалізація довгострокових науково-технічних програм з тривалим терміном окупності;

- фінансування фундаментальних досліджень для досягнення якісних змін у стані продуктивних сил;

- розробка та впровадження нової ресурсозберігаючої технології, яка призначена для поліпшення соціального та економічного стану суспільства.

Інноваційна діяльність державних установ і організацій базується на врахуванні загальнодержавних аспектів інноваційного процесу, і покликана сформулювати основу для забезпечення: вирішального впливу на макроекономічні показники і структуру суспільного виробництва; формування здатності нації до продукування і впровадження нововведень; соціальної стабільності; економічної рівноваги; зв'язку науково-інноваційного потенціалу з національною безпекою країни; динамічного розвитку всіх сфер суспільної життєдіяльності.

Комплексний характер інновацій державних установ і організацій, багатогранність і різноманітність сфер і способів їх використання зумовлюють необхідність запровадження певних класифікаційних ознак. Класифікаційна ознака являє собою відмінну властивість даної групи інновацій, її основну особливість. Обґрунтована класифікація інновацій дозволяє чітко визначити місце кожної з них в загальній системі та відмінні характеристики інновації. Цим самим створюється можливість для ефективного використання певних способів управління інноваціями.

Класифікація інновацій, які мають місце у діяльності державних організацій, може здійснюватись з врахуванням наступних ознак (табл. 7.1).

Таблиця 7.1 – Класифікація інновацій в державних організаціях

Класифікаційна ознака інновацій		Класифікаційні групи інновацій
Цільова ознака		кризові інновації; інновації розвитку
Зовнішня ознака		продукти: новий товар; нова послуга; операція оформлена у вигляді інструкцій, правил, положень, методики; нова технологія
Структурна ознака	Виробнича інновація	новий товар; нова технологія; нові методи обслуговування; нова організація виробничого процесу; нова структура виробництва
	Соціально- економічна інновація	нова організація праці; інновації по зниженню собівартості виробництва; покращення умов і характеру праці; підвищення якості товарів і послуг
	Фінансована інновація	новий фінансовий продукт; нова фінансова стратегія
	Управлінська інновація	нова структура апарату управління; нові методи прийняття управлінських рішень; нові управлінські технології; нові форми контролю; нові засоби обробки інформації
Результативна ознака		економічний ефект; соціальний ефект; екологічний ефект; інтегральний ефект
Ознака новизни		радикальні (впровадження відкриттів, винаходів, патентів); ординарні («ноу-хау», раціоналізаторські пропозиції)

Залежно від критерію, який використовується для класифікації, одні й ті ж нововведення можуть належати до кількох типів. На основі врахування специфіки і умов функціонування державних організацій їх керівництвом визначаються ті напрямки інноваційної діяльності, які є оптимальними з точки зору ресурсних можливостей організації та вимог до підвищення її ефективності.

Сукупність визначених напрямків інноваційної діяльності виступає основою для вироблення стратегії державної організації, налагодження співпраці з іншими організаціями та науково-дослідними установами, формування механізмів управління інноваційними процесами.

Здійсненню інноваційної діяльності в державних установах і організаціях притаманні такі особливості:

напрямки інноваційної діяльності державних організацій окреслюються напрямками інноваційної політики держави в галузі, в якій функціонує державна організація;

інноваційна діяльність державних установ і організацій регламентується законодавчо-нормативними актами і координується центральними і місцевими органами виконавчої влади, яким відомчо-підпорядковані державні організації;

структурі масштаби інновацій державних організацій знаходяться в значній залежності від обсягів бюджетного фінансування;

радикальні інновації, визначені законодавчо-нормативними актами, запроваджуються в державних установах і організаціях централізовано, в рамках реалізації державних і регіональних програм.

Інновації можуть стосуватися практично будь-якого аспекту діяльності державної організації наприклад, організаційної структури, використовуваних інформаційних технологій, системи управління персоналом, а також використовуваних підходів до управління в системі менеджменту державних установ і організацій (табл. 7.2).

**Таблиця 7.2 – Реалізація інноваційної діяльності в державних установах і організаціях**

<b>Сфера діяльності</b>	<b>Зміст інноваційної діяльності</b>
<b>1</b>	<b>2</b>
Інформаційно-комунікативні зв'язки	Запровадження нових методів збору, опрацювання, зберігання інформації; вдосконалення інформаційного обміну всередині державних установ шляхом створення єдиної внутрішньої інформаційної мережі Інтернет, вдосконалення зовнішніх інформаційно-комунікативних зв'язків через впровадження системи комп'ютерного обслуговування громадян із зверненнями через Інтернет
Технічні засоби	Оскільки і предметом, і результатом діяльності державних установ є інформація, то технологічні інновації можуть застосовуватись для систематизації, аналізу, опрацювання та зберігання інформації, її передачі автоматизації управлінської праці тощо
Процесний підхід	Забезпечення чіткості регламентації процесів і процедур у діяльності державної установи; оптимізація використання ресурсів з метою виконання завдань та ін.

1	2
Організаційна структура	У розрізі організаційної структури, інновації можуть стосуватися як окремих базових компонентів, так і структури в цілому. Прикладом зміни організаційної структури в цілому може бути перехід від організаційної структури лінійно-функціонального типу до програмно-цільового; врахування принципів розбудови адаптивних структур, здатних швидко та ефективно пристосовуватись до динамічного зовнішнього середовища; створення чи ліквідація відділу установи. Щодо зміни окремих базових компонентів, сюди можна віднести зміни у проектуванні робочих місць, модифікацію системи внутрішньої звітності або розподілу повноважень та ін.
Система управління персоналом	Що стосується змін у сфері управління персоналом, то, наприклад, державна установа може ухвалити рішення про підвищення професійного рівня працівників. А це в свою чергу потребує нових навчальних програм та удосконалення критеріїв добору персоналу. Актуальним є використання теорій та принципів мотивації персоналу, що обґрунтовується вкрай низькою, а інколи повністю відсутньою мотивацією праці персоналу державних організацій та ін.
Управління групами	Визнання неформальних груп, надання їм можливості брати участь у прийнятті управлінських рішень, більша віддача від залучення індивідів, покращення співпраці між неформальними групами та всередині них, особисте та організаційне усвідомлення інновацій, які реалізуються тощо
Системний підхід	Використання інноваційних елементів у цьому підході полягає у формуванні чіткої уяви кожним працівником державної організації мети своєї роботи, свого місця у процесі управління, що дозволить спрямовувати ресурсну базу організації на найповніше задоволення потреб споживачів послуг; товарів
Реалізація функцій управління	Використання методів та механізмів короткострокового і оперативного планування, що забезпечить адаптивність державних установ до зовнішнього середовища; здійснення в ході своєї діяльності державними організаціями маркетингової функції; удосконалення функції контролю та реалізація у діяльність державних установ і організацій системи контролінгу та ін.



## Продовження таблиці 7.2

1	2
Націленість на результат	Орієнтація держаних організацій спрямована в основному на процес здійснення ними діяльності. Разом з тим, необхідно досягти націленості державної установи на результати, які повинні бути досягненні в процесі її діяльності. Таким результатом може розглядатись якісне надання державними організаціями громадських управлінських послуг або ж використання критеріїв ефективності для здійснення оцінки управлінських процесів в системі менеджменту державних установ і організацій
Організаційна культура	Удосконалення організаційної культури шляхом зміни критеріїв (наприклад, параметр природи реальності і правди доцільно змінити з «правдивим є те, що встановлено напрямком політики, або те, що говорить начальство» на «правдивим є те, що працює на успіх державної організації та сприяє задоволенню потреб споживачів»). Крім того, удосконаленню сприятиме використання положень: орієнтації на споживача, орієнтації праці, мотивації, орієнтації на людину

Інноваційні підходи в системі менеджменту державних установ і організацій дозволяють удосконалювати систему оцінки якості роботи та сформувати сучасну систему управління якістю. Остання, наприклад, передбачає акцентування уваги на чотирьох ключових моментах: належному обслуговуванні споживачів громадських управлінських послуг; досягненні високого рівня кваліфікації кадрів та їх компетентності; розробці систем управління інформацією; побудові адаптивної (гнучкої) організаційної системи (організаційна культура державних установ).

## 7.2. Управління інноваційними процесами в державній установі

Відправна роль прогресивних нововведень в забезпеченні ефективного функціонування державних установ і організацій та складність ресурсного забезпечення їх запровадження обумовлює необхідність вироблення дієвих механізмів формування інноваційних процесів з врахуванням сучасних тенденцій реалізації інноваційної моделі розвитку. Довготривала практика впровадження інноваційних елементів у діяльність державних установ і організацій, за якої спочатку реалізуються перетворення і зміни, а тоді персонал навчається нових підходів та методів роботи, вимагає перегляду. Крім того, переважна більшість керівників і працівників державних організацій розцінюють нововведення як додаткові проблеми і для організації, і для себе, що часто призводить до опору організаційним змінам та нововведенням. Тому, з метою забезпечення підтримки персоналом

інноваційних процесів та ефективного функціонування державних організацій необхідно впроваджувати цілісну систему управління інноваціями.

У найбільш загальній формі під інноваційний процесом розуміють створення, поширення й застосування продукції і технологій, яким притаманна науково-технічна новизна і які задовольняють нові суспільні потреби. Опіраючись на специфіку державних організацій, інноваційний процес можна визначити як створення й поширення вироблених державними установами і організаціями якісно нових громадських і управлінських послуг, товарів, технологій та формування сучасної системи управління якістю діяльності шляхом реалізації інноваційних елементів в окремих сферах діяльності державних організацій.

Інноваційний процес в державних установах і організаціях включає певні етапи і заходи:

*етап інноваційних досліджень.* На цьому етапі здійснюється обстеження державної організації з метою виявлення тих аспектів в її діяльності, які потребують запровадження інновацій; визначення показників, досягнення яких повинно забезпечити впровадження нововведень; виділення факторів, що здійснюють як стримуючий, так і сприяючий вплив на здійснення інноваційної діяльності державної організації;

*етап підготовки персоналу державної організації до інноваційної діяльності.* Зміст даного етапу формується виходячи з врахування того, що інновація – процес, перш за все інтелектуальний, який вимагає належної підготовки персоналу, інформаційного забезпечення, а також розробки заходів морального і матеріального стимулювання працівників, що здійснюють нововведення;

*етап формування робочої групи з розробки інноваційного проекту.* До складу робочої групи повинні ввійти талановиті фахівці, здатні творити, з розвинутим почуттям новизни. Обов'язковим для інноваційної команди є участь в ній представників структурних підрозділів, які використовуватимуть інновації в своїй діяльності;

*етап розробки концепції інновації.* Розробка концепції зазвичай розпочинається з формування основної ідеї інновації. Ця ідея може бути оформлена у вигляді пропозиції з обов'язковим наведенням, яке нововведення, для кого, на яких умовах. Далі інноваційна ідея оформляється у вигляді завдання на розробку інноваційного проекту. У завданні повинні міститися всі необхідні основи, вихідні установки і параметри, необхідні для послідуочого інноваційного проектування. Інноваційна ідея і завдання на проектування, як правило, формуються в декількох альтернативних варіантах, із яких здійснюється обґрунтований вибір найкращого;

*етап створення системи планування і контролю.* Виходячи із напрямків завдання на інноваційне проектування, розробляється детальний план заходів з розробки і реалізації інновації, а також з контролю за його виконанням;

*етап розробки цільової програми інновації.* У відповідності з планом заходів по інновації формується «дерево» цілей, яке забезпечує розбивку кінцевої цілі на конкретні завдання з послідувальною їх конкретизацією від загальних до часткових. Для досягнення кожного проміжного завдання визначаються керівники, строки і необхідні ресурси;

*етап формування зв'язків з споживачами інновацій.* Оскільки інновації державних установ і організацій зорієнтовані на потреби і запити споживачів товарів, управлінських і громадських послуг, на всіх етапах інноваційної діяльності з ними повинен підтримуватися постійний і надійний контакт. Головною метою такого контакту є відслідковування. При цьому постійними формами взаємодії з споживачем зазвичай є опитування, анкетування, моніторинг, обговорення;

*етап розробки інноваційного проекту.* Основою для розробки інноваційного проекту є завдання, план заходів, цільова програма. Зміст проекту складає опис і регламентування запланованих заходів, розрахунки оптимальних обсягів необхідних ресурсів, оцінки очікуваних результатів реалізації. Основу проекту складають його фінансова і організаційна частина. Всі показники, що використовуються для опису завдань, повинні бути якомога повніше представлені у кількісній формі і підлягати періодичному контролю;

*етап адаптації інноваційного проекту.* Перш ніж приступити до повномасштабної реалізації проекту, необхідно його остаточно адаптувати до реальних умов, що складаються у внутрішньому і зовнішньому середовищі державної установи (організації) на початок реалізації;

*етап реалізації проекту.* На цьому етапі здійснюється запровадження нововведення в діяльність державної організації, його комерціалізація, а також дифузія (трансферт). Особлива увага на цьому етапі повинна надаватись рекламі, зв'язкам з громадськістю;

*етап аналізу результатів проекту.* Основними критеріями аналізу проведеної інновації є показники ефективності функціонування державної установи (організації). Аналіз передбачає порівняння досягнутих в процесі інновацій значень показників з їх проектними величинами. В процесі аналізу особлива увага повинна зосереджуватись на маркетингових дослідженнях зміни ринкової ситуації в результаті запровадження інновацій. Результати аналізу виступають основою для корегування процесу реалізації інновації через прийняття і реалізацію відповідних економічних і організаційних рішень.

В сучасних умовах в процесі формування механізмів управління інноваційними процесами в державних установах і організаціях намітилися наступні тенденції:

орієнтація на підвищення іміджу та конкурентоспроможності державних установ і організацій;

прагнення керівників залучити додаткові фінансові ресурси для розвитку державних організацій шляхом впровадження нововведень;

формування творчих груп, які б виступали основою розробки і впровадження інновацій в організації;

активізація участі працівників державних організацій у здійсненні інноваційної діяльності через запровадження мотиваційних механізмів;

створення державними організаціями спільних інноваційних центрів;

формування інноваційної культури державних організацій, як організацій здатних до змін, відкритих до комунікацій як всередині, так і з зовнішнім середовищем.

Основними функціями управління інноваційними процесами в державних установах і організаціях є: створення сприятливих умов для ефективного функціонування державних організацій, формування інноваційного клімату в державних організаціях, вирішення проблемних ситуацій в ході управління організаційними змінами, орієнтованими на краще задоволення потреб суспільства у товарах та послугах, здійснення планування, організації, регулювання, координації, стимулювання та контролю за інноваційними процесами в державних установах.

Управління інноваційними процесами в державних установах і організаціях може здійснюватися у наступних основних формах: технічній, технологічній, соціально-економічній, управлінській, зміст яких розкрито в табл. 7.3.

**Таблиця 7.3 – Форми управління інноваційними процесами в державних організаціях**

Форма	Зміст
Технічна	Розроблення нових видів управлінських, громадських послуг, продукції використання нових засобів інформаційно-комунікативного забезпечення діяльності та ін.
Технологічна	Підвищення кваліфікації кадрів, удосконалення процесу надання послуг державною організацією удосконалення технології виробництва продукції
Соціально-економічна	Удосконалення організаційної культури державних установ і організацій, забезпечення професійного зростання працівників, зміцнення стосунків із споживачами управлінських послуг, товарів та ін.
Управлінська	Доповнення наявних форм управління використанням нових (неправових) форм (організаційні дії: поширення позитивного досвіду, надання інформації про негативні явища в управлінні та межі їх поширеності; допомога виконавцям тощо); вдосконалення методів підготовки та прийняття рішень, побудова гнучких організаційних структур управління в державних організаціях, застосування нових стилів керівництва персоналом державної установи тощо

З метою забезпечення успішного розвитку інноваційної діяльності, як процесу здійснення інновацій, в державних організаціях необхідно створити відповідні умови, тобто задіяти мотиваційні фактори. Мотиваційні фактори впливу на нововведення можна розділити на ті, що сприяють нововведенням та фактори, що їм перешкоджають (табл. 7.4).

*Таблиця 7.4 – Мотиваційні фактори впливу на нововведення*

Фактори, що сприяють нововведенням	Фактори, що перешкоджають нововведенням
<b>1. Особисті інтереси працівників</b>	
Збільшення заробітної плати в результаті нововведення	Зменшення заробітної плати в результаті нововведення
Розширення прав	Зменшення прав
Скорочення обов'язків	Збільшення обов'язків
Збільшення можливостей для самоствердження	Зменшення можливостей для самоствердження
Повне застосування знань і здібностей	Обмежене застосування знань і здібностей
Добре інформаційне забезпечення	Погане інформаційне забезпечення
<b>2. Відносини з іншими працівниками</b>	
Покращення відносин з керівництвом в результаті нововведення	Погіршення відносин з керівництвом в результаті нововведення
Покращення відносин з підлеглими	Погіршення відносин з підлеглими
Відповідність нововведення колективним традиціям, нормам, цінностям	Невідповідність нововведення колективним традиціям, нормам, цінностям
<b>3. Характер змісту праці</b>	
Більш цікава робота в результаті нововведення	Менш цікава робота в результаті нововведення
Більш зручний режим роботи	Менш зручний режим роботи
Менш напружена робота	Більш напружена робота
Більш комфортні умови праці	Менш комфортні умови праці
Кращі можливості для саморозвитку і підвищення кваліфікації	Гірші можливості для саморозвитку і підвищення кваліфікації
<b>4. Процес змін</b>	
Необхідність, цілі і процес реалізації нововведень чітко сформульовані і обґрунтовані	Необхідність, цілі і процес реалізації нововведень сформульовані і обґрунтовані не чітко

Готовність державних установ і організацій до впровадження нововведень та здійснення інноваційних процесів визначається їх інноваційним потенціалом. Інноваційний потенціал державної організації – це рівень її спроможності здійснити зміни і виконати завдання, що забезпечують досягнення поставленої інноваційної мети, реалізацію інноваційної стратегії. Інноваційний потенціал державних організацій охоплює наступні складові (табл. 7.5).

Таблиця 7.5 – Інноваційний потенціал державних організацій

Організаційні підсистеми	Інноваційний потенціал	
	Низький (наявний)	Високий (перспективи)
1	2	3
Орієнтація діяльності	Необхідність надання громадських управлінських послуг; розробка управлінських рішень, виходячи з принципу вимушеної раціональності; результативність управлінських рішень	Сприяння задоволенню потреб споживачів, орієнтація на споживача; якісне надання управлінських послуг; оптимальність та ефективність прийнятих управлінських рішень; використання критеріїв ефективності для здійснення оцінки управлінських процесів в системі менеджменту державних установ і організацій
Організаційна структура управління	У переважній більшості лінійного та лінійно-функціонального типу	Перехід від організаційної структури лінійно-функціонального типу до програмно-цільового; врахування принципів розбудови адаптивних структур, здатних швидко та ефективно пристосовуватись до динамічного зовнішнього середовища
Стиль керівництва	Як правило, авторитарний; мінімальне делегування повноважень і відповідальності; жорсткий контроль за виконанням поставлених завдань	Делегування повноважень, що забезпечує високий ступінь залучення індивідів до розроблення і прийняття управлінських рішень; визнання неформальних груп, надання їм можливості брати участь у прийнятті управлінських рішень та ін.

Продовження таблиці 7.5

1	2	3
Інформаційне забезпечення діяльності персоналу	Оперативна інформація про виконання запланованих завдань структурними підрозділами державної організації	Надання працівникам державної організації інформації про негативні явища в управлінні та межі їх поширеності; допомога виконавцям; автоматизація управлінської праці
Соціально-психологічний клімат колективу	Домінують формальні групи і формальні відносини (стосунки)	Визнання неформальних груп; активна співпраця з неформальним лідером та групою в цілому

Діагностика інноваційного потенціалу державної організації виступає основою для прийняття керівництвом рішень щодо управління інноваційними процесами. Високий інноваційний потенціал є свідченням готовності державної організації здійснювати розробку інновацій та проводити організаційні зміни для їх практичного втілення. При цьому важливо забезпечити якомога ефективне використання наявного потенціалу на основі детального ресурсного обґрунтування інноваційних проектів та вироблення дієвих механізмів залучення ресурсів.

Низький інноваційний потенціал обумовлює необхідність вироблення дієвих механізмів його розвитку як основи ефективного функціонування організації в умовах динамічного зовнішнього середовища.

Від стану інноваційного потенціалу державної організації залежить вибір інноваційної стратегії, тому його оцінка – необхідна складова процесу розвитку стратегії.

Інноваційна ціль виступає як глобальна стратегія державної організації, як засіб досягнення її більш високих цілей – підвищення ефективності функціонування. При цьому постає завдання, щоб перевести потенціал організації із одного стану в інший, більш високий, достатній для досягнення цілі.

Інноваційний потенціал державних установ і організацій визначається рівнем розвитку складових їх внутрішнього середовища. Тому, для оцінки інноваційного потенціалу державних організацій використовується метод SWOT-аналізу, який дає можливість оцінити як їх зовнішні умови реалізації інновацій, так і інноваційний клімат, що формується зовнішнім середовищем. Методика SWOT-аналізу дає змогу окреслити:

сильні сторони потенціалу державної організації, які забезпечують їй використання можливостей, що надає зовнішнє оточення;

слабкі сторони потенціалу організації, які не дають змоги використати наявні можливості і потребують розробки заходів щодо їх усунення.

В основі формування механізмів управління інноваційними процесами в державних установах і організаціях лежить тип інновації, яку

передбачається запроваджувати та завдання, на виконання яких вона зорієнтована.

Так, *часткові локальні інновації* зорієнтовані на обслуговування поточних короткострокових цілей державних організацій і реалізуються на операційному рівні інноваційної діяльності. Таким чином інновації і забезпечують покращення окремих аспектів діяльності державних організацій у відповідь на вимоги зовнішнього середовища і виступають об'єктом функціонального управління. Функціональне управління покликане підтримувати, зберігати стабільні умови для діяльності державної організації і проведення локальних інновацій. З цією метою до інноваційного пошуку залучаються всі працівники організації, з тим, щоб оцінити можливості підвищення ефективності функціонування організації через поліпшення організації власної роботи. Прикладом такого підходу може бути проведення функціонального аналізу в державних органах і вироблення за його результатами рекомендацій щодо удосконалення організаційної структури.

*Радикальні (базові) інновації* в державних установах і організаціях переслідують мету вирішення глобальних завдань впродовж довгострокової перспективи і реалізуються на стратегічному рівні інноваційної діяльності. Така інноваційна діяльність вирізняється масштабністю, потребує здійснення низки функцій і для управління нею використовується проектний підхід. Особливістю проектного підходу є те, що управління інноваційним проектом організаційно відокремлюється від функціонального управління. Це досягається завдяки формуванню в державних установах і організаціях матричних (проектних) структур управління, які передбачають створення цільових інноваційних підрозділів (творчих колективів) з фахівців різних спеціальностей, здатних генерувати ідеї і втілювати їх в життя. Крім матричного принципу організації проектні структури можуть формуватись і на інших підходах, головне – дотримання таких вимог:

- формування дієвих механізмів підтримки постійного пошуку та генерації ідей як основи розвитку;

- створення умов, для проникнення стратегічних нововведень у діючі в організації правила та процедури за рахунок розробки певних проектів;

- впровадження проектів у повсякденну діяльність, щоб нові ідеї реалізувались, виступаючи частиною оперативної роботи.

Запорукою успішного функціонування проектних структур є наявність таких умов:

- об'єднання частини матеріальних, людських, фінансових ресурсів у межах проектних груп, орієнтованих на реалізацію інноваційних проектів;

- надання групі певної самостійності;

- забезпечення надійною і повною інформацією щодо умов реалізації проекту;

- створення необхідної системи мотивації;

- здійснення спеціальної підготовки та значення кадрів певної кваліфікації.



Інноваційні підрозділи можуть бути організаційно оформлені як: самостійні підрозділи державних установ і організацій; складові підрозділи апарату управління.

*Координація розробки та реалізації інноваційних проектів у державних установах і організаціях забезпечується на таких засадах:*

формується спеціальний орган, який включається до діючої організаційної структури за лінійно-проектним принципом як один з відділів апарату управління, або функціонує як координаційна рада чи комісія;

наділяється спеціальними повноваженнями один із діючих функціональних підрозділів.

Механізми управління інноваційними процесами, що забезпечують розробку і впровадження масштабних радикальних інновацій в державних установах і організаціях, формуються в рамках реалізації державних і регіональних програм, які виступають інструментом проведення державної політики в певній сфері. Інноваційні проекти державних установ і організацій виступають як елементи програм певного рівня і об'єктами в системі програмно-цільового управління. При цьому інституційне забезпечення управління інноваційними процесами в державних установах і організаціях формується як на загальнодержавному так і регіональному рівнях.

## Розділ 8. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ

### Основні питання розділу

- 8.1. Види ефективності.
- 8.2. Критерії ефективності функціонування державних установ і організацій.
- 8.3. Методи оцінки ефективності функціонування державних установ і організацій.

### 8.1. Види ефективності

Основною орієнтацією в діяльності організацій є ефективність. Проблема ефективності виступає центральною і ключовою проблемою теорії і практики менеджменту. Стосовно функціонування державних установ і організацій оцінити ефективність дуже важко, перш за все в через специфіку їх діяльності та менеджменту.

Слід розрізняти поняття ефективність та ефект. Ефект виступає як результат (основний або додатковий) такої взаємодії незалежно від її цілей і призначення. В цьому розумінні *ефект* – абсолютна (безвідносна) характеристика, що виражає результат будь-якої діяльності. Ефективність притаманна не будь-якій взаємодії і не будь-якому процесу, а тільки тим, що мають визначені цілі. Тобто, ефективність – це виключно відносна характеристика діяльності, причому стосовно цілей, що переслідуються цією діяльністю. В цьому контексті ефективність – принципово управлінська характеристика, принципово управлінське поняття, що співвідносить результат (ефект) діяльності з цілями, що переслідуються, як відношення цього результату до цілей.

*Ефективність* – синтетичний і інтеграційний показник, що характеризує всю діяльність державних установ і організацій. З огляду на це спроби розрахунку універсального, єдиного показника ефективності, який би мав простий кількісний вираз, залишаються проблемою. Таке завдання є складним, так як це передбачає наявність наступних необхідних умов:

- 1) точно диференційованої моделі ефективності, яка б виділяла основні фактори останньої;
- 2) показників, що характеризують ці фактори;
- 3) методики співвіднесення цих показників.

Ефективність може оцінюватись через співвідношення результату до цілей, або до затрачених ресурсів.

Головною характеристикою ефективності державних установ і організацій є відповідність результатів цілям, по відношенню до яких оптимальність затрат виступає другорядною характеристикою. В той же час зосередження більшої уваги на затратній моделі ефективності пояснюється її кращою наочністю і вимірністю в кількісних показниках.

Оцінюючи ефективність державних установ і організацій доцільно враховувати відповідність самих цілей діяльності реальним потребам. Саме цей аспект ефективності забезпечує об'єктивізацію діяльності державних установ і організацій та наголошує на необхідності широкого використання маркетингових технологій в системі їх менеджменту. Якщо цілі не відповідають реальним потребам, запитам, попиту, говорити про ефективне функціонування державних установ і організацій не можна.

Розрізняють такі три види ефективності:

ефективність як відношення затрат (**З**) до одержаних результатів (**Р**) ( $E_{\phi} = Z/P$ ), що відображає економічність використання засобів і ресурсів (ефективність тим вища, чим менші затрати дозволяють одержати один і той самий результат);

ефективність як відношення результатів (**Р**) до визначених цілей (**Ц**) ( $E_{\phi} = P/C$ ), що виражає ступінь реалізації цілей діяльності, (тобто, ефективність тим вища, чим більшою мірою результати відповідають цілям);

ефективність як відношення цілей (**Ц**) до реальних потреб, проблем, запитів (**П**) ( $E_{\phi} = C/P$ ), що відображає рівень раціональності сформованих цілей (ефективність тим вища, чим в більшій мірі цілі забезпечують вирішення реальних проблем). Ці види ефективності дають змогу об'єктивно, всесторонньо оцінити діяльність державної установи (організацій) через призму економічності, результативності, доцільності. Враховуючи, що сфера організаційної поведінки виділяє три рівні аналізу: індивідуальний, груповий і організаційний, які співпадають з трьома рівнями управлінської відповідальності, ефективність державних установ і організацій доцільно також розглядати в розрізі таких її видів як: індивідуальна; групова; організаційна.

*Індивідуальна ефективність* знаходиться на базовому рівні організації і відображає рівень виконання завдань конкретними працівниками організації. Завдання, що підлягають виконанню, виступають частиною робочого процесу або посадових обов'язків в державних установах і організаціях. В основу оцінки індивідуальної ефективності доцільно покласти оціночні показники – критерії ефективності діяльності, які б служили підставою для матеріального стимулювання, просування по службовій кар'єрі та використання інших стимулів, що діють в державних установах і організаціях.

*Групова ефективність* може розглядатись у двох ракурсах. В деяких випадках групова ефективність є простою сумою внесків всіх членів групи. Вона має місце за умови слабого взаємозв'язку між окремими працівниками в процесі їх діяльності та можливості виокремлення результатів їх роботи. В інших випадках ефективність – це дещо більше, ніж сума окремих внесків, внаслідок спільних дій і узгодженого з іншими внеску кожного із учасників колективної діяльності. Тобто ефективність виступає наслідком реалізації принципу синергізму.

*Організаційна ефективність* включає індивідуальну і групову ефективність, однак перевищує їх суму. За рахунок синергічних ефектів

державні установи і організації здатні досягати більш високих показників, ніж сума їх складових.

Між трьома видами ефективності існує тісний взаємозв'язок і взаємозалежність: групова ефективність залежить від індивідуальної, а організаційна ефективність від групової. Співвідношення між видами ефективності залежить від типів державних установ і організацій; характеру завдань і цілей, що ними реалізуються; технологій, які застосовуються.

Рівень ефективності кожного виду залежить від цілого ряду факторів, які можна розглядати як джерела підвищення ефективності. До факторів індивідуальної ефективності належать: знання, вміння, здібності, ставлення до праці, мотивація, моральність, стрес, відповідальність, ініціативність. Саме індивідуальні відмінності працівників за цими якостями обумовлюють різницю в показниках їх діяльності. Групова ефективність визначається такими факторами як: взаємодія; розподіл обов'язків і повноважень; лідерство; владні відносини, норми поведінки; ролі; статус; структура. Визначальними факторами організаційної ефективності виступають зовнішні умови, вибрана стратегія, технології, що використовуються, організаційна структура, організаційна культура, процеси.

Рівень індивідуальної, групової, організаційної ефективності в державних установах і організаціях досягається через забезпечення належної координації діяльності окремих працівників, структурних підрозділів, робочих груп, організації в цілому в процесі здійснення таких управлінських функцій: планування, організація, керівництво і контроль.

В процесі реалізації функції планування визначаються кінцеві показники, які повинні бути досягнуті в процесі діяльності державних установ і організацій, і відповідні засоби, необхідні для досягнення певних кінцевих результатів. Складність реалізації даної функції, через яку проявляється цільова природа державних установ і організацій, полягає у правильному визначенні цільової орієнтації в цілому. Так наприклад, ініціювання розвитку платних послуг державними установами соціальної сфери виступає фактором підвищення ефективності, проте, зосередження основної уваги на комерційній діяльності часто йде всупереч з стратегічними функціями державних установ і організацій.

Організація ефективною результативності покликана забезпечити: закріплення визначених дій, функцій, заходів в структурі завдань і повноважень; оптимальний розподіл завдань між структурними підрозділами; якомога повніше співпадіння формальних і неформальних груп; інтеграцію діяльності окремих працівників і підрозділів, і формування на цій основі ефективною організаційної структури державної установи (організації).

Приведення структури завдань і повноважень працівників державної установи (організації) у відповідність до визначених цілей забезпечується в процесі реалізації функції керівництва ефективною результативністю. Функція керівництва передбачає налагодження тісної взаємодії керівництва і працівників, з тим, щоб створити умови, які б спонукали останніх до

ефективної діяльності в напрямку досягнення визначених цілей. Саме функція керівництва через погодження індивідуальних, групових, організаційних інтересів забезпечує формування передумов для здійснення ефективної діяльності державними установами і організаціями.

Функція контролю здійснюється з метою встановлення – чи співпадають фактичні кінцеві результати діяльності державної установи (організації) із запланованими. При виявленні відхилень фактичних результатів від запланованих, контроль покликаний також встановити їх причину – чи вона пов'язана з рівнями реалізації управлінських функцій – планування, організації, регулювання, чи вона криється в безпосередній діяльності окремих працівників, структурних підрозділів державних установ і організацій. Контрольна функція допускає розгляд ефективності на трьох рівнях: індивідуальному, груповому і організаційному, що дозволяє їй у будь-який момент часу демонструвати, де перебувають державна установа (організація) за фактичним рівнем виконання своїх завдань і де вони повинні бути, які фактори і на яких організаційних рівнях виступають каталізаторами підвищення ефективності, а які здійснюють негативний вплив на неї. Контроль забезпечує державні установи і організації засобами для пристосування до зміни середовища, зменшення нагромадження помилок, долання складних організаційних проблем, і цим самим сприяє формуванню передумов для їх ефективної діяльності.

Таким чином, реалізація функцій менеджменту в державних установах і організаціях, базуючись на широкому використанні знань в галузі людських відносин, способів і форм спілкування з людьми, забезпечує виявлення факторів ефективності, сприяючи позитивним і протидіючи негативним факторам.

## **8.2. Критерії ефективності функціонування державних установ і організацій**

Проведення всебічної об'єктивної оцінки діяльності державних установ і організацій вимагає формування системи індикаторів – критеріїв ефективності. Це має особливе значення в зв'язку з наявністю різноманітних суб'єктивних підходів до оцінки діяльності державних установ і організацій громадськістю, бізнесовими структурами, посадовими особами державних органів.

В загальному розумінні критерій означає ознаку, на основі якої оцінюється факт, визначення, класифікація, мірило. Критерії ефективності – це ознаки, сторони, прояви функціонування державних установ і організацій, аналізуючи які можна визначити рівень і якість їх функціонування, їх відповідність запитам і потребам громадськості та суб'єктів господарювання.

В державних установах і організаціях, метою діяльності яких є надання громадських, адміністративних, управлінських послуг, організаційна ефективність в значній мірі визначається індивідуальною ефективністю працівників. А відтак, найбільш поширеним є використання системи

критеріїв оцінки ефективності праці працівників на кожній конкретній посаді. *Критерій* – це стандарт, з допомогою якого виносяться судження про результативність діяльності. Такий критерій повинен відображати внесок кожного працівника в забезпечення ефективної діяльності державних установ і організацій. Критерії індивідуальної ефективності базуються на конкретних цілях і завданнях, які визначені для працівників державних установ і організацій на конкретних посадах. Це забезпечує формування системи оцінки, орієнтованої на результати, наочної, зрозумілої для працівників і споживачів послуг.

Критерії ефективності діяльності працівників державних установ і організацій є динамічними, в зв'язку з динамічністю середовища їх функціонування, тобто критерії, які були дійсні, надійні і практичні в одному періоді, можуть втратити ці якості протягом наступного. Тому критерії потребують періодичного перегляду.

З метою забезпечення об'єктивної оцінки діяльності державних установ і організацій використовують такі три групи критеріїв ефективності: короткострокові критерії ефективності; середньострокові критерії ефективності; довгострокові критерії ефективності.

До короткострокових критеріїв ефективності державних установ і організацій належать такі: продуктивність, якість, гнучкість, задоволеність.

*Продуктивність* – спроможність державної установи (організації) забезпечувати необхідний обсяг і якість послуг та товарів у відповідності з вимогами зовнішнього середовища. Величина продуктивності – це кількісна величина, яка має зміст тільки тоді, коли розглядається в часі. Показниками продуктивності є затрати на надання послуг в розрахунку на одного пацієнта, студента, клієнта.

Визначення продуктивності для державних установ і організацій, що надають послуги пов'язано з цілим рядом проблем. Основними з них є такі:

державні установи і організації змушені постійно здійснювати затрати на підтримку засобів обслуговування і персоналу навіть при зниженні попиту і потреби в послугах. Це стосується установ охорони здоров'я, культури і інших установ соціальної сфери, державних органів, що надають управлінські і адміністративні послуги;

багато послуг державних установ складаються з набору послуг, які надаються спільно. Часто важко або взагалі неможливо розділити таку комбінацію на окремі послуги. Так наприклад, бюро технічної інвентаризації надає послуги складання технічного паспорту на житлові і не житлові приміщення, видачі свідоцтва про право власності на нерухомість;

результат діяльності державних установ і організацій часто залежить від кількості залучених осіб, кількості клієнтів, що обслуговуються. Це стосується діяльності державних органів, наприклад, управлінь фізичної культури і спорту місцевих державних адміністрацій в питаннях організації спортивно-масових заходів; діяльності центрів соціальних служб для молоді; діяльності державних установ – дитячих музичних шкіл, шкіл мистецтв,

театрів тощо. Так, наприклад, якщо оркестр буде грати для пустого залу, результат діяльності буде нульовим.

Важливим короткостроковим критерієм ефективності державних установ і організацій є якість товарів і послуг, що пропонуються населенню, суб'єктам господарювання. Для державних установ і організацій соціальної сфери, які вступають в конкурентну боротьбу між собою та з приватними організаціями, забезпечення якості послуг стає передумовою їх існування. Забезпечення якісного обслуговування державними установами і організаціями, які є монополістами (це стосується державних органів і органів місцевого самоврядування, які надають управлінські і адміністративні послуги) повинно гарантуватись через законодавче врегулювання порядку і стандартів надання державних послуг.

Якість є складною категорією, тому є дуже багато визначень якості, що відображають різні точки зору. Одним із них є визначення, у відповідності з яким якість означає задоволеність запитів покупців і клієнтів в частині функціонування виробів і надання послуг. У цьому контексті в науковій літературі виділяють такі вісім вимірів якості продукту:

*показники* – основні виробничі характеристики продукції, які можуть бути виміряні, шляхом сумування формують якість продукції;

*особливості* – це доповнення, які супроводжують продукт, але зазвичай не виступають частиною стандартного пакету;

*надійність* – це імовірність того, що продукт буде виконувати свою функцію на протязі певного періоду при певних умовах;

*відповідність* – ступінь відповідності продукту проектним специфікаціям;

*тривалість строку служби*. Строк служби – це термін використання продукту до того, як він фізично псується або його використання стає не вигідним;

*зручність ремонту*. Зручність ремонту означає простоту і швидкість ремонтних робіт; естетика. Це визначення включає суб'єктивні властивості: як, наприклад, виглядає продукт, відчувається, звучить, який він на смак і запах;

*сприятлива якість* – це сприйняття, яке сформувалось у свідомості споживача як результат впливу реклами, інформації або особистого досвіду.

Дані критерії використовуються для оцінки продукту, яким може бути як товар, так і послуга. Враховуючи специфіку послуг як товару, їх якість об'єктивно можна оцінити використовуючи такі критерії:

*надійність*. Надійність послуг визначають як здатність надати пропоновану послугу вчасно, дотримуватись обіцянок і формувати довіру споживачів;

*безпека* – цей критерій показує, чи пов'язані послуги з небезпекою та ризиком для клієнтів і стосується знань, компетентності, ввічливості персоналу і його здібностей вселяти впевненість. Компетентність означає наявність необхідних навиків і знань, щоб належним чином надавати послугу. Ввічливість означає шанобливе ставлення, люб'язність і

дружелюбність персоналу, який спілкується з клієнтами. Працівники також повинні вселяти і заслуговувати довіру, тобто бути чесними;

*чутливість* – це прагнення і готовність працівників надати послугу. Під цим розуміється своєчасність надання термінової послуги;

*взаєморозуміння з споживачами.* Цей критерій визначається як турбота і персоніфікована увага до клієнта. Контакт з працівниками повинен бути доступним і приємним, а вони повинні прагнути зрозуміти запити споживачів;

*очевидність.* Очевидність включає такі фізичні аспекти послуги, як засоби обслуговування, зовнішність персоналу, обладнаність приміщень, тощо.

Використання наведених критеріїв доцільно здійснювати, враховуючи характеристики конкретних видів послуг, що надаються державними установами і організаціями.

В умовах динамічності середовища функціонування державних установ і організацій важливим критерієм їх короткострокової ефективності є *гнучкість реакції*. Цей критерій показує, як державні установи і організації здійснюють перегляд і уточнення своїх цілей, завдань, функцій, організаційної структури, технологій діяльності, виходячи з напрямків і завдань державної політики у певній сфері, а також запитів і потреб громадськості, суб'єктів господарювання.

З огляду на те, що організаційна ефективність в значній мірі визначається індивідуальною ефективністю, а також враховуючи відправну роль людського потенціалу в діяльності державних установ і організацій, серед короткострокових критеріїв вирізняють такий як *вдоволеність*. *Вдоволеність* означає, що працівники задоволені умовами своєї діяльності та своєю роллю в організації. Формування уяви про державні установи і організації як про соціальні системи вимагає врахування вигод, які одержують їх працівники поряд з тим, що одержують споживачі послуг і клієнти. До показників задоволеності можна віднести: ставлення працівників до дорученої справи, ініціативність, активність, плинність кадрів.

Критерії оцінки короткострокової ефективності взаємопов'язані і взаємодоповнюють один одного.

*Середньострокові критерії ефективності* відображають більш тривалий часовий горизонт в порівнянні з короткостроковими критеріями. Державні установи і організації можуть функціонувати деякий час, ігноруючи середньострокові критерії, тоді як невідповідність короткостроковим критеріям зразу обумовлює появу проблем.

До середньострокових критеріїв ефективності державних установ і організацій можна віднести: для державних підприємств та державних установ, організацій соціальної сфери – конкурентоздатність і розвиток; для державних органів і органів місцевого самоврядування – сумісність з управлінською системою елементами якої вони виступають.

*Конкурентоздатність* характеризує становище державних установ і організацій в певній галузі, сфері, на конкретному ринку. Мова йде про те, чи



сприймають їх серйозно конкуренти, коли приходить час боротись за покупців і клієнтів. Державні установи і організації конкурують як між собою, так і з приватними організаціями. Досягнення конкурентоздатності на основі забезпечення належної якості послуг і запитів споживачів стає основним фактором існування дитячих дошкільних установ, лікарняних закладів, збереження кількості учнівських місць в школах, обсягів державного замовлення та комерційного набору для вищих навчальних закладів.

Інший спосіб (розвиток), за допомогою якого державні установи і організації можуть забезпечити свою ефективність в середньостроковій перспективі, полягає в залученні ресурсів для розвитку внутрішнього потенціалу з тим, щоб задовольнити майбутні запити зовнішнього оточення. При цьому важливо розвивати всі основні елементи внутрішнього потенціалу: персонал, технологію, матеріально-технічну базу.

Конкурентоздатність і розвиток сприяють здатності державних установ і організацій реагувати на зміни зовнішнього середовища. При цьому конкурентоздатність означає вміння державної установи (організації) зберігати свої позиції на визначених ринках. Розвиток означає формування попереджуючих стратегій, які б дозволяли реагувати на зміни у випадку їх виникнення. В критерій розвитку включені всі аспекти поняття соціальної відповідальності. Очікування громадськості і бізнесових структур стосовно державних установ і організацій постійно змінюються, тому останні повинні їх відчувати, об'єктивно сприймати і вчасно реагувати на них.

*Сумісність з управлінською системою* як середньостроковий критерій ефективності державних органів і органів місцевого самоврядування, означає що останні, виступаючи елементами системи, повинні володіти властивостями взаємоприспосовування, взаємоадаптивності. В системі державного управління діяльність кожного державного органу повинна бути сумісною не тільки з управлінською системою, але і зі всіма її складовими підсистемами і елементами державних органів. Врахування критерію сумісності вкрай важливе для формування ефективної функціональної і організаційної структури державного управління та забезпечення стабільного функціонування державних органів. Сумісність державних органів встановлюються в процесі функціонального обстеження, коли визначається рівень закріпленості завдань державної політики в завданнях і функціях органів державного управління та досягається на основі розробки стратегій розвитку державних органів.

Державні установи і організації можуть домогтись стабільного функціонування в довгостроковому плані за умови забезпечення короткострокової і середньострокової ефективності. Вони спроможні підвищити свою ефективність в довгостроковому аспекті, коригуючи стратегії свого розвитку в процесі реалізації оперативних планів, і, цим самим, адаптуючись до змін зовнішніх умов.

Оцінка ефективності державних установ і організацій в коротко-, середньо- і довгостроковому плані дозволяє керівництву виробляти дієві

механізми її підвищення. Керівництво державних установ і організацій повинно здійснювати постійну роботу по виявленню факторів індивідуальної, групової і організаційної ефективності і впливати на них в коротко-, середньо- і довгостроковому плані.

### **8.3. Методи оцінки ефективності функціонування державних установ і організацій**

Відмінності у визначенні сутності і ефективності відображають схильність до одного із трьох загальних методів її оцінки.

В науковій літературі виділяють три взаємовпливаючі методи оцінки ефективності, які можуть використовуватись і стосовно діяльності державних установ і організацій. До таких методів належать: метод, заснований на цільовому підході до ефективності; метод, що базується на теорії систем; метод, що враховує багатопараметричний підхід до ефективності.

*Метод, заснований на цільовому підході* до визначення і оцінки ефективності є найбільш поширеним і найбільш прийнятним для державних установ і організацій. Кожна з державних установ і організацій створена і функціонує з метою досягнення певних цілей, а відтак, рівень їх досягнення і, відображає рівень ефективності. На основі досягнення визначених цілей повинні оцінюватись як державні установи і організації в цілому, так і їх окремі структурні підрозділи, робочі групи, працівники. Метод оцінки ефективності, заснований на цільовому підході, відображає цілеспрямованість, раціональність, належну об'єктивізацію діяльності державних установ і організацій. Використання даного методу оцінки ефективності державних установ і організацій є простим і складним одночасно.

Складність використання цільової моделі оцінки ефективності державних установ і організацій обумовлена наступними причинами:

більшість державних установ і організацій мають значну кількість різноманітних, часто суперечливих цілей. Так, наприклад, в установах державного казначейства основна ціль – забезпечення контролю за цільовим використанням державних коштів – часто не узгоджується з іншою ціллю – забезпечення якісного надання послуг установам, що знаходяться на казначейському обслуговуванні;

цілі державних установ і організацій характеризуються певною специфікою, що пов'язана з значними труднощами їх виміру і оцінки, внаслідок невідчутності і незвичності природи послуг, які надаються державними установами і організаціями. Наприклад, вищі навчальні заклади мають ціллю надання якісних освітніх послуг, міліція має ціллю захист громадського порядку, ціллю пожежних частин є швидка ліквідація пожеж;

в державних установах і організаціях має місце суперечність між офіційно закріпленими основними цілями і оперативними цілями, через які досягаються перші. Так, наприклад зростання обсягів профілактичних

оглядів населення лікарняними закладами не завжди співналежать з їх якістю, що проявляється в кількості попереджених захворювань;

цілі державних установ і організацій підлягають постійній зміні і уточненню. Це пов'язано з рядом причин. Перша полягає в тому, що державні установи і організації;

знаходяться в безпосередній взаємодії із зовнішнім середовищем і повинні реагувати на його зміну через уточнення і перегляд своїх цілей. Друга причина зміни цілей полягає в тому, що зміни проходять в середині державних установ і організацій і вони можуть розширювати перелік громадських, управлінських послуг та надавати їх на якісно вищому рівні;

проблемою по відношенню до цілей є розмірність часу. Так, успішний результат для малого періоду може бути невдалим для тривалого періоду. Це залежить від природи цільової функції для кожної окремої державної установи чи організації. Коли цільова функція зорієнтована на швидке повернення інвестицій (як в службі швидкої допомоги), пріоритет повинен надаватись короткостроковим результатам. Якщо державні установи і організації зорієнтовані на тривале виробництво (наприклад, університети, науково-дослідні установи), слід враховувати середні показники за тривалий період.

Цільовий підхід здійснює значний вплив на розвиток теорії і практики менеджменту державних установ і організацій. Визначити досягнення яких конкретних цілей повинні домагатись державні установи і організації, їх структурні одиниці і окремі працівники важливо, але ще важливіше і значно складніше встановити, як це робити. Тому, альтернативою цільовому підходу є підхід на основі теорії систем, який дозволяє більш швидше зрозуміти витoki ефективності на всіх організаційних рівнях.

*Підхід до оцінки ефективності з використанням теорії систем* дає можливість комплексно розглядати як внутрішню, так і зовнішню поведінку державних установ і організацій. Такий підхід дозволяє: по-перше, побачити, як і чому працівники державних установ і організацій виконують свої індивідуальні і групові завдання; по-друге, співставити діяльність державних установ і організацій з іншими організаціями.

Всі державні установи і організації одержують ресурси із зовнішнього середовища, і, в свою чергу, виробляють товари і послуги, які необхідні для елементів зовнішнього середовища. А відтак, державні установи і організації повинні якомога повніше залучати свій внутрішній потенціал для того, щоб використати всі можливості для залучення ресурсів зовнішнього середовища та задовольнити запити його елементів в товарах і послугах. При цьому керівництво державних установ і організацій повинно одночасно зосереджувати увагу на внутрішніх і зовнішніх аспектах організаційної поведінки. В аналітичних цілях цей порівняно складний процес може бути спрощено через застосування базових концепцій теорії систем.

В контексті теорії систем державна організація чи установа – це сукупність декількох елементів, що взаємодіють між собою взаємозалежним чином. Рух факторів, що використовуються і процес надання послуг являють

собою відправну основу для опису державної організації. В спрощеній формі державні установи і організації одержують ресурси (вхід) із більш вищої системи (зовнішнього середовища), здійснюють обробку цих ресурсів і повертають їх у зміненій формі (у вигляді управлінських, адміністративних, громадських послуг та товарів). Тобто, фундаментальними елементами державних установ і організацій як системи виступають: залучення і входи ресурсів з зовнішнього середовища; процес обробки і використання ресурсів; вихід продукції у вигляді товарів і послуг; пропозиція товарів і послуг елементам зовнішнього середовища.

Слід зауважити, що теорія системи підкреслює також зв'язок державних установ і організацій з більшими системами, частинами яких вони виступають. Будь-яка державна установа чи організація – це частина сфери, галузі, управлінської системи. Всі ці системи висувають вимоги до своїх складових. При цьому мова йде не просто про вимоги, що стосуються прийнятної якості послуг товарів та її обсягів. Державні установи і організації також зобов'язані дотримуватись вимог щодо обміну інформацією з іншими елементами системи, до якої вони входять, налагодження взаємодії з ними, узгодження своєї діяльності з організаціями вищого організаційно-правового рівня. Саме тому державні установи і організації не можуть просто обмежуватись реалізацією функцій, наданням послуг і виробництвом товарів, що задовольняють запити споживачів; вони зобов'язані діяти таким чином, щоб були задоволені інші важливі елементи більш великих систем.

Концепції розгляду державних установ і організацій як систем, що співналежать з більш великими системами, враховують важливість зворотного зв'язку. Оскільки, державні установи і організації залежні від середовища не тільки стосовно залучення ресурсів і підпорядкування координуючим впливам з боку вищестоящих організацій, але і стосовно прийнятності пропонованих ними послуг і товарів, то повинні постійно відпрацьовувати способи адаптації до вимог зовнішнього оточення. Передумовою такої адаптації виступають налагодженні інформаційні канали, які доводять до державних установ і організацій вимоги, запити, потреби. В основу формування таких інформаційних каналів повинна бути покладена система моніторингу розвитку окремих сфер, ринків, управлінських систем в рамках яких функціонують державні установи і організації. Добре налагоджений зворотній зв'язок забезпечує оперативне інформування про результати діяльності державних установ і організацій, їх окремих підрозділів, працівників, розкриваючи позитивні моменти та сигналізуючи про наявні прорахунки та недоліки.

*Багатопараметричний підхід* до ефективності акцентує увагу на відносній важливості різних групових та індивідуальних інтересів в державних установах і організаціях. Тобто, багатопараметричний підхід до ефективності передбачає задоволення всіх тих працівників і груп, які беруть участь в діяльності державних установ і організацій.

Люди і їх групи, які приймають участь в державних установах і організаціях, включають їх працівників і керівників, клієнтів, постачальників, партнерів, посадових осіб в різних державних органах, громадськість. Кожна з цих осіб або кожна з цих груп припускає, що державна установа чи організація буде функціонувати таким чином, що вони будуть одержувати вигоду. Але ці очікування можуть бути сумісними або несумісними з очікуваннями інших людей або груп. Виходячи з цього, перед керівництвом державних установ і організацій постає проблема, як досягти ефективності в розумінні задоволення домагань всіх, хто вступає в контакт з державною установою чи організацією, при умові, що вона (організація) може бути визнана ефективною чи неефективною в залежності від того, хто здійснює оцінку.

Дана проблема є дуже складною оскільки: всі вимоги, що ставляться до державних установ і організацій є дійсними; існує стільки оцінок ефективності скільки є людей, що роблять висновки з даного питання; немає єдиного способу визначення відносної важливості вимог клієнтури; відсутня єдина думка для винесення загального висновку стосовно організаційної ефективності. Мотиви участі індивідів в державних установах і організаціях виступають в якості визначальних факторів і їх задоволення є передумовою забезпечення ефективності.

Успіх державних установ і організацій, як і інших типів організацій, залежить від їх спроможності одержати достатню віддачу від своїх членів через забезпечення достатньої винагороди чи стимулів.

Дослідники організаційного розвитку твердять, що більш ефективними організаціями є ті, в яких їх члени згідні з цілями організації, а значить працюють більш послідовно для їх досягнення.

В підході до організаційної ефективності з точки зору індивідуумів, їх засобів одержання вигоди або їх цілей виділяють такі основні проблеми. Перша проблема полягає в тому, що індивідууми мають різні форми зв'язків з організаціями, частиною яких вони виступають. Залучення людей в організації буває відстороненим, дбайливим або моральним. Ці різні форми залучення перешкоджають можливості особистої і цільової узгодженості в державних установах і організаціях. Так, в державних установах і організаціях дуже часто має місце ситуація, коли значна частина персоналу до кінця не усвідомлює офіційних або кінцевих цілей організації.

Друга проблема полягає в тому, що увага на засобі досягнення цілі для індивідів залишає в стороні діяльність державної установи (організації) в цілому або їх підрозділів. Дуже часто працівники державних установ і організацій не розуміють як завдання і цілі, що реалізуються ними впливають на досягнення організаційних цілей.

Третім недоліком цієї форми індивідуалістичного підходу є відсутність достатньої уваги до факту впливу на людей поза державною установою (організацією).

Подолання наведених недоліків має визначальне значення для досягнення ефективності державними установами і організаціями і повинно

бути в центрі уваги їх керівництва. При цьому слід враховувати специфіку функціонування державних установ і організацій, що полягає в значній зовнішній регламентації цілей їх діяльності та необхідності обов'язкового врахування обмежень і рекомендацій, які доводяться вищестоящими організаціями та державними органами.

Поняття обмежень включає умови і вимоги, які обов'язково повинні бути дотримані державними установами і організаціями для того щоб бути ефективними. Обмеження включають політику, процедури, норми, встановлені законодавчо встановленими документами. Вони спрямовують прийняття рішень і поведінку в державних установах та організаціях і слабо піддаються контролю з їх боку.

*Рекомендації* – це стандарти, за якими оцінюються обмеження і цілі. Вони включають і стандарти оцінок, встановлені державними органами влади. Для того щоб досягти ефективності державні установи і організації повинні дотримуватись обмежень, але саме їх дотримання не означає ефективності. В державних установах і організаціях ефективністю є досягнення цілей на основі дотримання визначених обмежень.

Одним з основних обмежень діяльності державних установ і організацій є обсяги ресурсів та чітко визначений порядок їх використання. Тому просуванню до цілей повинен передувати аналіз ресурсів як важливих обмежень, які слід враховувати.

## Розділ 9. ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ І ОРГАНІЗАЦІЯХ

### Основні питання розділу

9.1. Зв'язки з громадськістю в державних організаціях: завдання та функції.

9.2. Реалізація функцій зв'язків з громадськістю в державних установах і організаціях.

#### 9.1. Зв'язки з громадськістю в державних організаціях: завдання та функції

В умовах демократизації суспільного життя ефективність досягнення цілей державних установ і організацій в значній мірі залежить від їх здатності управляти відносинами з людьми і їх групами, які складають середовище функціонування державних організацій і здійснюють на них прямий або опосередкований вплив.

Робота з ключовими групами людей виділилась в окремий напрямок управлінської діяльності і отримала назву зв'язків з громадськістю. Зв'язки з громадськістю – це найбільш поширений переклад американського терміну «public relations».

*Паблік Рілейшнз* – це частина управлінської діяльності, направлена на досягнення гармонії, взаєморозуміння, дієвого налагодження зворотного зв'язку між державними організаціями, установами і громадськістю з метою досягнення ними найкращих результатів. Основними об'єктами прикладання сил Паблік Рілейшнз є соціально-політичне і соціально-психологічне середовище: населення, споживачі, громадські організації, державні і місцеві органи влади, ринкове середовище, персонал і «друзі організації».

Основними завданнями зв'язків з громадськістю в державних установах і організаціях є такі:

формування позитивної громадської думки про державну організацію;  
підвищення стійкості державних установ і організацій до впливу оточуючого середовища.

Вивчення громадської думки є важливим напрямом діяльності державних установ і організацій, оскільки останні зорієнтовані, в першу чергу, на задоволення суспільних потреб у певному виді товарів або послуг. Крім цього, громадськість справляє істотний вплив на рішення, які приймаються державними організаціями. Процес ухвалення рішень часто «обігрується» в процесі, тим часом, як учасники цього процесу намагаються використати пресу чи засоби масової інформації з метою впливу на громадську думку відповідно до своїх поглядів чи інтересів. Це актуалізує питання врахування думки громадськості в ході функціонування державних організацій.

*Громадська думка* – це стан масової свідомості, який віддзеркалюється у сукупності оціночних суджень про події і факти дійсності, проблематику державного і суспільного життя різних груп населення. На формування громадської думки впливають різні фактори: особистісні, соціальні, культурні, психологічні науково-технічного характеру. Їх характеристика наведена в табл. 9.1.

Таблиця 9.1 – Фактори формування громадської думки

Назва фактору	Характеристика
Особистісні	Сукупність характеристик, які включають опис фізичного і емоційного стану індивідуумів цільової аудиторії, їх вік, динаміку зміни споживацьких інтересів та ін.
Соціальні	Віддзеркалюють походження людей, суспільну позицію, рівень соціальної захищеності тощо
Культурні	Національність, релігійні переконання, спектр інтересів та ін.
Психологічні	Освітній рівень, сімейний стан тощо
Фактори науково-технічного характеру	Відображують рівень науки і техніки, стан науково-технічного розвитку та ін.

Дослідження і врахування факторів формування громадської думки дозволяє державним установам і організаціям виробляти дієві механізми впливу на неї.

Позитивна громадська думка складається з декількох компонентів, основу яких складають імідж і репутація державної установи (організації). *Імідж* – це комплекс думок, ідей і вражень, якого дотримується людина або група людей стосовно якого-небудь об'єкта. Об'єктами можуть виступати товари і послуги; людина, проект, ідея. Поведінка і дії людей по відношенню до об'єкта, в більшості, обумовлені його іміджем. Більшість людей і груп громадськості сприймають не саму державну установу чи організацію, а тільки деякий образ, імідж. Він проявляється як комбінація найбільш суттєвих характеристик об'єкта, які інтенсивно впливають на цільові групи.

Якщо державні установи і організації не працюють над формуванням іміджу, то він з'являється стихійно і не завжди відповідає їх очікуванням.

Формування образу державної організації може здійснюватися за такими етапами:

окреслення реальних характеристик державної організації (переваги і недоліки); виділення типового кола споживачів;

виділення переваг, які важливі для типової клієнтури;

позиціонування виділених характеристик для цільової аудиторії.



З метою забезпечення успішного функціонування державні установи і організації повинні прагнути того, щоб їх образ у свідомості громадськості якомога повніше відповідав образу, сформованому їх спеціалістами.

Для досягнення цієї мети сформульований перелік правил побудови позитивного іміджу організації:

характеристики повинні впливати із реальних переваг організації;  
імідж повинен мати точну адресу, тобто залучати конкретні групи громадськості;

імідж повинен бути оригінальним, відрізнитись від образу інших організацій і легко розпізнаватися;

імідж слід формувати простим і зрозумілим, не перевантаженим інформацією, він повинен легко запам'ятовуватись;

імідж повинен бути пластичним, тобто залишаючись незмінним для сприйняття громадськості і легким для розпізнання, оперативно змінюватись у відповідь на зміни економічної, соціальної, політичної ситуації, а також під впливом зміни очікувань громадськості.

Реалізація наступного завдання зв'язків з громадськістю – встановлення і підтримання взаємовигідних стосунків з ключовими групами громадськості – можлива з використанням класичної формули Паблік Рілейшнз RACE: Research, Action, Communication and Evaluation, що в перекладі з англійської означає Дослідження, Дії, Комунікації, Оцінка. Кожен з наведених елементів являє собою узагальнюючий блок дій і заходів, що здійснюються з використанням певного набору технологій.

Так, перший етап встановлення взаємопорозуміння між державною організацією і найбільш важливими для неї групами громадськості передбачає аналіз цих груп з виявленням їх ключових характеристик, потреб, думок і переваг. Дослідження груп громадськості відрізняються за змістом, методами і технологіями на різних етапах діяльності по зв'язках з громадськістю, однак їх кінцевою метою повинно залишатись вивчення змін в об'єкті впливу.

Коли від досліджень державні організації переходять до послідуєчих дій і комунікацій, важливо врахувати, що між цими компонентами має місце тісний зв'язок і частіше за все ефективність комунікацій залежить від ефективності дій. Дії і комунікації повинні здійснюватись у відповідності з обраними стратегіями і базуватись на використанні різних інструментів зв'язків з громадськістю. Оцінка включає визначення оцінюваних параметрів, проведення поточної і заключної оцінки, внесення змін у плани і корегування діяльності.

Використовуючи подібний підхід, комплекс дій із встановлення взаєморозуміння між державними установами і організаціями та громадськістю можна розглядати як комбінацію різних людських технологій.

В рамках виконання завдання підвищення стійкості державних установ і організацій до впливу зовнішнього оточення, основними напрямками діяльності по зв'язках з громадськістю є управління кризовими ситуаціями та лобювання інтересів державних установ і організацій. Кризові ситуації

виникають в державних установах і організаціях у зв'язку з появою непередбачуваних обставин, стихійних лих, браком часу і ресурсів для прийняття рішень і т. п. При цьому завданням фахівців по зв'язках з громадськістю є недопущення того, щоб криза нанесла шкоду становищу організації і повернення будь-якої несприятливої події на свою користь. Поведінка державних установ і організацій під час кризи впливає на ставлення до них громадськості після її закінчення. Але від того, яке ставлення до державної організації сформувалась до початку кризи, залежить позиція громадськості під час кризової ситуації.

Кризові ситуації в державних установах і організаціях або навколо них можуть бути пов'язані не тільки з деякими подіями або явищами, але із сприйняттям і переоцінкою громадськістю проблем. Тому, при управлінні кризою слід врахувати фактори, пов'язані як із самою кризовою ситуацією, так і з громадською реакцією на її виникнення.

До основних складових програми управління кризами належать: визначення сфер ризику;

запобігання кризовим ситуаціям;

підготовка антикризової програми дій;

безпосереднє управління кризою.

В цьому зв'язку, однією з функцій фахівців по зв'язках з громадськістю є розробка сценаріїв дій, які б перетворили кризу в буденну процедуру. Це дозволить державним установам і організаціям діяти достатньо ефективно в непередбачуваних кризових обставинах. Реалізація даної функції передбачає:

визначення найбільш вразливих місць державних організацій, включаючи імідж;

виявлення найбільш імовірних ситуацій розвитку подій і встановлення пріоритетів;

формування набору проблем і рішень для кожного кризового сценарію;

прийняття рішень з приводу того, що конкретно слід робити і що саме говорити, якщо криза настала. Одночасно слід призначити відповідальних осіб за дії, переговори і передачу інформації громадськості.

Важливим моментом формування механізму управління кризовими ситуаціями в державних установах і організаціях є створення інформаційних центрів, які б здійснювали регулярне надання інформації засобами масової, розповсюджували інформацію про позитивні результати по виходу із кризової ситуації, забезпечували формування зворотного зв'язку і нагромаджували інформацію про громадську думку та її динаміку, яка відображає сприйняття цільовими групами дій державної організації по виходу із ситуації, що склалася.

Засобом зміцнення позицій державних установ і організацій виступає лобіювання, яке являє собою здійснення впливу на прийняття рішень державними органами з метою реалізації своїх інтересів. Лобіювання виступає частиною механізму врахування і узгодження інтересів державних установ і організацій і органі державної влади різних рівнів.

Лобіювання може здійснюватись державними установами і організаціями з використанням таких форм і методів:

- участь в парламентських або відомчих слуханнях;
- прямі контакти з офіційними особами для викладу позиції;
- представлення результатів власних наукових досліджень або спеціалізованої інформації у владні структури;
- участь в роботі експертних груп по підготовці законодавчих і нормативних документів;

проведення конференцій, нарад за участю представників влади;  
 консультування державних органів;  
 надсилання звернень, листів, пропозицій у державні органи влади різних рівнів. Таким чином, основу лобіювання складає інформування представників влади про інтереси державних установ і організацій та можливі наслідки рішень, що приймаються.

Реалізація окремих завдань зв'язків з громадськістю у державних установах і організаціях забезпечує формування зовнішнього і внутрішнього соціально-політико-психологічного середовища, сприятливого для їх успішної роботи, а також вироблення прийнятної поведінки громадськості стосовно них.

Зміст функцій зв'язків з громадськістю в системі менеджменту державних установ і організацій наведено у табл. 9.2.

*Таблиця 9.2 – Функції зв'язків з громадськістю*

Назва функції	Зміст функції
Аналітико-прогностична	Направлена на вироблення інформаційної політики, її стратегії і тактики, що фіксують рух подій у динаміці; ця функція забезпечує підготовку масиву аналітичних даних для прийняття рішень
Організаційно-технологічна	Передбачає здійснення заходів по проведенню і організації активних акцій, різного роду ділових зустрічей, конференцій з використанням ЗМІ, аудіо і відеотехніки
Інформаційно-комунікативна	Передбачає продукування, тиражування інформації при здійсненні інформаційно-роз'яснювальної і пропагандистсько-рекламної роботи, необхідної не лише для партнерів по спілкуванню, але й для підтримки соціально-психологічного клімату в державних установах і організаціях
Консультативно-методична	Передбачає проведення консультацій по організації і налагодженню відносин з громадськістю, розробку концептуальних моделей співробітництва тощо

Виходячи із специфіки діяльності державних організацій, можна виокремити характерні риси зв'язків з громадськістю, враховуючи особливо тісний взаємозв'язок і взаємовплив державних установ і організацій та громадськості.

По-перше, головним напрямком діяльності в аспекті зв'язків з громадськістю є досягнення взаєморозуміння з громадянами.

По-друге, діяльність Паблік Рілейшнз спрямована на забезпечення потреб державних організацій, що є суттєвим моментом. Аналіз практики зв'язків з громадськістю показує, що часто проблема гармонізації відносин державної установи та громадськості турбує керівництво лише тоді, коли гармонізація сприяє досягненню практичних цілей організації.

По-третє, ця діяльність здійснюється з метою забезпечення керівництва державної установи інформацією про громадську думку та надання допомоги керівникам щодо вироблення заходів протидії негативним факторам.

По-четверте, ця діяльність спрямована як усередину організації, так і на різні аудиторії, що виступають елементами зовнішнього середовища державних установ і організацій.

Зв'язки з громадськістю в державних установах і організаціях є багатофункціональною системою з організації і налагодження відносин, яка передбачає: теоретичну та аналітичну діяльність з послідовним наданням послуг для вищої керівної ланки; практичну діяльність з оцінки двостороннього потоку інформації з широким застосуванням фінансових і матеріально-технічних засобів впливу та спеціальних форм і методів освітньо-виховної дії на масову свідомість і поведінку людей, соціальних груп, інститутів.

Практична діяльність державних установ і організацій в системі Паблік Рілейшнз передбачає:

1) реалізацію активних дій по досягненню доброзичливості з боку громадськості, позитивної оцінки нею результатів професійної діяльності працівників державної організації;

2) збереження репутації державних установ і організацій за рахунок підтримання позитивного внутрішнього клімату в трудовому колективі, вироблення стилю поведінки організації та відмова від тих напрямків функціонування, які йдуть в розріз з інтересами громадськості або шкодять взаєморозумінню з нею;

3) використання форм і методів психологічної взаємодії як у середині державної організації, так і за її межами, що дають можливість виховати у кожного працівника почуття відповідальності і зацікавленості не лише за результати діяльності, а й користь, що пропонується суспільству.

Служби Паблік Рілейшнз в державних установах можуть організувати свою роботу в кількох напрямках, орієнтованих на різні групи громадськості або на досягнення певних цілей (формування іміджу організації, подолання кризи тощо). У різних організаціях залежно від цілей, фінансових ресурсів, впливу факторів зовнішнього середовища на перший план будуть висуватися ті чи інші функції Паблік Рілейшнз.

Досягнення взаєморозуміння, доброзичливих відносин між державними установами і організаціями та громадськістю базується на дотриманні наступних вимог:

- а) забезпеченні широкого, адекватного інформування як усієї громадськості, так і окремих її соціальних груп;
- б) організації ефективного зворотного зв'язку із громадськістю;
- в) залученні громадськості до участі в процесі обговорення та прийняття рішень.

У минулому «командність» нашого суспільства виключала використання функції зв'язків з громадськістю в діяльності організацій. Демократичне суспільство використовує інші моделі впливу на думку громадськості. На сьогодні, ситуація різко змінюється. Можливість автономної поведінки людей різко підвищила рівень непередбачуваності в ході підготовки та прийняття державними установами і організаціями управлінських рішень. Саме налагодження державними установами і організаціями належних зв'язків з громадськістю дозволить їм привнести певну стабільність у свою діяльність у динамічному і мінливому зовнішньому середовищі.

## **9.2. Реалізація функцій зв'язків з громадськістю в державних установах і організаціях**

Формування державно-громадської моделі управління державними установами і організаціями активізує питання удосконалення механізмів реалізації функції зв'язків з громадськістю на основі застосування різноманітних інструментів і розробки певних технологій.

Основним інструментом, який використовують державні установи і організації для реалізації функції зв'язків з громадськістю, є засоби масової інформації (ЗМІ). При цьому засоби масової інформації виступають не тільки засобами, але і об'єктом Паблік Рілейшнз. Така двоїста роль ЗМІ дає можливість зробити процес використання засобів масової інформації постійним, неперервним і підтримувати взаємну зацікавленість цих засобів та державних установ і організацій у спільній діяльності.

В якості засобів Паблік Рілейшнз державними установами і організаціями використовують такі засоби масової інформації: пресу, інформаційні агентства, телебачення, радіо, журналістику. Оскільки громадська думка знаходиться у великій залежності від засобів масової інформації, позитивне висвітлення ними діяльності державних установ і організацій дає їм своєрідний кредит довіри. З огляду на це, при організації роботи по зв'язках з громадськістю важливо налагодити добрі взаємовідносини із засобами масової інформації.

Так, наприклад, для налагодження взаємовигідних відносин з пресою важливо провести ґрунтовний аналіз, в результаті якого визначаються ті засоби масової інформації, з якими державній організації доцільно співпрацювати. Вибір робиться з врахуванням тематичної спрямованості,

типу ЗМІ (друковане, електронне), публікацій, кінцевого терміну подачі матеріалів, території розповсюдження, потенційної аудиторії і способу розповсюдження.

Для того щоб у великому обсязі різноманітної інформації, яка надається ЗМІ, інформація певної державної організації стала повідомленням, не була спотворена, і вплинула на певну цільову групу, цим процесом необхідно управляти.

Виділяють такі етапи управління інформацією:

формування власного інформаційного потоку, що передбачає надання споживачу великих обсягів інформації через регулярне, масштабне подання відомостей для ЗМІ всіма засобами, з тим щоб до інформації про державну організацію звикли і її впізнавали;

сегментування інформаційного потоку. На цьому етапі формуються обмежено-цільові інформаційні потоки з використанням таких наступних прийомів роботи з інформацією, як: перестановка – найбільш важливі моменти виносяться вперед; залучення авторитетного посередника – з метою надання ваги повідомленню здійснюється пошук джерела, авторитетного для певної цільової групи; підбір цитат – в залежності від контексту із загального обсягу висловлювань вибирають цитати, які відповідають критеріям зацікавленої сторони; емоційне навантаження; монтаж. Сутність діяльності на цьому етапі полягає в непомітному переході від великого обсягу інформації до її фрагментів, націлених на підвищення привабливості проєктів, продуктів, організації;

формування інформаційного партнерства – налагодження контактів із ЗМІ і досягнення домовленості з редакторами.

Співпраця із ЗМІ передбачає вибір певної форми передачі їм інформації про діяльність державної організації. Поширеною формою подачі інформації про діяльність державних установ і організацій є прес-конференції, брифінги, організація відвідування представниками засобів масової інформації заходів, які проводять державні установи і організації.

До інструментів зв'язків з громадськістю, що використовуються державними установами і організаціями також належать семінари, конференції, «круглі столи». Метою проведення подібних заходів є обговорення актуальних проблем і представлення позиції державної організації в потрібному світлі.

Важлива роль в налагодженні зв'язків з громадськістю в державних установах і організаціях відводиться промовам, публічним виступам і діловим бесідам. Перевагами цих інструментів є: можливість використання прямого і переконливого способу спілкування; демонстрація відкритості організації на основі налагодження безпосереднього контакту з аудиторією; сприяння в персоналізації організації; донесення позиції державної організації до аудиторії без посередників.

Ефективним способом зв'язків з громадськістю є, так звані, спеціально організовані заходи, які використовуються з метою підсилення дії всіх вищенаведених інструментів Паблік Рілейшнз за рахунок їх комплексного

використання. Так, наприклад, ВНЗ організують зустрічі випускників із запрошенням тих, які стали відомими людьми, проведення днів відкритих дверей.

Завдання організаційного заходу – привернути увагу та інтерес публіки до організаторів і його переключення на PR-відносини.

Розвиток інформаційних технологій обумовлює постійне збільшення інструментів зв'язків з громадськістю, в переліку яких ключова роль належить всесвітній комп'ютерній мережі Інтернет. Особливістю даного інструменту є практично необмежені можливості врахування, аналізу інформації, спроможність підтримувати безперервний зв'язок з ключовими групами громадськості.

Державні установи і організації на основі створення своїх веб-сайтів використовують різні варіанти зв'язків з громадськістю, серед яких: електронний ЗМІ, інформаційний портал, тематичні сайти, доставка оголошення, домашня сторінка, канал новин, каталоги.

Так, наприклад, державні органи в умовах електронної реорганізації державного управління запроваджують нові інструменти зв'язків з громадськістю в рамках формування електронного уряду та електронного урядування. Електронний уряд визначається науковцями як система локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами.

Фахівці в Паблік Рілейшнз наголошують на високій ефективності використання такого інструменту зв'язків з громадськістю, як короткострокові PR-кампанії, які забезпечують максимальну концентрацію впливу на громадську думку.

PR-кампаніям притаманні такі характеристики: часова визначеність, конкретна досяжна ціль, ресурсна обмеженість. Розробка і реалізація ефективної PR-кампанії здійснюється в наступній послідовності:

*аналіз проблеми і оцінка ситуації.* Для оцінки внутрішнього і зовнішнього середовища державної організації, а також її сприйняття громадськістю доцільно використовувати SWOT-аналіз;

*постановка цілі і визначення образу державної організації.* В зв'язках з громадськістю виділяють цілі декількох рівнів. Перший рівень відображає поінформованість громадськості, яка, в свою чергу, поділяється на увагу, розуміння і запам'ятовування групами громадськості PR-звернень державної установи (організації). Другий рівень відображає схвалення, визнання діяльності державної організації громадськістю і розкривається через зацікавленість людей і їх позитивне ставлення. Третій рівень передбачає усвідомлені дії по відношенню до державної організації. Наведені рівні цілей формують певну ієрархію, яка визначає послідовність їх досягнення;

*аналіз цільової аудиторії.* На даному етапі здійснюється підбір інструментів зв'язків з громадськістю для забезпечення дієвого впливу на окремі цільові аудиторії з врахуванням специфіки останніх. В умовах

обмеженості ресурсів, з метою концентрації зусиль і забезпечення ефективності ПР-кампанії доцільно вибрати дві-три групи громадськості для впливу. Аналіз цільової аудиторії проводиться за схемою: цільова група → знання про державну організацію → ставлення до державної організації → дії по відношенню до державної організації;

*планування повідомлень.* Повідомлення – це інформація, яку повинна одержати кожна цільова група для формування бажаного образу державної організації. Повідомлення розробляється в такій послідовності: визначається мета впливу конкретного повідомлення на цільову групу; формується зміст і структура повідомлення; визначається форма передачі повідомлення цільовій аудиторії; формується перелік каналів комунікацій, що будуть задіяні для передачі повідомлення; вибираються методи налагодження зворотного зв'язку, якими можуть бути анкети клієнтів, опитування, розмови з експертами, аналіз дзвінків, листів, звернень, «гарячі лінії» по телефону та ін;

*визначення інструментів і техніки впливу.* На даному етапі здійснюється добір конкретних інструментів зв'язків з громадськістю для донесення інформації до цільових груп, а також послідовність їх застосування. В результаті роботи, проведеної на даному етапі, повинен бути сформований план-графік реалізації ПР-кампанії;

*планування бюджету.* На даному етапі уточнюється сума коштів, що будуть витрачені для проведення ПР-кампанії та здійснюється їх розподіл між окремими елементами кампанії по зв'язках з громадськістю;

*визначення критеріїв оцінки ефективності.* Для визначення ефективності кампанії по зв'язках з громадськістю можуть використовуватись наступні критерії: кількість підготовлених інформаційних проектів; кількість фізичних осіб і організацій, які одержали підготовлені інформаційні продукти; кількісні і якісні характеристики змін, що відбулись в результаті проведення ПР-кампанії.

Розроблена кампанія по зв'язках з громадськістю буде ефективною за умови забезпечення її точної і грамотної реалізації. Дана умова може бути дотримана при чіткому розподілі прав і обов'язків виконавців та призначенні відповідальних за кожен окремий захід і реалізацію кампанії в цілому. Здійснюючи детальну розробку ПР-кампаній та застосовуючи різні інструменти зв'язків з громадськістю в рамках певних ПР-технологій державні установи і організації можуть налагоджувати взаємовідносини з ключовими групами громадськості і, на цій основі, формувати сприятливі умови для досягнення цілей, що стоять перед ними.

При здійсненні Паблік Рілейшнз в державних установах і організаціях слід враховувати законодавчо-нормативні акти, які визначають зміст і умови реалізації механізмів зв'язків з громадськістю. Так, наприклад, особливості реалізації функцій зв'язків з громадськістю в державному органі визначені Законами України «Про інформацію», «Про науково-технічну інформацію», «Про звернення громадян», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами



масової інформації», «Про інформаційні агентства», «Про друковані засоби масової інформації».

Формування думки громадян про діяльність державних установ і організацій, в основному, відбувається в процесі реалізації ними свого права на звернення. Викладаючи в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги та спостерігаючи за дотриманням своїх прав при їх розгляді громадяни роблять висновок про ефективність діяльності державної установи (організації) та визначають своє ставлення до неї.

Тому, дотримання державними установами і організаціями порядку розгляду звернень громадян і забезпечення на цій основі їх запитів та інтересів виступає визначальним чинником формування іміджу перших.

Поширенню відомостей про діяльність органів державної влади, розумінню і об'єктивній її оцінці в значній мірі сприяє Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». У відповідності до даного Закону інформація про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування може отримуватися засобами масової інформації від цих органів безпосередньо або через їх інформаційні служби або бути зібраною працівниками засобів масової інформації. Інформаційні служби (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом) органів державної влади та органів місцевого самоврядування збирають, аналізують, обробляють та оперативно надають інформацію про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації. Крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю».

Для висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування їх інформаційні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації:

випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), пре-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо;

проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації;

підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

створення архівів інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України.

Розвиток зв'язків з громадськістю потребує цілеспрямованої діяльності державних установ щодо налагодження інформаційної взаємодії і повинен базуватися на засадах прозорості, активного інформування населення про

цілі і завдання державних організацій, залучення громадськості до процесів прийняття управлінських рішень, визначення механізмів співпраці з населенням. Становлення та удосконалення системи зв'язків з громадськістю відкриє шлях до вирішення багатьох проблем у взаємовідносинах державних організацій та громадськості, дозволить привернути увагу громадськості до них.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

### Законодавча база

1. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 18-22. – 144 с.
2. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. №3723-Х11 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 52.
3. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №48. – С. 409.
4. Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 20.06.1999 р. №783-Х1У. // Урядовий кур'єр. – 1999. - №165.
5. Закон України «Про закупівлю товарів, робіт, та послуг за державні кошти» від 22.02.2000р. №1490-III ОО // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №20. – С. 148.
6. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996р. №393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – С. 256.
7. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992р. №2657- XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – С. 650.
8. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. - Ст.314.
9. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Преса України, 1997. – 79 с.

### Базова

- 10.Гордієнко Л. Ю. Менеджмент державної установи: Навч. посіб. – Х.: Вид. ХДЕУ, 2001. – 152 с.
- 11.Дубенко С. Державна служба в Україні: Навч. посібн. для студентів. -К.: Вид-во УАДУ, 1998. – С. 99 - 108.
- 12.Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Кривокульська Н.М. Менеджмент державних установ і організацій. Навч. посібник. / За ред. д-ра екон. наук, проф. А. Ф.Мельник. – Тернопіль: Економічна думка, 2006. – 464 с.
- 13.Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2003. – 108 с.

### Допоміжна

14. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.

15. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.

16. Гурне Б. Державне управління / Пер. з франц. В. Шовкуна. – К.: Основи, 1993. – 165 с.

17. Дзвінчук Д. І., Малімон В. І. Державне управління: Конспект лекцій. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2008. – 534 с.

18. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 416 с.

19. Райт Г. Державне управління: Пер. з англ. – К.: Основи, 1994. – 191 с.

20. Фурсова О. П. Технологія підготовки та прийняття управлінських рішень: Навч.-метод. посібник. / Черніг. центр перепідготовки та підвищення 153 кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; Бобровицька райдержадмін. : Чернігів : ЦППК, 2007. – 14 с.

21. Эффективность государственного управления: Пер. с англ. / Под общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. - М: Фонд, 2001. – 264 с.

### Інформаційні ресурси мережі Інтернет

1. <http://www.niss.gov.ua> – Національний інститут стратегічних досліджень
2. <http://www.president.gov.ua> – сайт Президента України
3. <http://www.kmu.gov.ua/control/> - сайт Кабінету Міністрів України
4. <http://www.kharkivoda.gov.ua/> - сайт Харківської облдержадміністрації
5. <http://www.nads.gov.ua/control/uk/index> – сайт Національного агентства України з питань державної служби
6. <http://www.management.com.ua> - інтернет-портал для управлінців
7. <http://www.aup.ru/> - адміністративно-управлінський портал
8. <http://ek-lit.narod.ru/links.htm> - бібліотека економічної та управлінської літератури.

Навчальне електронне видання  
комбінованого використання  
Можна використовувати в локальному та мережному режимах

**МЕНЕДЖМЕНТ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ**  
**повний конспект лекцій**  
**для студентів спеціальності 703 «Менеджмент»**  
**ступеня вищої освіти «бакалавр»**

Розробники ГРІНЬКО Алла Павлівна  
ТКАЧЕНКО Ольга Петрівна

Відповідальний за випуск зав. кафедри менеджменту організацій  
Т. С. Пічугіна

План 2019 р., поз.142 /

---

Підп. до друку 30.05.19 р. Один електронний оптичний диск (CD-ROM);  
супровідна документація. Об'єм даних 89 Кб. Тираж 10 прим.

---

Видавець і виготівник  
Харківський державний університет харчування та торгівлі  
вул. Клочківська, 333, Харків, 61051.  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4417 від 10.10.2012 р.