

**Міністерство освіти і науки України
Національне агентство України з питань державної служби
Тернопільський національний економічний університет
Факультет державного управління
Магістратура**

Кафедра державного і муніципального управління

Трембаков Олег Вікторович

Дипломна робота

**Оптимізація управління державним органом в
умовах нестабільності**

Спеціальність 8.15010005 – державна служба

Слухач спеціалізації
«Адміністративний менеджмент»
Трембаков О.В. _____

Науковий керівник
д.е.н., професор Монастирський Г.Л.

Дипломну роботу допущено до
захисту

«__» травня 2014 року
Зав. кафедри, д.е.н., професор
Мельник А.Ф.

«__» травня 2014 року
Декан ФДУ, к.е.н., доцент
Іващук О.Т.

Тернопіль – 2014

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СПЕЦІАЛЬНИХ ТЕРМІНІВ...	3
ВСТУП.....	4

РОЗДІЛ 1. Теоретичні засади оптимізації управління державним органом в умовах нестабільності	9
1.1. Особливості діяльності державного органу в умовах нестабільності.....	9
1.2. Механізм оптимізації управління державним органом в умовах нестабільності.....	19
1.3. Зарубіжний досвід управління державним органом в умовах нестабільності.....	27
Висновки до розділу 1.....	29

РОЗДІЛ 2. Оцінка практики управління Гоцанською районною державною адміністрацією Рівненської області в умовах нестабільності.....	32
2.1. Моніторинг чинників внутрішнього і зовнішнього середовища досліджуваного державного органу з позиції його нестабільності.....	32
2.2. Оцінка технологій управління досліджуваним державним органом в умовах нестабільності.....	40
2.3. Аналіз ресурсного забезпечення досліджуваного державного органу в умовах нестабільності.....	46
Висновки до розділу 2.....	52

РОЗДІЛ 3. Напрями оптимізації управління державним органом в умовах нестабільності.....	56
3.1. Удосконалення інституційного забезпечення управління державним органом в умовах нестабільності.....	56
3.2. Впровадження технологій антикризового менеджменту в управління державною організацією в умовах нестабільності.....	63
3.3. Застосування ситуаційного підходу до управління державним органом в умовах нестабільності	76
Висновки до розділу 3.....	88

ВИСНОВКИ	93
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	96
ДОДАТКИ	105

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОПТИМІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ ОРГАНОМ В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОСТІ

1.1. Особливості діяльності державного органу в умовах нестабільності

Як вітчизняні, так і закордонні вчені присвятили чимало праць антикризовому управлінню, управлінню в умовах нестабільності соціальних систем. Аналізуризиків, дослідженнями щодо пом'якшення кризових явищ в галузі державного управління ми завдячуємо низці вітчизняних учених, зокрема В.Василенку, А.Гальчинському, Ю.Шарову, Л.Лігоненку, Ю.Кальнишу, Ю.Сурміну та закордонним науковцям: Ф.Найту, Д.Соросу, Д.Брайсону, А.Воронкову, Л.Планкетту та Г.Хейлу, Е.Уткіну. Вирішення окремих проблемних питань державного управління та державного управління в умовах кризи висвітлюється в роботах В.Авер'янова, Г.Атаманчука, В.Бакуменка, В.Князева, В.Лугового, Н.Нижник, В.Ребкала, І.Розпутенка, О.Руденко, С.Телешуна, В.Тертички, І.Рейтеровича, С.Шарого та ін.

У той же час, за оцінкою вітчизняної дослідниці Н.В.Сапи, «сьогодні більшість завдань в умовах глобальної кризи органами державного управління вирішується спонтанно, без існування ефективного налагодженого механізму антикризового державного управління»[2, с.107].З огляду на це, особливу актуальність набуває вивчення можливостей ефективного управління державним органом в умовах кризи, загострюються питання визначення глибини кризи, дослідження причин їїрозвитку і визначення шляхів подолання.

До того ж, на думку А.Яковенко, «питання формування системи механізмів соціального реагування щодо кризових викликів та загроз як прозорого процесу вироблення політики держави в цій сфері перебуває на

стадії становлення і позбавлена ознак системності, а має, радше, хаотичний або точковий характер» [72].

Насамперед необхідно з'ясувати теоретичне підґрунтя самого поняття «кризи» та управлінського контексту цього поняття.

Криза (від грец. *krisis* – поворотний пункт, вихід) – це екстремальна ситуація з важкопрогнозованими наслідками, яка ставить під загрозу високопріоритетні цілі і цінності організації, її спроможність відповідати по зобов'язанням і характеризується обмеженими можливостями впливу менеджменту на діяльність організації [3]. Криза – саме той час, коли проходить випробування стратегічне мислення керівників. Воно передбачає розуміння того, що криза – не катастрофа, а тимчасові труднощі, що криза має й позитивну функцію оновлення системи й з'являються нові можливості майбутньої діяльності.

Учені сучасної західної неокласичної школи (Дж. Хікс, Дж.Дьюзенбері) вважають, що характерною особливістю кризи є періодичність її появи. Кризи є «наслідком випадкових дій, імпульсів або шоків на економічну систему, що і викликає дисбаланси у фінансових і економічних відносинах учасників господарських процесів»[4].

На думку, Ж. Сисмонді й Р. Хоутрі, структуру кризи утворюють два протилежні матеріальні об'єкти, які знаходяться в ньому в процесі взаємодії. Один з них —руйнівний, другий — творчий, але обидва є складовими елементами економічного циклу.

У контексті синергетичного підходу до визначення кризи, остання розглядається не тільки як апогей дезорганізації, а і як поява нової організації. Тобто, криза – це етап перебудови системи, просування до нової якості, неминуча фаза оновлення.

Таким чином, категорія «криза» відображає той момент розвитку соціальної системи, коли з'являється можливість її стрибка в нову якість, а така можливість - результат досягнення протиріччями системи певною мірою зрілості та гостроти. У рамках такого розуміння сутності криз наведемо два

визначення кризи, що розкривають розуміння механізму розгортання соціальних криз. З точки зору переваги системного підходу «криза» - це вищий ступінь загострення протиріч між складом елементів системи та її структурою, та ступінь за якого структура перетворюється на гальмо розвитку системи в цілому й одночасно виникає можливість стрибка в новий якісний стан шляхом перебудови структури.

Для з'ясування сутності поняття «криза» зведемо в таблицю дефініції, вибрані із літератури (табл. 1.1)

Отже, при системному підході, криза – це надзвичайне, найбільше загострення протиріч у соціально-економічній системі (організації), що загрожує її життєстійкості в навколишньому середовищі.

Причини криз, на думку вченого В.Шарія, можуть бути: об'єктивні: - потреба в модернізації і реструктуризації; суб'єктивні: - відбивають помилки в управлінні; природні: - характеризують явища клімату, землетрусу та ін.; зовнішні: – пов'язані з тенденціями і стратегією макроекономічного розвитку, розвитку світової економіки, конкуренцією, політичною ситуацією в країні; внутрішні – пов'язані із внутрішніми конфліктами, недоліками в організації виробництва, недосконалістю управління, інноваційною та інвестиційною політикою [19, с.10].

Кризи, які відбуваються в контексті реалізації публічної політики, тобто кризи у сфері державного управління мають свої особливості.

Політико-економічним інститутом держави є державна влада, яка реалізується через систему органів державного управління. У органів державної влади і управління різна природа і функції, але при цьому вони мають аналогічні етапи життєвих циклів(це: формування, розвиток, виконання, старіння або розпад). Проте їх життєві цикли не співпадають у своєму розвитку – цикли державного управління відстають від циклів державної влади. Це і лежить в основі криз державного управління. Криза державного управління – особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур,

який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності мас.

Таблиця 1.1

Монографічний аналіз поняття «криза»¹

Автор	Визначення кризи
Л.П. Білих [5]	Крайнє загострення суперечностей розвитку; наростаюча небезпека банкрутства, ліквідації; переломний момент в процесах змін.
И.А. Бланк [6]	Стан, при якому господарюючий суб'єкт не здатний здійснювати фінансове забезпечення своєї господарської діяльності.
А.Т. Зуб [7]	Маловірогідна подія, яка здатна загрожувати життєдіяльності організації, що характеризується невизначеними причинами і важко передбаченими наслідками та вимагає прийняття негайних рішень.
С.М. Іванюта [8]	Крайнє загострення суперечностей в соціально-економічній системі (організації), що загрожує її життєстійкості в наволишньому середовищі.
Э.М. Коротков [9]	Загострення безлічі взаємозв'язаних ситуацій, що підвищують складність і ризик управління.
Н.Л. Маренков [10]	Об'єктивне явище в соціально-економічній системі, що характеризує рівень розвитку людини, нестачу знань, недосконалість управління.
А.Н. Дондуков [11]	Небезпечний стан, перелом.
С.Я. Салига [12]	Фаза розбалансованості діяльності суб'єкта господарювання і втрати можливостей управління фінансовими відносинами.
Л.А. Трісвятський [13]	Об'єктивний економічний процес, який можна регулювати, якщо кризовий стан був своєчасно виявлений.
А.Д. Чернявський [14]	Переломний етап у функціонуванні будь-якої системи, на якому вона піддається дії ззовні або зсередини, що вимагає від неї якісно нового реагування.
І. Бартон [15]	Широкомасштабна, непередбачена подія, яка веде до потенційно негативних результатів. Ця подія і її наслідки можуть спричинити серйозну шкоду всій організації: працівникам, продукції, зв'язкам, фінансам і репутації.
Ж. Женере [16]	Момент, коли основні мікроекономічні показники підприємства набувають несприятливої спрямованості після стадії розширення: падіння виробництва, зайнятості і доходів, збільшення текучості кадрів.
Дж. М. Кейнс [17]	Характерна межа економічного циклу, що виявляється в раптовій і, як правило, різкій зміні тенденції до збільшення на протилежну.
Ю. Розенталь і Б. Підженбург [цит. по 18]	Ситуація, що визначається високою небезпекою, станом невпевненості, відчуттям невідкладності.

¹Примітка. Складено автором за [5-18].

Ознаки кризи державного управління (за В.Шариєм):

1. загострення економічних і соціальних конфліктів, що мають яскраво виражений політичний характер, тому що вимоги і запити адресуються структурам влади для зміни її політичного курсу, стратегії і методів управління;

2. нездатність державної влади керувати конфліктами, що розростаються, регулювати соціально-економічні процеси і відносини колишніми традиційними методами. Внутрішня і зовнішня державна політика більш виявляється як політика шарахання;

3. розбалансованість структурно-функціональної системи управління і політичних інститутів влади, розрив взаємодії конструктивних зв'язків з

навколишнім середовищем; крах легітимності державної влади; напружений стан суспільства.

Системна криза – це взаємна невідповідність економіки, соціальної сфери, політики, права та ін. тобто розбалансованість системи, яка не може бути подолана в рамках (без зміни) існуючого соціально-економічного ладу.

Ознаки прояву системної кризи:

- тривалий, прихований або явний параліч державної влади, повна втрата державними структурами можливостей та потенціалу управлінського впливу, стратегічної ініціативи і творчості, часте застосування владними особами популістських обіцянок, зміні курсу, кадровій «чехарді», у цілому - «зигзагової» політики;

- підвищена критична активність, тиск незадоволених мас;
- абсолютне і відносне зубожіння значної частини населення, різке падіння рівня життя, руйнування звичного способу життя людей, що позбавилася роботи, добробуту.

В основі системної кризи сучасної України лежить основне протиріччя, що існує в суспільстві - протиріччя між суб'єктами влади, що здійснюють реформи, з однієї сторони й основною масою громадян, з іншої, а це веде до звуження соціальної опори правлячого режиму, появи у людей відчужено-ворожого відношення до держави.

Наростання конфлікту між владою і суспільством пояснюється насамперед тим, що падає рівень життя населення, а це дає додаткові виклики для місцевих адміністрацій, які повинні вирішувати питання соціально-економічного розвитку територіальних громад при доволі частій відсутності (обмеженості) необхідних ресурсів.

Наступним аналітичним кроком в межах нашого дослідження буде з'ясування структури кризи, тобто фаз розвитку, які проходить в своєму розвитку система, яка переживає кризу.

На думку вітчизняного вченого Ю.Шарова [20, с.192], «будь-яка організація проходить ті ж самі фази реакції на кризу, як і людина». По-

перше, шок («не може бути», паніка й нездатність до аналізу ситуації, бачення загрози основним цінностям); – по-друге, захисна реакція («дефензивний відступ»: згадки про старі добрі часи, відстороненість від реалій оточення, ейфорія («може мине?»)), намагання зберегти стару систему через «косметичний ремонт»); – на третій фазі настає визнання кризи (розуміння приреченості старої системи, переоцінка цінностей, розпочинається боротьба з депресією, внутрішнім опором і руйнування старого); – на четвертій фазі здійснюється адаптація до нових реалій (осмислення стратегії дій, постановка нових цілей і задач, формування стимулів).

Для вирішення дослідницького підзавдання щодо визначення структури кризи в державному управлінні, корисним, на нашу думку, може бути розробки економістів, які досліджують антикризове управління підприємством (рис. 1.1). За визначенням О.Рудика, структура розвитку кризових явищ має такі етапи (фази):

- здивування – недостатність інформації; одночасно відбувається багато подій, за якими стає важко слідкувати;
- розвиток подій – стає важко відслідковувати і контролювати будь-які події, розвиток кризи привертає увагу зовнішнього оточення (партнерів, конкурентів, регулюючих органів, громадськості);
- втрата контролю – низька якість менеджменту, яка стала, як правило, причиною появи кризи, тягне за собою втрату контролю над ситуацією;
- посилення зовнішнього контролю – залучення зовнішніх експертів, посилення контролю зі сторони регулюючих органів;
- блокування роботи підприємства – ворожий настрій в середині колективу, замовчування інформації;
- паніка – важко переконати кого-небудь застосовувати хоч якісь дії, розказати про те, що насправді відбувається на підприємстві;

– крах підприємства або ліквідація кризи – реалізація антикризової програми; підприємство, або «виживає», або відбувається його ліквідація [21, с. 483].

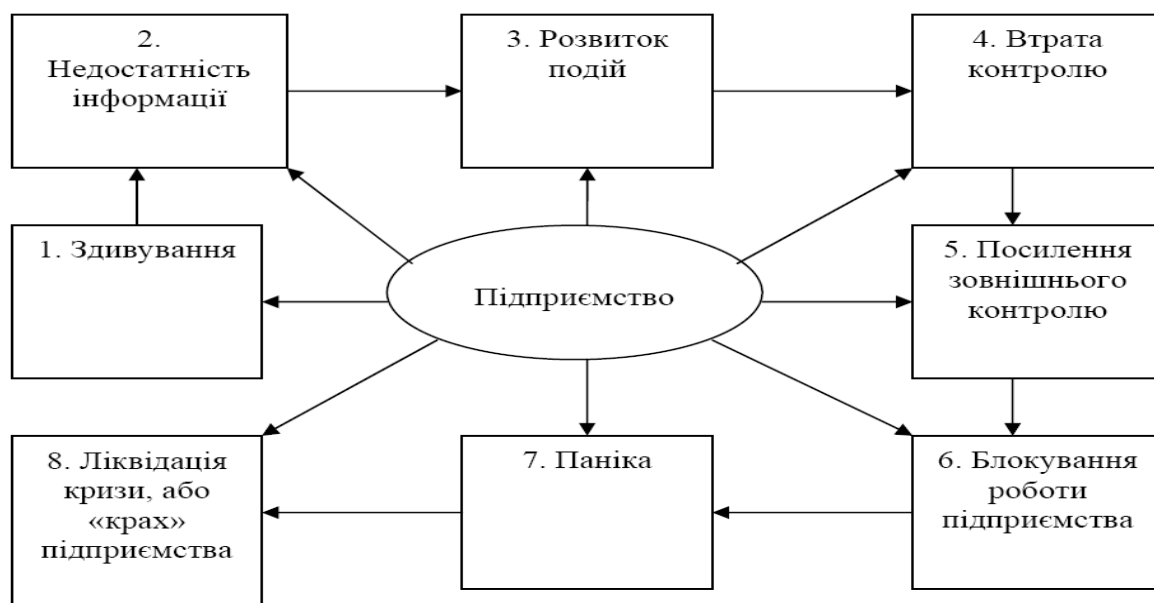


Рис. 1.1. Структура розвитку кризових явищ¹

¹Примітка. Складено автором з використанням [45].

Слід зауважити, що оскільки підприємство в економіці також є складною соціальною системою, то міркування економістів щодо антикризового управління можна (не без певної частки узагальнення) перенести і на органи державного управління.

Після з'ясування структури кризи, необхідно визначити сутність і процедури антикризового управління.

Метою антикризового управління є розробка і першочергова реалізація заходів, спрямованих на нейтралізацію найбільш небезпечних чинників, які інтенсивно впливають на завершальне явище, що призводять до кризового стану. Складність проблеми стратегії і тактики антикризового управління полягає в тому, що, з одного боку, стратегічні рішення, спрямовані на запобігання кризи, повинні бути прийняті і реалізовані на ранніх стадіях управління, коли процес руху до кризи ще не набув

кумулятивного характеру і тому ще не став незворотним. З іншого боку, рішення, прийняті на ранніх стадіях, базуються на дуже слабких і тому не завжди достовірних сигналах про виникнення несприятливих тенденцій.

Тактичні рішення, на відміну від стратегічних, приймаються на основі більш повної і точної інформації, що відбиває актуальний стан системи. Однак часу для докорінної перебудови діяльності системи з метою запобігання кризи або дуже мало, або немає зовсім. В цьому випадку йдеться або про надзвичайні заходи з недопущенням кризи, які ще можливо реалізувати в короткий період, або про заходи, спрямовані на вихід із кризи, що вже настала.

Дослідник Е. Коротков вважає, що «антикризове управління» – це управління, яке ґрунтується на передбаченні загрози кризи, аналізі її ознак заходів щодо зниження негативних наслідків і використання її чинників для подальшого розвитку [9]. У найзагальнішому вигляді під антикризовим управлінням варто розглядати таке управління, яке буде запобігати або пом'якшувати кризові ситуації.

Антикризове управління- сукупність форм і методів реалізації антикризових процедур стосовно конкретної системи. Антикризове управління, за думкою багатьох авторів, є мікроекономічною категорією, що відображає виробничі відносини, які складаються на рівні підприємства при його оздоровленні чи ліквідації, а також включають у себе превентивні заходи з метою попередження з'явлення ознак можливого банкрутства.

Щодо тлумачення суті антикризового державного управління запропоновано диференціювати такі підвиди: 1) передкризове управління, яке здійснюють для своєчасного виявлення та вирішення проблем (прийняття рішень) для запобігання кризи; 2) управління в умовах кризи, що визначає стабілізацію нестійких станів і збереження керованої системи; 3) управління процесами виходу з кризи, яке здійснюють для мінімізації втрат і втрачених можливостей під час виведення з кризи.

В умовах кризи основним у державному управлінні є розробка антикризової програми оперативного реагування, впровадження в життя оптимальних процедур пошуку і узгодженого прийняття управлінських рішень на всіх рівнях, передбачення у цих процедурах реальних можливостей корегування помилок.

Основне завдання антикризового управління – раннє розпізнавання ознак кризових ситуацій.

Згідно з дослідженнями В.Шарія, шляхи подолання кризових ситуацій:

1. Прогресивні зміни у способі життя населення;
2. Правове забезпечення діяльності органів державної влади і управління, встановлення демократичної процедури законотворчості, дія всіх державних органів у рамках і на основі закону, дотримання правових процедур вирішення спорів;
3. Упорядкування правового статусу державних органів, інших інститутів політичної системи (партій, громадських організацій і рухів, місцевого самоврядування); конкретизація повноважень різних учасників суспільної діяльності;
4. Значну роль грають правила відносин, що не мають юридичного характеру(усні і письмові домовленості між політиками). Всі учасники політичного процесу і управлінського впливу повинні дотримуватися визначених «правил гри».

1.2. Механізм оптимізації управління державним органом в умовах нестабільності

Комплекс дій держави, її органів щодо запобігання кризі повинен мати виважений, постійний характер. Як вважає О.Яковенко, «потрібно, врешті-решт, піднести на нову висоту значення аналітично-прогностичного

потенціалу нашої держави, дати йому можливість активно впливати на процедури прийняття управлінських рішень»[4].

Визнаним у світі інструментом системної реалізації змін та досягнення визначених цілей з урахуванням ресурсних обмежень є проектний підхід, який відноситься до класу програмно-цільових методів управління. Якщо в Україні вже достатньо широко увійшов у практику публічного управління такий інструмент програмно-цільового підходу як стратегічне планування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень, розробка стратегій розв'язання окремих масштабних стратегічних проблем, то застосування проектного інструментарію досі, за виключенням окремих випадків, сприймається в публічному управлінні як велика рідкість.

Основною причиною такого становища є, на думку Ю.Шарова, переважно виконавський, а не проблемний стиль діяльності публічних управлінців[20], сформований в умовах панування ідеології «бюрократичної організації» за М. Вебером.

Переваги проектного підходу до розв'язання проблем добре відомі й полягають у створенні проектними засобами системної організаційної оболонки структуризації та чітко регламентованого виконання необхідних дій. Команда проекту на чолі з його керівником концентрує управлінську відповідальність за вироблення продукту проекту й досягнення запланованого результату в умовах ресурсних обмежень (час, обсяг фінансування, людські та інші ресурси) та вимог до якості продукту.

Раціонально формалізована схема планування проекту передбачає використання таких інструментів як:

- WBS-структура (визначення переліку необхідних робіт та їх системне впорядкування за змістом і спорідненістю у вигляді «дерева робіт»);
- OBS-структура (організаційна структура управління проектом – формування системи центрів відповідальності та схеми їх взаємодії);

- RBS-структура (структура ресурсів проекту);
- RAM – матриця відповідальності за виконання робіт, деталізована до ролей:

відповідальний виконавець, інформування, консультування, узгодження, затвердження й т.п. за необхідністю);

- CBS-структура (структура витрат на проект за роботами і центрами відповідальності);

- побудова лінійних або мережевих графіків виконання робіт у часі з визначенням критичного (найбільш тривалого) шляху з можливістю оптимізації за часовими і ресурсними критеріями.

Отже, жорсткий проектний «скелет» виконання рішення забезпечує доцільне про-грамування діяльності, концентрацію відповідальності, зусиль і ресурсів, чіткий розподіл ролей і обов'язків учасників проекту, що радикально підвищує вірогідність досягнення запланованих результатів [20].

Для з'ясування сутності терміну «механізм оптимізації» проаналізуємо наукові джерела.

Так словник іншомовних слів це поняття подає наступним чином: «Механізм» - це сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ [22]. Інший словник за механізм управління вважає «сукупність органів, засобів і способів (методів, прийомів, технологій) взаємодії між двома підсистемами соціальної організації -керуючої та керованої» [23].Отже, виходячи із системного підходу, механізм управління- це складова системи державного управління. Етимологічно «механізм» з грецької мови перекладається як зброя, машина. Це слово сьогодні має наступні основні значення:

1. Пристрій для передачі і перетворення рухів, що являє собою систему тіл (ланок), в якій рух одного або декількох тіл (провідних) викликає певні рухи решти тіл системи; механізми бувають різні за конструкцією і призначенням, складають основу більшості машин, приладів і інших технічних пристроїв;

2.Внутрішній пристрій, система чогось, наприклад, державний механізм управління;

3.Сукупність станів і процесів, з яких складається якась фізичне, хімічне, фізіологічне, економічне, психологічне і т.ін. явище.

Д. А. Новіков запропонував визначення: механізм - система, пристрій, що визначає порядок будь-якого виду діяльності; сукупність правил, законів і процедур, що регламентують взаємодію учасників організаційної системи; сукупність процедур прийняття управлінських рішень центром. Трактують складу механізму управління також не однозначні.

Визначення терміну «механізм», подане М.М. Мойсеєвим, наступне - система процедур, що формують рішення або правила його прийняття. Румянцев З.П. визначає «механізм управління» як сукупність елементів, методів і важелів впливу, що забезпечують ефективну реалізацію характерних для певної системи цілей і найбільш повно на даному етапі задовольняють суспільні, колективні і індивідуальні інтереси і потреби» .

Механізм управління – це спосіб організації управління суспільними справами, де взаємопов'язані методи, засоби і принципи, що зрештою забезпечує ефективну реалізацію цілей управління.

Механізм управління—це засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільової орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети.

Механізм управління,з точки зору соціального управління, — це сукупність цілей, принципів, методів, прийомів, форм і стимулів менеджменту, взаємозалежний вплив яких забезпечує найбільш ефективний розвиток соціальної групи, організації й суспільства в цілому. Якісний рівень механізму менеджменту й ступінь його відповідності до законів соціального розвитку й управління залежить насамперед від професіоналізму управлінських кадрів.

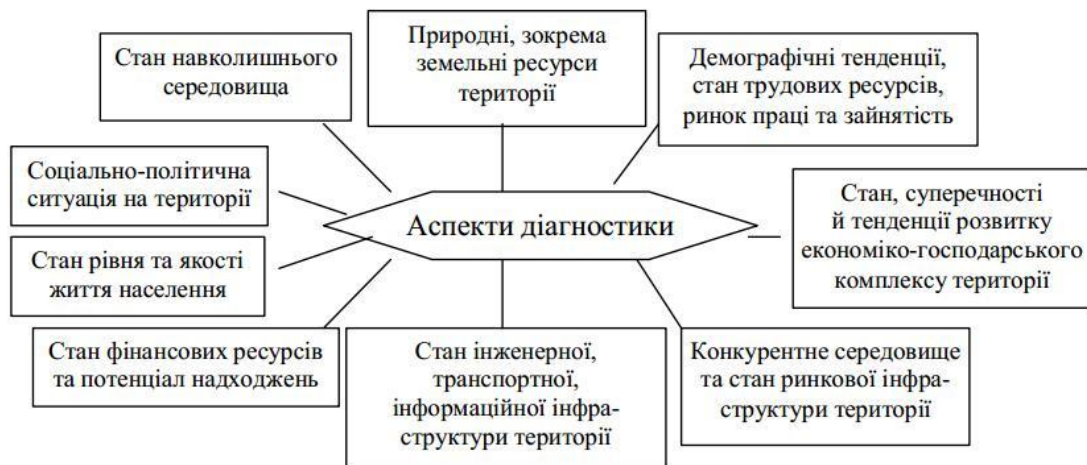
Основні складові механізму антикризового державного управління, на погляд В.Шарія: 1) створення системи державного антикризового та стратегічного управління на державному, регіональному та місцевому рівні; 2) розробка та впровадження системи якісного моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища; 3) активна регуляторна політика; 4) адекватна ситуації розвитку податкова політика; 5) цілісна та системна нормативно-правова база держави; 6) ефективне управління енергетичними та земельними ресурсами; 7) соціально-економічна політика, спрямована на підвищення якості життя громадян; 8) виважена інформаційна політика; 9) розвиток організаційної структури системи публічного управління повинен враховувати об'єктивні тенденції відчуження на основі різнонаправленості інтересів громадян та чиновників; 10) створення такої системи комунікації між керуючою системою та громадянами, за якої відповідні структури та спеціалісти змогли б пояснювати громадянам цілі та методи конкретної політики, аргументувати характер та зміст своєї діяльності, в умовах, в яких вони змушені працювати та приймати рішення; 11) визнання існування стереотипів сприйняття влади: соціальні та політичні цілі держави дробляться та втілюються в завдання державних установ, а саме ці установи та їх функціональні повноваження віддані у власність державним службовцям, для яких розподіл та перерозподіл державних ресурсів залишається монопольною функцією; 12) розуміння державними службовцями, що їх поведінка як «власників» влади, а не як її представників провокує конфлікти та кризи; 13) необхідність визнання управлінцями своєї відповідальності за прийняття управлінських рішень в системі публічного управління; 14) володіння гнучкими соціально-психологічними технологіями попередження та регулювання кризами; 15) створення програм управління соціально - політичними конфліктами [19].

Отже, механізм антикризового державного управління в системі державного управління – це сукупність принципів, законів та процедур, які забезпечують прийняття та реалізацію управлінських рішень щодо

передбачення небезпеки кризи, аналізу її симптомів, заходів для зниження негативних наслідків кризи і використання її факторів для наступного розвитку.

За класифікацією О.Ярової [24], управління в умовах нестабільності має такі основні етапи - етап попереджувальний (при якому управлінські процедури підкоряються принципу «гри на випередження»); етап кризовий (характеризується необхідністю швидкого прийняття рішень на основі експертних оцінок, вимагає від управління мобільності); посткризовий або стабілізаційний етап (передбачає аналіз проведеної роботи, корекцію, тобто «роботу над помилками»).

Під час першого етапу (коли є такий ресурс як час) важливим є моніторинг – тобто оцінка соціально-економічного контексту ситуації. Моніторинг для органу державної влади, на думку О.Ярової, повинен включати такі складові (рис. 1.2.)



Аспекти діагностики ресурсно-економічного та соціально-політичного стану території

Рис. 1.2 Складові моніторингу соціально-економічного контексту прийняття управлінського рішення

¹Примітка. Складено автором з використанням [24, с.142].

Важко не погодитися, що будь-яке управління є процесом, тобто послідовністю операцій, прийомів, методів формування і здійснення дії на керований об'єкт. Цей процес має природний закономірний зміст, який визначається суттю управління: оцінка ситуації, знаходження головної проблеми, ухвалення і реалізація управлінського рішення.

Але в рамках цього загального змісту процесу управління можливі різні варіанти формування дії, які відображають особливості суб'єкта і об'єкта управління, конкретні обставини, досвід і компетенцію менеджера і персоналу управління, інші характеристики практичних умов управлінської діяльності. Відповідно до цього процес управління свідомо розміщується за критеріями раціональності, економії часу, використання ресурсів, максимальної ефективності. Це і має назву технології управління, що полягає у виборі і реалізації певної послідовності, комбінації операцій при розробці управлінського рішення.

Антикризове управління, як і всяке управління характеризується визначеними технологічними схемами управління. Але специфіка антикризового управління відображає і специфіку його технології. Тут істотний вплив можуть мати чинники дефіциту часу, зниження керованості, конфліктності інтересів, високого ступеня невизначеності і ризику, складного переплетіння проблем, тиску зовнішнього середовища, зниження конкурентоспроможності, порушення балансу влади.

Технологія антикризового управління — це комплекс послідовно здійснюваних заходів щодо; попередження, профілактики, подолання кризи, зменшення її негативних наслідків (рис. 1.3).

Технологічна схема складається із 8-ми блоків:

1. Створення групи спеціалістів по виводу організації з кризи з відповідними повноваженнями та ресурсами
2. Перевірка доцільності проведення заходів по антикризовому управлінню
3. Розробка управлінських рішень по виходу з кризи

4. Створення системи реалізації управлінських рішень
5. Реалізація управлінських рішень
6. Перевірка якості виконання управлінських рішень
7. Перевірка доцільності проведення подальших робіт по виводу організації з кризи
8. Розробка заходів по прогнозуванню майбутніх кризових ситуацій

Принципи ефективності антикризового управління: науковий аналіз та прогнозування, тенденцій методологія розробки ризикованих рішень, якість антикризової програми, стратегія в управлінні, мистецтво антикризового управління, професіоналізм антикризового управління, оперативність, гнучкість управління, фактор часу, моніторинг кризових ситуацій, людський фактор: персонал, цінності, мотивація.

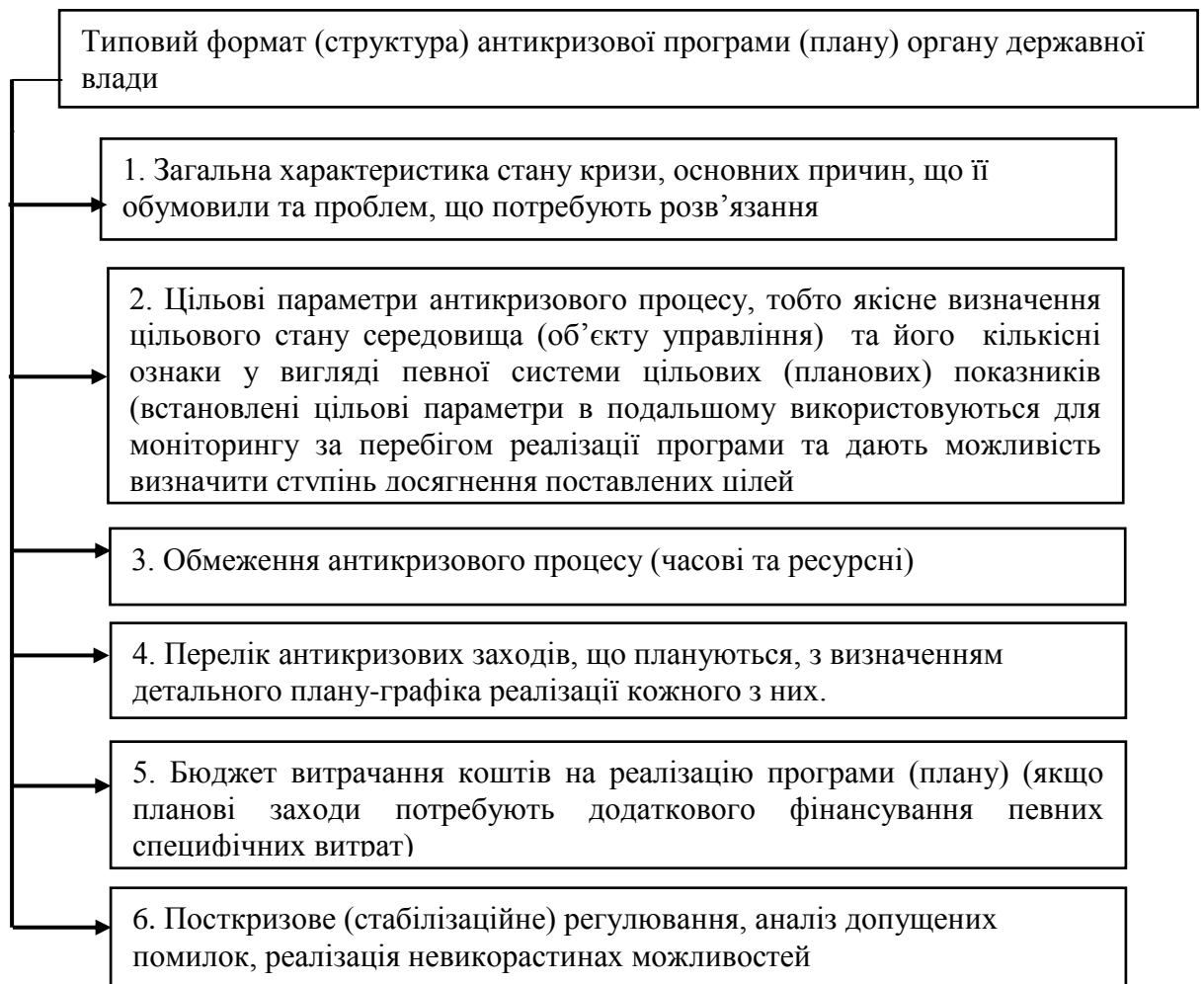


Рис. 1.3. Алгоритм складання антикризової програми¹

¹Примітка. Складено автором з використанням [25].

1.3. Зарубіжний досвід управління державним органом в умовах нестабільності

Природною передумовою застосування в публічному управлінні проектно-орієнтованих підходів, зокрема в умовах кризи, є позитивний західний досвід контрактного менеджменту [26]. Останній є способом переходу від ієрархічного управління (коли керівництво здійснюється шляхом окремих директив і прямих втручань) до укладання цільових угод (контрактів) на засадах тендерів про надання послуг (що, кому, скільки, з якою якістю, за якою ціною має бути надано, бюджет і терміни контракту).

Контракт обумовлює весь цикл управління – від постановки цілей і завдань оференту до контролю за їх досягненням. Сторонами контракту є, з одного боку, політичне керівництво (представницький орган), який формує стратегічні цільові настанови й несе відповідальність перед громадянами за їх виконання; з іншого боку – виробники послуг (у випадку внутрішнього контракту – оперативний рівень адміністративного управління, представлений професійними структурами і фахівцями, що відповідають за ефективне виконання робіт, у випадку контракту із зовнішнім оферентом – приватна структура).

Питання “як робити” віддається на розсуд професіоналам (проектній команді), при цьому запобігається втручання політиків у оперативну діяльність (визначення кількості виконавців, система оплати і заохочень, графік роботи тощо). Оцінювання діяльності здійснюється за кінцевим результатом надання послуги з урахуванням думки споживачів.

Як видно, ідеологія та методологія контрактного менеджменту та проектного підходу дуже вдало кореспондуються і доповнюють одне одного. У кризових умовах, коли нерідко вимагається скорочення адміністративних видатків і суворою необхідністю є відмова від усього «зайвого» та здійснення лише самого потрібного, застосування зазначених підходів дозволяє

зменшити навантаження на бюджетну установу, визначити напрями економії обсягу трудових, матеріальних і фінансових ресурсів.

Зовнішнє контрагування (contracting out) дозволяє передати вироблення окремих послуг на взаємовигідних умовах приватним надавачам, які відчують нестачу в ринкових замовленнях. Для бюджетної установи відкриваються нові можливості переходу до раціональних структур управління матричного (проектного) типу. Думки про доцільність застосування таких структур, зокрема на місцевому рівні публічного управління (й не лише як антикризовий захід), вже давно висловлюються фахівцями, є окремі відповідні приклади західної та вітчизняної практики. Але відсутній «пусковий механізм» і стимули подібних дій. Ситуація кризи, яка має і конструктивну функцію оновлення, може стати таким поштовхом (до речі, типові структури органів місцевого самоврядування мають рекомендаційний характер і не є неподоланим бар'єром).

Слід окремо зауважити, що системне поєднання контрактінгу та проектного підходу логічно ув'язується з ідеєю програмно-цільового бюджетування, орієнтованого на соціально-визначений результат і прозорість витрачення бюджетних коштів, коли акценти робляться на тому, чого конкретно і скільки потрібно зробити для задоволення нагальних потреб громадян і скільки це буде коштувати платникам податків. У такій системі забезпечується конкуренція проектів (зокрема й на підставі контрактів) за ресурси, що підвищує вимоги до обґрунтованості очікуваних результатів проектів і стимулює до максимального скорочення планованих витрат на проект з метою перемоги в конкурсі на цільове фінансування завдяки сформуванню найбільш привабливих з фінансової точки зору проектних пропозицій. Очевидно, що це має особливо важливе значення в кризові періоди.

РОЗДІЛ 2

ОЦІНКА ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ ГОЩАНСЬКОЮ РАЙОННОЮ ДЕРЖАВНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ РІВНЕНСЬКОЇ ОБЛАСТІ В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОСТІ

2.1. Моніторинг чинників внутрішнього і зовнішнього середовища досліджуваного державного органу з позиції його нестабільності

Як відзначають вітчизняні дослідники [27] «у практичному значенні моніторинг — одна з зовнішніх функцій управління, різновид управлінської діяльності, що має свої цілі і задачі». Моніторинг можна визначити як: комплекс спостережень і досліджень, що визначають зміни в навколишньому середовищі через діяльність людини; постійне спостереження за деяким процесом із метою виявлення його відповідності бажаному результату або вихідному положенню; спеціально організоване систематичне спостереження за станом деяких об'єктів з метою комплексної оцінки і підвищення ефективності функціонування; регулярне спостереження, оцінка, прогноз (за допомогою електронних засобів) стану навколишнього середовища, а також різноманітних процесів, що відбуваються в деяких країнах; систематичне зіставлення дійсного стану організації з бажаним; система збору даних про складне явище, процес, що описуються за допомогою визначених ключових показників із метою оперативної діагностики стану об'єкта дослідження й оцінки його в динаміці; сукупність прийомів по відслідковуванню, аналізу, оцінці та прогнозуванню соціально-економічних процесів, пов'язаних із реформами, а також збір і опрацювання інформації та підготування рекомендацій по розвитку реформи і внесенню необхідних коректив та ін.

Отже, для побудови якісної системи моніторингу, організації необхідно піддавати ретельному аналізу усі чинники внутрішнього і зовнішнього середовища.

Організація як відкрита система може вижити тільки у взаємозв'язку із зовнішнім середовищем. Розрізняють середовище прямого впливу і середовище непрямого впливу. До середовища прямого впливу відносяться трудові ресурси, закони і нормативи державного регулювання, споживачі послуг – стейкхолдери (зацікавлені особи), до яких у нашому випадку можемо віднести усіх мешканців Гощанського району. До середовища непрямого впливу - стан економіки, науково-технічний прогрес, соціально-культурні та політичні зміни, групові інтереси і події в інших країнах, що стосуються організації. Фактори непрямого впливу можуть не робити безпосереднього впливу на організацію, але позначаються на її діяльності. Так само як і внутрішні змінні, зовнішні змінні впливають на організацію у взаємозв'язку, тобто зміна одного фактора може вплинути на зміну інших. Так, наприклад, зміни в суспільно-політичному житті країни призводять до змін у законодавчому полі (прийняття і відміна «диктаторських законів» 16 січня 2014 року Верховною Радою), кадрових призначень. До того ж, зовнішні змінні суттєво вплинули на поведінку громадян, які представляють суспільно-політичні групи у районі. Традиційними стало проведення у райцентрі народних Віче – зборів громадян, присвячених обговоренню актуальних питань суспільно-політичного розвитку району та країни. Концентрація військ Збройних Сил Російської Федерації на кордонах України та анексія Криму змусили виконавчі органи України посилити мобілізаційну роботу [28] на виконання Указу Президента України від 17 березня 2014 року [29]. При цьому роль окремих структурних підрозділів суттєво зросла – адже, відповідно, до нормативних актів, мобілізаційними питаннями займається відповідний сектор з питань мобілізаційної роботи апарату Рівненської обласної державної адміністрації і сектор взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи апарату Гощанської райдержадміністрації. Положення про сектор з питань мобілізаційної роботи апарату Рівненської обласної державної адміністрації,

на основі якого розробляються і положення відповідних структурних підрозділів у районах, міститься у Додатку А.

Схематично вплив чинників внутрішнього середовища прямої дії та зовнішнього середовища непрямої дії на організацію (у нашому випадку – Гощанську райдержадміністрацію) зображено на рис. 2.1 та 2.2.



Рис. 2.1. Фактори внутрішнього середовища прямої дії

¹Примітка. Складено автором з використанням [74, с.142].

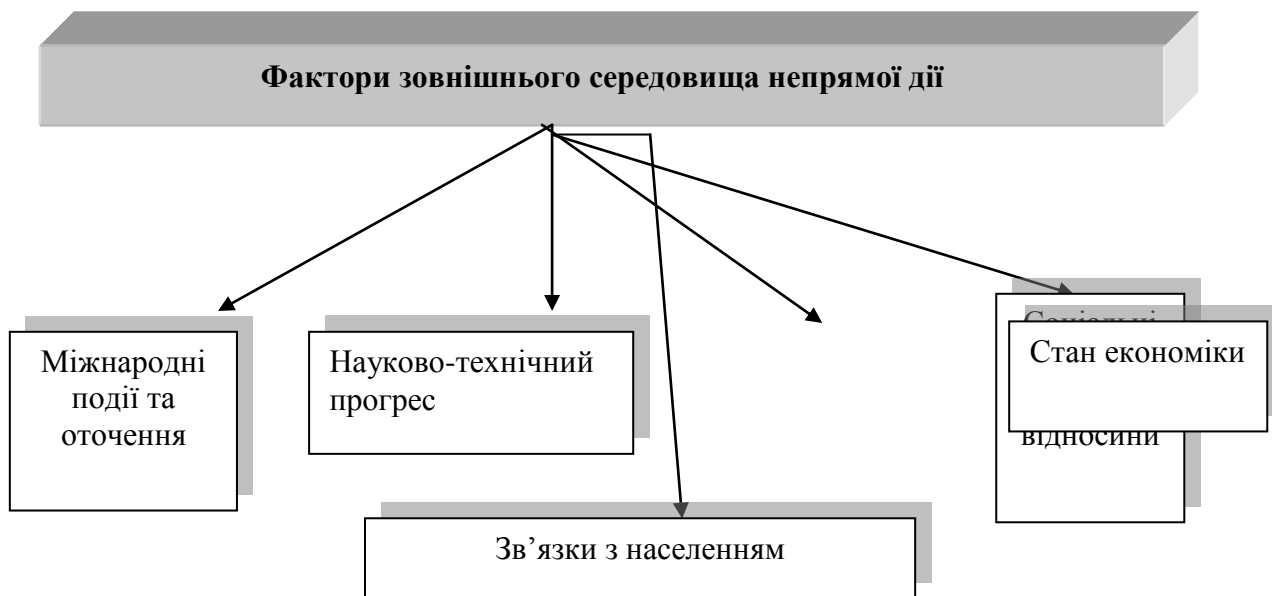


Рис. 2.2. Фактори зовнішнього середовища непрямої дії

¹Примітка. Складено автором з використанням [34, с.142].

Фактори прямого впливу безпосередньо впливають на внутрішні змінні, викликаючи їх реакцію. Не так помітно, однак суттєво, на організацію впливають фактори непрямого впливу. Інформація про них, як правило, не повна, і керівництво змушене робити припущення про їх можливі наслідки для організації.

Проведемо SWOT-аналіз Гощанської районної державної адміністрації (табл. 2.1), спрямований на виявлення внутрішніх сильних і слабких сторін цієї установи, а також потенційних зовнішніх можливостей і загроз, які впливають не лише на сам виконавчий апарат, а й на роботу районної адміністрації взагалі.

Таблиця 2.1

Матриця SWOT-аналізу Гощанської районної державної адміністрації¹

Сильні сторони [S]	Слабкі сторони [W]
Високий рівень оперативності та швидкості подачі інформації органам виконавчої влади вищого рівня	Недосконалість нормативно-правової бази
Високий рівень професіоналізму персоналу	Неналежний стан фінансового забезпечення
Наявність власного сайту	Низький рівень матеріально-технічного забезпечення
Стійкі зв'язки в системі органів виконавчої влади	Порівняно висока плинність кадрів
Використання управлінських технологій	Необхідність певного часу для «входження» у курс справ нового керівництва району
Наявна адміністративно-технічна база (приміщення, авто, комп'ютери, зв'язок) для виконання управлінських завдань	Втрата довіри громадян до органів виконавчої влади
Зовнішні можливості [O]	Зовнішні загрози [T]
Упровадження системи електронного документообігу	Зменшення оперативності обігу інформації всередині системи органів виконавчої влади
Проведення соціальних конкурсів, залучення грантових ресурсів і розвиток міжнародної співпраці	Загострення політичного протистояння різних партій як на регіональному, так і на державному рівні
Використання новітніх Інтернет-технологій	Соціально-економічна криза в межах держави, введення надзвичайного стану

¹Примітка. Складено автором.

На основі цього аналізу розробляються рекомендації щодо поліпшення ситуації шляхом використання внутрішніх резервів, зовнішніх можливостей та подолання виявлених загроз.

До сильних сторін можна віднести накопичений досвід роботи в даному напрямку. А також наявність кваліфікованого персоналу, що має досвід роботи в даній сфері. Крім того, до сильних сторін установи слід віднести сталу організаційну культуру, яка дає змогу об'єднувати та гуртувати працівників, що досить позитивно відбивається як на моральному кліматі персоналу, так і на ефективності діяльності установи.

До актуальних загроз, які впливають із суспільно-політичного сьогодення, можна віднести період впровадження реформ, особливо адміністративно-територіальної реформи, яка неодмінно відобразиться на взаємовідносинах між виконавчою (адміністрація чи виконавчий апарат) та представницькою (радами) гілками влади на районному рівні.

Вітчизняна дослідниця Г.Кулик пропонує поділяти ризики, які виникають при реалізації державної політики на суб'єктні та об'єктні, внутрішні та зовнішні[30]. За її ж класифікацією, фахівці райдержадміністрації найчастіше стикаються із ризиками оперативного, іноді – тактичного рівнів, при цьому ризики стратегічних рівнів піддаються аналізу центральними органами влади.

Разом з тим, існуюча система звітності та підготовки аналітичних матеріалів, не передбачає не те що прогнозу, але й аналізу на первинному, моніторинговому рівні.

Так, наприклад, аналітичні матеріали, які готувалися для управління з питань публічної аналітики та прогнозування Рівненської облдержадміністрації (Додаток Б та Додаток В). Вони містять стандартний опис подій – статистичні дані, огляд публікацій у пресі, офіційні заходи за участі представників органів влади, заходи, які проводяться партійними осередками парламентських партій, життя церковних конфесій. При цьому огляди традиційно розпочинаються із фрази «Ситуація у суспільно-

політичній сфері Гощанського району є стабільною» та закінчуються таким же стандартним формулюванням «Прогнозовані ризики негативних явищ та змін в суспільно-політичному житті району на наступний місяць відсутні». До речі, це писалося в листопаді 2013 року, якраз під час зародження суспільно-політичних протестів в області і в Україні.

У той же час моніторинг соціально-економічного розвитку (Додаток Г) має також усталену структуру, яка може не відображати динаміки процесів, які бурхливо розвиваються, особливо в часи нестабільності. Власне, даний моніторинг (Додаток Г) є, по суті, коротким викладом статистичної інформації, а спроба на основі нього робити короткотермінові прогнози (Додаток Д) також викликає сумніви у можливості їх верифікації.

Це ще раз доводить необхідність запровадження системи стратегічного проактивного менеджменту, який дозволяє і по-іншому розглядати стейкхолдерів органу влади, і забезпечувати якісний моніторинг зовнішніх та внутрішніх чинників.

Досвід запровадження системи «Моніторинг» у Головному управлінні державної служби описують вже згадувані вище вітчизняні фахівці Задорожна Н.Т., Каплун О.О., Кузнецова Т.В. [30]. Очевидно, що на основі такого досвіду можливим є проектування та запровадження і моніторингової системи для діяльності райдержадміністрації. Для цього слід з'ясувати види моніторингу, принципи його проведення а також визначитися до яких класифікаційних ознак він належатиме.

Види моніторингу. Динамічний, коли в якості основи для експертизи беруться дані про динаміку розвитку того або іншого об'єкта, явища або показника. Це найпростіший спосіб, який може бути аналогом експериментального плану тимчасових серій. Для відносно простих систем, локального моніторингу (цін, прибутків населення й ін.) або моніторингу фізичних об'єктів цього підходу може виявитися достатньо.

Конкурентний, коли в якості основи для експертизи вибираються результати ідентичного обстеження інших систем. У цьому випадку моніторинг стає аналогом плану з множинними серіями іспитів.

Порівняльний, коли в якості основи для експертизи, вибираються результати ідентичного обстеження однієї або двох систем більш високого рівня.

Комплексний, коли використовується кілька основ для експертизи.

Вочевидь, для вирішення питань, які належать до компетенції РДА, достатньо буде обмежитися впровадженням динамічного моніторингу .

До принципів проведення моніторингу відносять такі :

- цілісність;
- оперативність;
- пріоритет управління;
- відповідність цілей моніторингу засобам його організації;
- науковість;
- прогностичність (націленість на прогноз);
- несуперечність (валідизація здоровим глуздом);
- розмаїтість.

При цьому під цілісністю розуміється нерозривність тріади управління - моніторинг – експертиза, під інформаційною відкритістю – те, що управлінська інформація (про стан довкілля, про рівень цін тощо) повинна бути доступною як для управлінців, так і для представників громадськості. При цьому користувачі (чи державні службовці, чи громадські діячі) повинні сформулювати свої вимоги при формуванні програм моніторингу та мати можливість висловлювати свої побажання щодо вдосконалення програми.

Слід також зазначити, що при проведенні моніторингу дотримуються також його основних методологічних принципів: безперервність спостереження за об'єктами, періодичність зняття інформації про об'єкт моніторингу.

Щодо класифікації, то скористаємося системою, запропонованою фахівцями [30] :

1) Класифікація за інформаційною ознакою — збір, накопичення, систематизація, поширення інформації: базовий — виявлення нових проблем до того, як вони будуть усвідомленими на рівні управління; проблемний — виявлення закономірностей, процесів, що відомі й насувні з погляду управління; правлінський — відслідковування й оцінка ефективності управління.

2) Класифікація за ієрархією управління: органи державної влади; установи; окремі підрозділи установ.

3) Класифікація за територіальною ознакою: загальнодержавний; обласний; районний.

4) Класифікація за принципами експертизи: динамічна, коли підставою лужать дані про динаміку розвитку того або іншого об'єкта; порівняльна, коли в якості підстави для експертизи вибираються результати ідентичного обстеження інших управлінських систем.

Використовуючи вищеописані види, принципи та класифікацію моніторингових програм, можемо спроектувати моніторингову систему для райдержадміністрації, яка, на основі відслідковування особливо дражливих для населення індикаторів, допоможе приймати виважені управлінські рішення і своєчасно інформувати органи управління та громадськість про наявні загрози.

Розділ 2.2. Оцінка технологій управління досліджуваним державним органом в умовах нестабільності

Державне управління завжди здійснюється шляхом дії (впливу) однієї підсистеми – управляючої, керуючої (суб'єкт управління) – на іншу, на яку спрямоване управління, підпорядковану (об'єкт управління), засобами інформаційних сигналів і технологій реалізації управлінських рішень. Як

відзначають вітчизняні дослідники В.В.Корженко та Н.М.Мельтюхова, «змістом суб'єкт-об'єктного управління є свідомо дія на соціальні спільноти, етнічні групи людей для погодження, координації та організації їх життєдіяльності, ефективного вирішення соціальних, політико-правових і виробничо-економічних суперечностей» [31].

Як ми вже вказували у Розділі 1, даний підхід несе в собі певні загрози і є недостатньо ефективним. Водночас запровадження діалогічної моделі управління, особливо під час нестабільних і нерідко – загрозливих - умов зовнішнього і внутрішнього середовищ, здається далекою перспективою. А діяти потрібно вже, використовуючи ті відносини та структури, які наявні. Тож особливої актуальності набувають деякі загальні проблеми державного управління, зокрема, виявлення конкретних сфер суспільного буття, якими має управляти держава в умовах становлення та розвитку ринкових відносин та інституцій громадянського суспільства. Сучасні дослідження науковців переконують, що такими сферами можна вважати:

- фінанси (державний бюджет, податкова система, інвестиції, банківська система, система кредитування, ринок цінних паперів тощо);
- людські ресурси (кадрова політика, робочі місця, ринок праці, культура, освіта, охорона здоров'я, соціальні питання тощо);
- інформація (вільний інформаційний простір, первинна статистична інформація, наукова та інноваційна інформація, моніторинг суспільної думки тощо).

При такому підході систему управління державним органом можна зобразити таким чином (рис. 2.3).

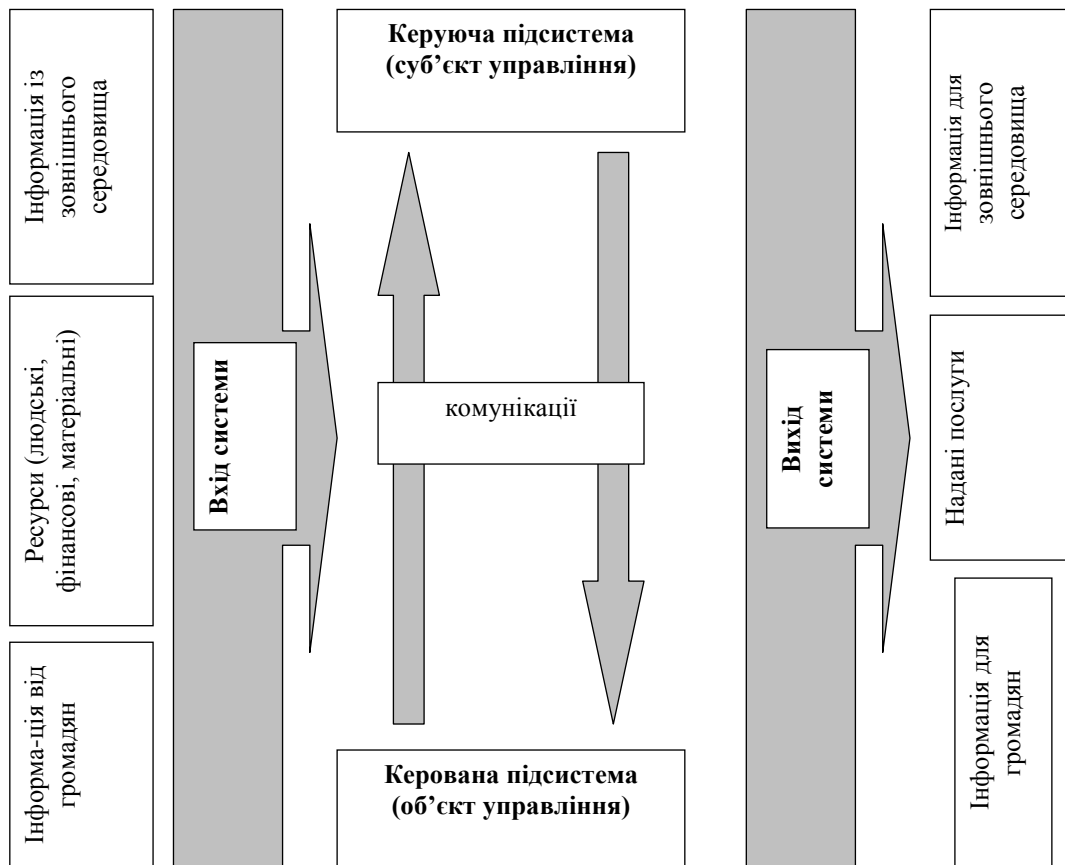


Рис. 2.3. Система управління державним

¹Примітка. Складено автором з використанням [14, с.142].

Фахівці державного управління вважають, що становлення управлінських технологій є наслідком посилення системності державного управління, його наукового осмислення і спробою широкого використання типового, вивіреного досвідом, що дає високі результати[33].

Зміст управлінської технології полягає в обов'язковому масовому використанні в управлінській діяльності кращих, передових досягнень науки, мистецтва і досвіду державного управління. Тому як управлінську технологію слід розглядати тільки ту організацію управлінської діяльності, яка вирізняється результативністю, ефективністю та раціональністю.

Вітчизняний дослідник М.Г.Яцура пропонує таку дефініцію: «Управлінська технологія – регламент виконання процесу управління, який обумовлює порядок прийняття управлінських рішень і визначає

найефективніші методи та інструменти їх впровадження на практиці» [34, с.207].

Із питаннями технології управління тісно пов'язане питання і якості проведеної роботи. Для державних органів це тема надзвичайно важлива, позаяк оцінити рівень наданих послуг в матеріальних показниках (на відміну від комерційних підприємств) керівництву адміністрації важко. Однак деякі спільні особливості та закономірності менеджменту якості, апробовані в реальному секторі економіки, можна використовувати і в управлінні державним органом.

Початок вивчення постійного підвищення якості зв'язують з роботами В. Демінга [35;36;37], який розробив програму, основною ідеєю якої була основа якості продукції – це якість праці і якісний менеджмент на всіх рівнях, тобто така організація роботи колективів людей, коли кожен працівник одержує задоволення від своєї роботи. При цьому програма базувалась вже не на вдосконалюванні тільки виробничих процесів, а на удосконалюванні управління в цілому, на безпосередній участі вищого керівництва підприємств у вирішенні питань якості, навчання всіх співробітників підприємств зверху донизу основним методам забезпечення якості, мотивації співробітників до високооплачуваної праці. Ця програма базується на трьох основних положеннях:

1. Будь-яка діяльність може розглядатися як технологічний процес і тому може бути поліпшена.
2. Виробництво повинно розглядатися як система, яка знаходиться у стабільному або нестабільному стані.
3. Змінити або покращити виробничий процес можуть тільки систематичні заходи, застосовувані керівництвом, а не стихійна ініціатива окремих працівників.

Покращення можуть бути двох типів: великі (нововведення); серія дрібних постійних (безперервне покращення). Великі покращення можуть бути досягнуті двома способами: західним (американським) і східним

(японським). Ідея західного способу заснована на використанні нових технологій, розробці нових типів продукції, значному підвищенні якості виконавця.

Нововведення за східним зразком відбуваються в результаті творчої діяльності невеликого числа співробітників. Вони припускають одноразову кардинальну реорганізацію процесу і вимагають великих інвестицій. Основними показниками нововведень є технологічні розробки, перспективні бачення нової продукції, корінне перетворення організаційної структури.

Безперервне покращення характеризує типовий східний стиль мислення, тобто крок за кроком, за допомогою нескінченних малих ітерацій покращувати існуючий стан справ, прагнучи до досконалості. Покращення досягається за рахунок зусиль безлічі співробітників. При цьому не потрібні фінансові інвестиції, замість яких використовуються існуючі «резерви» організації – кваліфікація і досвід, які ще незатребувані.

Зазначимо, що останнім часом серйозно розширились можливості підвищення якості системи управління. Це пов'язано з підвищенням професійної підготовки персоналу, зі швидким розвитком науки управління й інформаційних технологій.

Підвищення якості системи управління – це, власне кажучи, питання про те, «як найкраще організувати діяльність спрямовану на прискорення економічного і соціального розвитку, забезпечити найбільш повне використання наявних можливостей» [38, с. 84].

На сьогодні в Україні розроблено декілька методик оцінювання роботи органів державного управління (Лесечко). Це і модель стейкхолдерів, коли опитується населення стосовно задоволеності рівнем отриманих управлінських послуг, і «ресурсна модель», що базується на аналізі результатів діяльності райдержадміністрацій. До 2010 року таке оцінювання частіше носило назву моніторингу роботи райдержадміністрацій, останнім часом – все частіше використовується визначення «рейтинг результатів роботи», що вказує на методологічну сутність даної системи оцінювання.

Спочатку визначаються показники, за якими звітують усі райдержадміністрації та міськвиконкоми, а потім, для формування загальнообласної ситуації, дані показники ранжуються.

Інформація (звіт) про виконання плану роботи Гощанської РДА подається періодично (щомісячно, щоквартально і щорічно) і містить інформацію про засідання колегій РДА та кількість розглянутих питань і прийнятих за їх наслідками розпоряджень, про семінари-наради, семінари-навчання, основні події в житті району. Фіксується проведення Днів контролю, кількість наданих методичних консультацій для сільрад тощо [39].

Слід відзначити, що звіт такого плану важко піддається аналізу на предмет якості управлінських технологій і, зрештою, цей звіт оцінює виконання плану, прийнятого самою РДА.

Набагато ефективнішою для звітності і для отримання управлінської інформації виглядає звіт за іншими показниками. Ось, наприклад, у Шумській райдержадміністрації Тернопільської області створили робочу групу із оцінки ефективності здійснення структурними підрозділами райдержадміністрації контролю за виконанням завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами і дорученнями Президента України, розпорядчими документами голів обласної та районної державних адміністрацій. Звіт цієї робочої групи за 2012 рік[40] містить, зокрема, оцінку стану підготовки розпорядчих документів голови райдержадміністрації, чи він відповідає вимогам Регламенту райдержадміністрації та Інструкції із ведення діловодства, чи розробниками дотримуються вимоги Регламенту щодо порядку внесення та розгляду проектів розпоряджень голови районної державної адміністрації, чи кореспонденція, що надходить у підрозділи, щоденно розглядається керівництвом структурних підрозділів, чи резолюції керівництва на документах носять змістовний, конкретний характер тощо. Такий підхід дозволяє виявити порушення у структурних підрозділах, вказати на недоліки і, звісно, сподіватися на їх вирішення.

Однак і такого роду самооцінка не є досконалою. Адже оцінюється лише формальна сторона документообігу, а насправді діяльність органу державної влади полягає не лише в тому, щоб документація велася в ідеальному порядку.

Саме тому існують об'ємніші методики оцінювання діяльності РДА. На основі практики Черкаської області автором запропоновано проект Розпорядження голови Гощанської райдержадміністрації (Додаток Е) про комплексну оцінку (рейтинг) результатів діяльності райдержадміністрації. Найефективніше така оцінка буде працювати при відповідному розпорядженні голови ОДА, однак і без такого рішення дана методика може застосовуватися для внутрішньої оцінки діяльності РДА. Розпорядження має містити Перелік показників, на підставі яких проводиться оцінка результатів діяльності райдержадміністрацій, форму Інформації для проведення рейтингової оцінки результатів діяльності райдержадміністрацій (яку заповнюють структурні підрозділи) та форму Аналітичної записки про отримані результати діяльності за показниками оцінки результатів діяльності райдержадміністрацій (також для заповнення структурними підрозділами).

Оцінювання роботи райдержадміністрацій у період загострення соціально-економічної ситуації слід проводити із врахуванням індикаторів, до яких особливо чутливо ставиться населення. До цих показників, зокрема, належить і заборгованість з виплат по заробітній платі, зростання податкового боргу, зростання (падіння) обсягів виробництва промислової та сільськогосподарської продукції. А також співвідношення утворених/ліквідованих робочих місць та інше. Вочевидь, за результатами певного управлінського періоду (кварталу, півріччя, - в кризовій ситуації довшого періоду може і не бути), слід приймати і кадрові рішення. Цьому, безумовно, повинен передувати глибокий аналіз ситуації, що склалася і управлінських технологій, які використовувалися керівництвом райдержадміністрацій.

Для повної і об'єктивної оцінки технологій управлінської діяльності РДА також пропонується проводити соціологічні опитування серед стейкхолдерів (мешканців Гощанської РДА) та внутрішньоорганізаційні опитування для виявлення рівня мотивованості державних службовців.

2.3. Аналіз ресурсного забезпечення досліджуваного державного органу в умовах нестабільності

За свідченням вітчизняної дослідниці Л.І.Федулової, «детальне ознайомлення з нормативно-правовими документами державних органів влади (у тому числі регіонального рівня), працями вітчизняних науковців дозволило дійти висновку про відсутність системного методологічного інструментарію управління економічними та соціальними процесами українських регіонів з урахуванням концептуальних засад інноватики, реалій і викликів зовнішнього світу»[41, с.164].

Зокрема, не виявлено достатньо вагомих та деякою мірою специфічних саме для України факторів державного та регіонального рівнів, що заважають упровадженню інноваційної моделі розвитку, а також не розроблено принципів формування державної інноваційної політики розвитку певних територій з урахуванням їх ресурсного потенціалу (особливо науково–технологічного). Значної уваги потребують досить економічно розвинені у минулому регіони, що перетворилися за певний період та за певних умов діяльності на проблемні.

Ситуація ускладнюється наявною інституційною кризою,- «ідеться також про брак системи державних і недержавних органів, здатних у взаємодії й координації ефективно реалізовувати завдання регіональної політики» [42, с. 95]. Необхідна інституційна структура з вертикальними, горизонтальними й діагональними зв'язками, що забезпечують рух необхідних ресурсів і процесів.

Загалом, на думку вчених М.Дацишина та В.Керецмана, інституційний механізм регіональної політики має керуватися такими основними принципами: принцип субсидіарності, тобто максимальне наближення конкретної функції управління до її споживача; принцип достатності повноважень, тобто повноваження рівня управління, що реалізовує функцію, повинні бути необхідними й достатніми для її ефективної реалізації; принцип відповідності повноважень і відповідальності та ресурсного забезпечення. Навіть побіжний аналіз дозволяє сказати про невідповідність сучасних реалій функціонування районних державних адміністрацій озвученим принципам.

І все ж, незважаючи на наявні проблеми, вирішувати питання щоденного забезпечення життєдіяльності територіальної громади району необхідно. Іноді (чи майже завжди) це доводиться робити в умовах суспільно-політичної та соціально-економічної нестабільності.

Для функціонування системи використовують наступні ресурси: людські, інформаційні, матеріальні, фінансові.

Загалом в структурі райдержадміністрації працює 93 державних службовці. З них близько 70% жінки, і лише близько 30% чоловіки.

Утримання Гощанської РДА здійснюється відповідно до законодавства. Кошторис та штатний розпис затверджуються у встановленому порядку головою районної державної адміністрації в межах визначеної граничної чисельності та фонду оплати праці її працівників.

Матеріально-технічне забезпечення здійснює відділ фінансово-господарського забезпечення.

Гощанська РДА має самостійний баланс, рахунки в органах Державного казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

Фінансування РДА здійснюється через рахунки Управління державного казначейства у Гощанському районі. Вирішення питань поточного фінансування та проведення розрахунків здійснюється відділом фінансово-господарського забезпечення. Оплата праці працівників РДА здійснюється

відповідно до чинного законодавства України. Контроль фінансової діяльності виконавчого апарату здійснюється державними органами відповідно до діючого законодавства.

На РДА покладаються такі завдання в сфері кадрового, матеріально – технічного, господарського та фінансового забезпечення діяльності:

1. Організація та здійснення роботи щодо кадрового обслуговування працівників апарату, забезпечення виконання положень Закону України, указів та розпоряджень тощо.

2. Здійснення закупки відповідно до діючого законодавства необхідних технічних засобів, засобів зв'язку та оргтехніки, витратних матеріалів, канцелярських товарів, тощо.

3. Здійснення засобів по забезпеченню належного обліку та використання за призначенням майна, що належить райдержадміністрації, встановлення належного контролю за своєчасним списанням використаних матеріалів, обладнання, тощо.

Виходячи з аналізу Гощанської РДА (підрозділ 2.1), визначаємо, що певним ресурсним потенціалом для вирішення управлінських завдань є такі складові як наявне інституційне забезпечення, кадрове забезпечення, інформаційні ресурси, легітимність влади або підтримка громади у прийнятті рішень.

Інституційне забезпечення. Розглядаючи РДА як систему, розглянемо складові структурні елементи, які мають і можуть працювати в особливому режимі за умов нестабільності. Для початку виокремимо ці структурні підрозділи та визначимо, згідно із нормативними документами, їх основні завдання.

Основні завдання відділу з питань надзвичайних ситуацій райдержадміністрації:

- здійснення реалізації державної політики у сфері цивільної оборони, захисту населення і території від надзвичайних ситуацій, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідація їх наслідків;

- розробка та реалізація заходів щодо підтримання готовності органів управління і сил цивільної оборони до дій за призначенням у мирний час та на особливий період;

- здійснення інформаційного забезпечення у сфері цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та їх наслідків, створення і впровадження сучасних інформаційних технологій та банків даних з питань захисту населення і реабілітації територій, забруднених внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Основні завдання сектору взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи апарату райдержадміністрації:

- здійснення забезпечення виконання законів України, інших нормативно-правових актів з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації;

- забезпечення планування, організації і контролю за мобілізаційною підготовкою відповідних галузей економіки, ведення секретного діловодства:

- здійснення контролю за станом режиму секретності в райдержадміністрації.

Основні завдання відділу правового та кадрового забезпечення апарату райдержадміністрації:

- здійснення правового забезпечення діяльності голови райдержадміністрації, його заступників та апарату райдержадміністрації;

- організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне додержання та запобігання невиконанню вимог актів законодавства, інших нормативних документів управліннями, відділами районної державної адміністрації.

Основні завдання сектору контролю апарату райдержадміністрації:

- здійснення контролю за виконанням законів України, актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, доручень Глави Адміністрації Президента України, актів центральних органів виконавчої влади, розпоряджень і доручень голови облдержадміністрації та райдержадміністрації, а також аналізу причин виникнення порушень у

виконання вимог зазначених документів і внесення пропозицій щодо їх усунення;

- підготовка інформаційних, довідкових та інших матеріалів з питань виконання актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, актів центральних органів виконавчої влади, розпоряджень, доручень голови облдержадміністрації, розпоряджень і доручень голови райдержадміністрації;

- інформування голови райдержадміністрації про стан виконання актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, актів центральних органів виконавчої влади, розпоряджень і доручень голови облдержадміністрації, розпоряджень і доручень голови райдержадміністрації структурними підрозділами райдержадміністрації та органами місцевого самоврядування в частині делегованих їм повноважень органів виконавчої влади;

- підготовка проектів розпоряджень і доручень голови райдержадміністрації з питань, що належать до компетенції сектору.

Основні завдання сектору публічної аналітики та прогнозування апарату райдержадміністрації:

- аналіз та прогнозування розвитку суспільно-політичних процесів у районі;

- узагальнення громадської думки та реагування різних верств населення на актуальні питання суспільного життя, здійснення оцінки можливих наслідків прийнятих соціальних та політичних рішень;

- аналіз, узагальнення та прогнозування розвитку ситуації в інформаційному просторі регіону;

- підготовка голові райдержадміністрації інформаційно - аналітичних матеріалів та внесення пропозицій щодо формування і реалізації внутрішньої політики;

- організація підготовки проектів розпоряджень голови райдержадміністрації з питань, що належать до компетенції сектору;

- аналіз діяльності політичних партій та громадських організацій, розробка пропозиції щодо заходів, спрямованих на взаємодію голови райдержадміністрації з політичними партіями та громадськими організаціями у справі здійснення соціально - економічних реформ, розбудови демократичної, соціальної, правової держави, розвитку громадянського суспільства.

У період нестабільності роль відділу з питань надзвичайних ситуацій райдержадміністрації та сектору взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи апарату райдержадміністрації надзвичайно зростає. Можливі кадрові проблеми вирішуються доукомплектуванням працівників з числа мобілізованих громадян, можливим є тимчасовий перевід на посади у ці підрозділи державних службовців з інших відділів.

При цьому відділ правового та кадрового забезпечення апарату райдержадміністрації, сектор контролю апарату райдержадміністрації, сектор публічної аналітики та прогнозування апарату райдержадміністрації переорієнтовують свою діяльність для обслуговування нагальних завдань.

Кадрове забезпечення. Як і у докризовий час, так і під час кризи, важливу роль відіграють заходи і процедури кадрового резерву, навчання і підвищення кваліфікації працівників тощо.

Інформаційні ресурси. Так, наприклад, сектор публічної аналітики та прогнозування апарату райдержадміністрації може перетворитися на антикризовий штаб, який займатиметься інформаційним забезпеченням управлінської діяльності в умовах нестабільності – моніторингом, аналізом ситуації, збором та поширенням інформації.

Підтримка громади у прийнятті рішень. Напрацьовані у відносно стабільній ситуації механізми взаємодії із громадськістю, виявляють свою надзвичайну цінність під час кризових ситуацій. Завдяки взаємодії з громадськими організаціями, культурними і освітянськими товариствами,

політичними партіями можливо швидко і ефективно консолідувати громаду заради вирішення важливих питань.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ ОРГАНОМ В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОСТІ

3.1. Удосконалення інституційного забезпечення управління державним органом в умовах нестабільності

Особливо в період подолання кризи важливим є інституціональна стійкість управлінських систем на базовому (районному) рівні. До того ж важливо пам'ятати, що «у сферу обов'язкової компетенції органів управління чи самоврядування не повинні входити функції, які не відповідають цілям територіального управління або їх реалізують самостійні суб'єкти господарювання і вони регулюються ринковими механізмами» [42,с.95).

Запровадження такого підходу потребує певних інституційних змін на рівні держави, адже відповідальним за провадження регіональної політики має бути певний орган, де приймають ключові управлінські рішення і який забезпечує координацію інших інститутів у процесі реалізації регіональної політики. Разом із розвитком технологій зміни відбуваються у самій філософії регіональної політики, яка нині відходить від ставлення до території як об'єкта індустріального освоєння й експлуатації (це властиво індустріальній фазі розвитку). Все більшого поширення набуває сприйняття регіональної політики в контексті концепції «просторового розвитку».

У багатьох країнах роль центрального уряду зміщується в бік розроблення й координації політики, а не її впровадження, у зв'язку з чим зростає роль місцевих органів влади, які несуть усе більше відповідальності за реалізацію регіональної політики. Така децентралізація передбачає і певне інституційне забезпечення – штабний орган (його функції зазвичай виконують спеціалізовані міністерства або міжвідомчі органи й агентства регіонального розвитку). Щодо українських реалій, то наразі ще точаться

думки стосовно того, до якого державного органу (чи навіть і гілки влади) має бути причетним цей штаб регіонального розвитку.

Якщо реорганізацію на центральному рівні виконавчої влади в інтересах регіональної політики здійснити представникам територіальних громад наразі не вдається, то деякі кроки на районному рівні можна запровадити.

Запровадження стратегічного менеджменту. Наявність стратегії дозволяє впевнено долати навіть непередбачувані труднощі і з готовим планом дій виходити в найнепередбачуваніші обставини. Запровадження елементів стратегічного менеджменту – зокрема – створення групи радників, або стратегічної експертної групи (це можуть бути вихідці з району – визначні науковці, експерти, можуть бути і місцеві жителі). До обов'язків цієї групи (яка може працювати дистанційно і на громадських засадах) входить розробка із максимальним залученням громадськості стратегічного плану розвитку району, рекомендацій з приводу подолання того чи іншого кризового явища.

Створення аналітичної антикризової групи. На базі існуючих підрозділів РДА можна виділити так звану антикризову групу, яка займатиметься збором і обробкою інформації, моніторингом кризових індикативів, запровадженням цілісної системи моніторингу, яка дозволить ефективніше діагностувати суспільно-політичні чи соціально-економічні проблеми, напрацюванням проектів управлінських рішень.

Створення PR- антикризової групи. Характеризуючи ситуацію щодо антикризового PR в Україні, варто зазначити, що більшість органів державної влади, та й вітчизняних компаній середнього та малого бізнесу не займаються профілактикою криз та не складають оперативні плани на випадок кризових ситуацій [43, с.77]. План заходів, спрямованих на запобігання кризовим явищам, інструкції щодо реагування під час кризових ситуацій є у представництв закордонних / міжнародних компаній, оскільки це обов'язкова вимога такого рівня бізнесу та стандарт роботи західного

підприємства. Частково подібна документація є у центральних органах виконавчої влади – міністерствах та відомствах - зокрема, у Міністерстві надзвичайних ситуацій, на підприємствах, пов'язаних з небезпечними виробництвами. Однак подібні інструкції більше стосуються ліквідації наслідків аварій та стихійних лих і не мають комунікаційного напрямку. Тому, коли виникає кризова ситуація, особи, які мають надавати інформацію та контактувати зі ЗМІ (прес-секретарі, радники, PR- менеджери), зіштовхуються із низкою проблем: відсутністю компетентного спікера (особи, яка володіє об'єктивною та повною інформацією і готова надавати її громадськості, а також має відповідні посадові повноваження); невмінням визначити інформаційний привід для виступу; невизначеністю меж розголошення інформації.

Відповідно, такі організації (компанії) не готові адекватно реагувати на кризові ситуації, не допускають навіть думки про можливість їх виникнення. Якщо ж кризова ситуація настає, розробляється так званий «план екстреного реагування», який діє до моменту виходу з такого стану. Антикризові програми стратегічного спрямування

розробляють лише великі компанії, найчастіше з іноземними інвестиціями. З огляду на важливість проблеми, варто було б напрацювати протоколи поведінки на випадок кризового явища і на рівні РДА.

Розглянемо найскладніший з точки зору PR варіант: у районі сталася надзвичайна ситуація, і провина РДА в даному випадку очевидна, хоча пояснюється низкою об'єктивних чинників (відсутністю людей, коштів тощо). Отже, якщо провина організації очевидна, то комунікації мають бути скеровані на заспокоєння аудиторії. При цьому бажано, щоб заспокоювала третя особа, яка викликає повагу, а не «організація-винуватець».

Аудиторії сприйняття інформації слід поділити на страти, і кожна страту має заспокоювати окрема особа, яка має вплив на цю страту. Треба акцентувати увагу на тому, що робиться все можливе для виправлення ситуації, внесення змін, і в подальшому подібні події не повторяться.

Види повідомлень, які можуть знадобитися під час спілкування зі ЗМІ:

- Що робиться для вирішення ситуації.
- Демонстрація послужного списку компанії.
- Переконавання, що це подія одна на мільйон.
- Оголошення про те, що проводиться ретельне розслідування (бажано незалежне).

При цьому медіа-арсенал може бути різноманітним: друковані та електронні ЗМІ, телебачення, радіо, Інтернет, зовнішні носії. Їх використання має відповідати принципам комплексності та взаємного підсилювання, що сприятиме підвищенню ефективності антикризової програми в цілому [44].

Для аудиторій, яких безпосередньо стосується криза, потрібно надавати інформацію про те, що:

- створено кризову групу (може бути інша назва) для захисту інтересів потерпілих;
- ухвалені необхідні алгоритми, виконання яких чітко контролюється;
- запропоновано проект, що передбачає значні поліпшення ситуації;
- діють програми підтримки потерпілих;
- організовано окремі громадські заходи;
- лідери думок та відомі персони висловились на підтримку РДА;
- пересічні громадяни також висловились на підтримку РДА;
- дослідження показали, що процес нормалізується;
- перспективні плани РДА зазнали редагування. Наявність подібних протоколів дозволить здійснювати ефективну комунікацію з громадськістю у кризовий період (а якщо ситуація серйозна, то державним службовцям доведеться мати справу не лише з районними і обласними журналістами, але й з «акулами пера» із центральних телеканалів та інформагенцій), уникати паніки і можливої ескалації кризової ситуації.

Перегляду потребуватиме і наявна ситуація з інформаційною політикою або у рамках створеної на деякий антикризової PR-групи, або

постійно – в рамках діючого сектору внутрішньої політики, аналітики і прогнозування.

Місцевий орган влади – це колективна відповідальність, яка вимагає ділового партнерства та співробітництва між громадськістю та державними службовцями, що перебувають в безпосередній близькості від тих самих мешканців. Прес-служба в РДА (або спеціально уповноважена особа із інших відділів чи секторів) - найефективніший засіб досягнення такого співробітництва. Прес-служба стає тим знаряддям інформування та виховання виборців, який стимулює їх до діяльної та продуктивної участі у справах місцевого значення.

Для задоволення інформаційного інтересу громадян працівники відділу мають використовувати різноманітні види інформації.

Політична інформація (внутріполітична інформація) відображає події, факти, процеси зі сфери політичного життя міста. Це насамперед інформація про проведення виборів до органів місцевого самоврядування (вибори міського голови, депутатів міської ради), органів законодавчої влади (депутатів Верховної Ради), інформація про проведення референдумів тощо. Політична інформація – один з головних важелів державного управління, за допомогою якого держава управляє суспільством.

Економічна інформація розкриває відносини людей у процесі матеріального виробництва. Вона включає відомості про господарчу діяльність, стан економіки, про державне регулювання економічних процесів. Сюди ж зараховуються відомості про фінансову політику в місті. Наприклад, інформація про результати діяльності підприємств різної форми власності, функціонуючих на території міста, або про розподіл та використання бюджетних коштів тощо. Така інформація підвищує економічну грамотність громадян, допомагає їм краще орієнтуватися в економічній політиці міста, регіону, держави.

Правова інформація відображає норми, стосунки, поведінку людей у суспільстві, які держава встановила законодавчо. Але правова інформація –

це не тільки кодекси законів, які не можна порушувати. Це також і супутні відомості, наприклад, інформація про діяльність та рішення судової влади, будні міліції, порушення громадського порядку та ін.

Статистична інформація дає кількісну характеристику подій, явищ, які відбуваються в економічній, політичній, соціальній, культурній та інших сферах життя Рівненщини та Гощанського району.

Соціологічна інформація відображає ставлення окремих громадян та соціальних груп до суспільних подій та явищ, процесів, фактів.

Культурна інформація висвітлює досягнення у галузях мистецтва та освіти. Це повідомлення про фестивалі, концерти, конкурси, виставки, семінари, олімпіади тощо.

Запланована інформація відображає явища, події, які можна передбачити та підготуватися до їх висвітлення. Наприклад, оголошення про засідання колегії РДА, днів прийому громадян та ін. дає можливість заздалегідь підготуватися до їх висвітлення, діяти планомірно, оперативно, своєчасно.

Незапланована інформація відображає події, які передбачити неможливо. Наприклад, інформація про стихійні лиха (снігопади, хуртовини, повені, епідемії), коли за відсутності повідомлень з поінформованих джерел домінують чутки. Щоб уникнути цього, працівники прес-служби (відділу зв'язків з громадськістю) повинні своєчасно забезпечити випуск інформаційних бюлетенів і проведення брифінгів.

Спеціальна інформація має міститися у виступах керівників району, повідомленнях працівників відділів, секторів РДА, матеріалах прес-конференцій, аналітичних довідках про стан громадсько-політичної ситуації у районі тощо.

Аналізуючи практику діяльності Гощанської РДА за період 2009-2012 рр., підкреслимо, що наразі не можна сказати, що істотною ознакою її роботи стали відкритість, діалог влади з широкою громадськістю, з пресою.

Для виправлення ситуації пропонується:

- відкрито проводити колегії Гощанської РДА;
- гласне обговорення питань, пов'язаних із життєзабезпеченням району: бюджетної системи, плану соціально-економічного розвитку і т.д.;
- організувати прямих телефонних ліній, зустрічей керівництва району з населенням за місцем проживання, з трудовими колективами;
- гарантувати доступ громадян до необхідної інформації;
- уважніше працювати із запитами жителів району, регулярному аналізу скарг і пропозицій громадян на адресу районної влади;
- створення системи роботи з пресою і громадськістю, що реалізується через проведення систематичних громадських консультацій щодо соціально-значущих питань; зустрічах керівництва району з представниками засобів масової інформації та громадськості, встановленні діалогових, партнерських відносин влади і преси [45]. Інформування населення Гощанського району про найважливіші напрямки діяльності органів місцевої влади, найбільш значимі події міського життя, налагодження ефективно діючого зворотного зв'язку з мешканцями району є одним з пріоритетних напрямків діяльності відділу зв'язків з громадськістю (у разі його створення, або делегуванні уповноваженої особи) Гощанської РДА.

Головним завданням відділу зв'язків з громадськістю Гощанської РДА стане широке інформування населення про діяльність органів влади, встановлення діалогових, партнерських відносин влади і преси.

Таким чином, головним напрямком роботи відповідного підрозділу Гощанської РДА відділу є планування та організація зв'язків з громадою району.

Підвищення якості надання управлінських послуг, запровадження електронного врядування і соціального партнерства з бізнесом несуть також велике навантаження як інструменти подолання кризових явищ. Електронне врядування дозволяє здешевити управління і наблизити його до споживачів адміністративних послуг, а запровадження соціального партнерства з

бізнесом допоможе вирішувати актуальні соціальні проблеми мешканців району та залучати додаткові ресурси.

3.2. Впровадження технологій антикризового менеджменту в управління державною організацією в умовах нестабільності

Чи не основну увагу у кризовий період в діяльності РДА слід надавати не лише інституційній перебудові, використанням нових – дешевих і ефективних – технологій управління, але й здійсненню повсякденних функцій. З огляду на це слід відзначити, що підготовка до кризової ситуації повинна вестися постійно – чим більше витратимо часу на підготовку, тим більше ресурсів – і людських, і часових будемо мати безпосередньо у час кризи. Тобто менеджерським завданням підготовки до кризового часу є, з однієї сторони, налагодження позитивного іміджу влади та стійкого діалогу із громадськістю, а з іншого – максимальна ефективність проведення діючих «повсякденних» процедур, як то надання адміністративних послуг.

Оскільки формування іміджу влади визначається сприйняттям громадянами її основних інституцій, уявлення про неї, що виникають у свідомості громадян, мають переважно суб'єктивний характер. При цьому переважання "особистих вражень про діяльність державних осіб" у процесі формування їх іміджу очевидне. Тобто державні службовці для більшості громадян є уособленням держави і, залежно від їхнього професіоналізму та сумлінного виконання обов'язків, громадяни оцінюють ефективність державної політики.

Якість надання державною службою послуг населенню є основною умовою наближення держави до пересічного громадянина. Одним із завдань, що визначають досягнення цієї стратегічної мети, є завдання щодо формування нової ідеології діяльності органів державної влади як особливого виду діяльності, що спрямована на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг [46, с. 46].

Для покращення якості надання адміністративних послуг необхідно вживати системні заходи. Насамперед, слід розмежувати в системі органів виконавчої влади органи, які займаються виробленням політики, і органи, що займаються поточним адмініструванням.

Необхідно ретельно регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. При встановленні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися на кінцевий результат. А при вдосконаленні правового регулювання необхідно максимально спрощувати правила і порядок надання послуг.

Принципово важливо виробити стандарти надання адміністративних послуг. При визначенні стандартів якості адміністративних послуг, на нашу думку, можна враховувати такі критерії, як результативність, простота і зручність, оперативність, рівність і чутливість, відкритість, справедливість та зручність оплати.

Обмежуючись адміністративними послугами, що надаються органами місцевого самоврядування, можна використовувати наступний план дій щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг.

Перш за все треба скласти загальний перелік адміністративних послуг. Відповідно до переліку адміністративних послуг створюється довідник щодо процедури надання кожного виду послуг.

Обов'язково необхідно провести навчання тих службовців, які будуть залучені до роботи в єдиному офісі.

Необхідно також знаходити легальні стимули для добросовісної роботи службовців, залучених до так званих „універсамів послуг”, оскільки інтенсивність роботи деяких із них зростатиме, особливо через регулярний прийом громадян та збільшення обсягів „зовнішнього” спілкування, пов'язаного з витребуванням довідок, одержанням погоджень, візувань тощо.

Враховання вищезазначених пропозицій щодо вдосконалення організації надання адміністративних послуг, на нашу думку, сприятиме покращенню якості адміністративних послуг, а, отже, і задоволенню потреб

приватних осіб належним чином, що в свою чергу є головним обов'язком держави.

Важливість орієнтації державних установ на задоволення потреб громадян та покращення їх роботи підкреслюється і науковцями європейських країн, зокрема Великобританії та Німеччини.

Вітчизняні дослідники цієї проблеми вважають, що оскільки покращення рівня надання адміністративних послуг є важливим фактором ефективності державного управління, потрібне більш динамічне привнесення ринкових механізмів у громадський сектор [47, с. 24].

З огляду на це вважаємо за доцільне у практиці надання адміністративних послуг звернутися до досвіду маркетингу послуг та такого поняття, як "стандарт обслуговування" як комплексу обов'язкових для виконання правил обслуговування клієнтів, що покликані гарантувати встановлений рівень якості всіх операцій, що включає [48, с. 34]: максимальну увагу до клієнтів; високу якість комплексу послуг; підвищення освітнього і кваліфікаційного рівня спеціалістів та всього персоналу; грамотне та оперативне застосування форм і методів системи публік рилейшнз з метою підвищення результатів операційної діяльності та популярності організації (органу влади, що надає адміністративну послугу) в суспільстві.

Наприкінці ХХ сторіччя розвиток інформаційних технологій призвів до нової форми спілкування з державою – електронного уряду. Вважають, що така форма спілкування з державою приведе не тільки до більш ефективного й менш витратного адміністрування, але й до кардинальних змін взаємовідносин між громадянами і органами державної влади.

На сьогодні існує багато дилем з приводу визначення поняття "електронний уряд". Так, наприклад, на Заході поняття "електронний уряд" (англ. – "e-government") не завжди розуміли однозначно. У певний час так називали футуристичний уряд "електронних громадян", що регулює життя і безпеку мережі в цілому й електронний бізнес зокрема. У сучасному

розумінні термін "e-government" тлумачиться не лише як "електронний уряд", а як "електронне управління державою", тобто використання в органах державного управління сучасних технологій, у тому числі й інтернет-технологій. Сьогодні E-government – це дуже лаконічний опис сучасного підходу до визначення ролі урядових органів у житті держави і суспільства, що одержує усе більшого поширення на Заході [49, с. 15].

Під поняттям "електронне урядування" розуміємо спосіб організації державної влади за допомогою систем 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.

Взагалі, реалізація ідеї електронного урядування викликає величезний інтерес в усьому світі. США, Великобританія, Швеція, Данія, Норвегія, а також Коста-Ріка, Катар, Об'єднані Арабські Емірати, Латвія, Естонія, Чехія та багато інших країн вже застосовують або починають застосовувати методи електронного урядування. Зокрема, Уряд США надає громадянам різноманітні послуги через Інтернет: видачу ліцензій, сплату штрафів тощо. В Англії реєстрація фірм потребує заповнення через мережу тільки однієї форми.

На Заході використання Інтернету органами управління розглядається зараз як одна з можливостей підвищити ефективність державної влади, ось чому до популярних в Інтернеті позначень "B" і "C", що означає, відповідно, "бізнес" і "споживач" і давно використовується у всяких сполученнях (B2B: business to business – бізнес до бізнесу, B2C: business to consumer, citizen – бізнес до споживача, громадянина), тепер додалося нове – "G" – "Уряд". Як і раніше, у випадку з B2B і B2C, зараз багато хто очікує, що впровадження інформаційних технологій у державне управління дозволить швидко все оптимізувати: знизити витрати на утримання держави, прискорити взаємодію органів державної влади між собою, і з громадянами. Один із найголовніших аргументів на користь електронного урядування, що приводять його

прихильники, – підвищення прозорості влади за рахунок переходу на новий рівень зворотного зв'язку як із громадянами, так і з бізнесом. Держава відтепер сприймається як обслуговуюча, сервісна структура.

Перелік управлінських послуг, які надає Гощанська РДА Рівненської області, наступний [45]:

1. Надання усіх видів соціальної допомоги та субсидії.
2. Виплата компенсацій з придбання твердого палива та скрапленого газу пільговим категоріям населення.
3. Встановлення громадянам, які мають значні заслуги у сфері державної, громадської або господарської діяльності, досягнення у галузі науки, культури, освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту тощо, пенсій за особливі заслуги перед Україною.
4. Встановлення статусів ІВВв, учасника війни, членів сімей померлих (загиблих) в/с, дітей війни.
5. Видача технічних засобів реабілітації (ТЗР) та направлень для отримання ПОВ.
6. Забезпечення санаторно-курортним лікуванням та виплата компенсації взамін санаторно-курортного лікування.
7. Виплата разової грошової допомоги до Дня Перемоги.
8. Виплата одноразової матеріальної допомоги.
9. Підготовка документів для отримання пільгових автомобілів. Виплата компенсації на бензин і ТО.
10. Виплата компенсації на додаткову відпустку громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.
11. Виплата компенсації дітям, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.
12. Виплата грошової компенсації вартості продуктів харчування громадянам, постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи.
13. Виплата компенсації на оздоровлення постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи.

14. Організація відпочинку і оздоровлення дітей та дорослих постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи.
15. Компенсація у разі втрати годувальника.
16. Доплата до пенсії воїнам ОУН-УПА.
17. Державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.
18. Резервування найменування юридичних осіб.
19. Оформлення та видача виписок, довідок з Єдиного Державного Реєстру.
20. Видача рішень сесій та виконкомів.
21. Інформація на запити.
22. Видача всіх видів довідок.
23. Виписки з погосподарських книг.
24. Реєстрація народження, смерті.
25. Видача свідоцтва про смерть, про народження.
26. Видача свідоцтва про шлюб.
27. Оформлення заповіту.
28. Оформлення доручень.
29. Засвідчення підписів.
30. Засвідчення фотокопій.
31. Видача дублікатів заповітів.
32. Реєстрація шлюбу.

Вказаний перелік послуг потребує оптимізації (не з точки зору його скорочення), в контексті зменшення витрачених адміністрацією ресурсів на їх надання.

Аналізуючи стан зовнішнього і внутрішнього середовища Гощанської РДА попередньо (підрозділ 2.1) вказувалося на необхідність запровадження дієвої системи моніторингу, яка дозволяла б не лише відстежувати, але й попереджувати негативні тенденції.

З огляду на зовнішні ризики, які існують для функціонування Гощанської РДА варто оцінювати такі параметри як рівень

вдоволення/невдоволення громадян. Задля цього зазвичай великі корпорації утримують цілі соціологічні служби або замовляють вартісні опитування. Цього, звісно, ні в до кризовий, а особливо – в кризовий період райдержадміністрація собі дозволити не може. Тож необхідно, використовуючи власні ресурси, навчаючи держслужбовців, залучати їх до роботи соціологами.

Насамперед необхідно визначити пріоритети населення – що саме викликає у мешканців найбільшу тривогу? Не секрет, що не про всі напрями діяльності РДА мешканці Гощанського району поінформовані, та й непотрібно їм, мабуть, в їх повсякденному житті знати все те, чим займаються службовці.

Не маючи ресурсів на власне дослідження, можемо скористатися відкритими даними соцдосліджень, які проводили Всеукраїнські служби. Так, для прикладу, проаналізуємо дані опитування, проведеного протягом 09-19 лютого 2012 року КМІСом[50]. Методом інтерв'ю опитано 2031 респондент, що мешкають в усіх областях України (включно з містом Києвом) та в Криму за стохастичною вибіркою, репрезентативною для населення України віком від 18 років.

Статистична похибка вибірки (з імовірністю 0.95 і за дизайн-ефекту 1.5) не перевищує 3.3% для показників близьких до 50%, 2,8% - для показників близьких до 25%, 2,0% - для показників близьких до 10%, 1,4% - для показників близьких до 5%.

Найбільше українців турбують:

- Зростання цін на харчові продукти – 58%
- Зростання цін на комунальні послуги – 54%
- Втрата роботи – 34%
- Несвоєчасна виплата зарплат та пенсій – 32%
- Втрата здоров'я – 30%
- Поглиблення економічної кризи – 27%
- Зростання корупції – 27%

-Розгул злочинності – 20%

-Побоювання за долю рідних та близьких – 19%

Найменше українців турбують:

-Співпраця України з НАТО (1%),

-Міжцерковні проблеми (2%),

-Територіальні претензії з боку країн-сусідів України (3%),

-Поглиблення співпраці з Євросоюзом (3%).

За регіональним розподілом:

-Проблема зростання цін на харчові продукти та комунальні послуги більше турбує мешканців Східного (65% та 59%) та Південного (64% та 60%) регіонів; у Центральному регіоні зростанням цін на харчові продукти стурбовані 55%, на комунальні послуги – 50%, у Західному однаково - 50% опитаних;

-Проблемою втрати роботи дещо більше стурбовані мешканці Центрального та Східного регіонів (однаково 36%); у Західному регіоні цю проблему виділили 32%, у Південному – 31% опитаних;

-Несвоєчасна виплата зарплат та пенсій є найбільш актуальною для мешканців Східного регіону (41%), на другому місці – Центральний регіон (36%). У Південному регіоні ця проблема турбує 27% опитаних, у Західному – 24%;

-Втрата здоров'я є практично в однаковій мірі актуальною проблемою для жителів усіх регіонів: Західний (33%), Центральний (29%), Південний (32%) та Східний (29%);

-Поглиблення економічної кризи більше хвилює мешканців Західного (30%) та Південного (29%) регіонів; у Центральному регіоні цю проблему виділили 25% опитаних, у Східному - 24%;

-Зростання корупції найбільше хвилює мешканців Західного регіону (36%), найменше – Східного (18%); у Південному регіоні цю проблему виділили 29% опитаних, у Центральному – 25%;

-Розгул злочинності найменше турбує мешканців Південного регіону (18%). В інших регіонах ситуація практично однакова: Східний та Західний – 22%, Центральний – 20% опитаних;

-Побоювання за долю рідних та близьких є найбільш актуальною проблемою у Південному регіоні (23%), найменш – у Центральному регіоні (13%); у Західному регіоні цю проблему виділили 20% опитаних, у Східному – 19%.

Взявши за основу ці дані, проаналізуємо власні статистичні показники (табл. 3.1, 3.2).

Таблиця 3.1

Виробництво продукції тваринництва та чисельність худоби та птиці в сільськогосподарських підприємствах Гощанського району у 2013 році¹

Показник	2013р.	2012р.	У % до 2012р.
Реалізовано на забій худоби та птиці у живій вазі, ц	4129	3414	120,9
Вирощено худоби та птиці у живій вазі, ц	5538	5814	95,3
Валовий надій молока, ц	121394	112422	108,0
Надій молока у розрахунку на одну корову, яка була в наявності, кг			
на початок року	4565	4611	99,0
на середнє поголів'я корів	4729	4409	107,3
Чисельність худоби та птиці ¹ , голів			
великої рогатої худоби	5176	5584	92,7
у т.ч. корів	2918	3106	93,9
свиней	301	327	92,0
овець та кіз	1	5	20,0
коней	38	65	58,5

¹Примітка. Складено автором з використанням матеріалів діяльності Гощанської РДА.

Аналізуючи дані табл. 3.1 та 3.2 виявимо, що різкому зростанню піддалися такі продукти як картопля, значно зросли ціни на цукор. Прогнозуючи соціальну напругу з цього питання, розробляємо заходи із вирішення проблеми.

Таблиця 3.2

Індекси роздрібних цін на продовольчі товари¹

(відсотків)

Показник	Лютий 2014р. до лютого 2013р.	Січень-лютий 2014р. до січня-лютого 2013р.
Продовольчі товари	103,3	102,9
М'ясо та птиця свіжі та заморожені	96,1	95,8
М'ясо копчене, солоне та ковбасні вироби	100,0	100,2
Консерви, готові продукти м'ясні	101,4	101,6
Жири тваринні харчові	87,6	87,9
Риба і морепродукти харчові	101,7	100,1
Консерви, готові продукти рибні	100,0	101,6
Молоко та молочна продукція	115,4	115,4
Морозиво	109,3	106,1
Сир сичужний, плавлений та кисломолочний	109,3	108,9
Масло вершкове	107,9	107,6
Яйця і яйцепродукти	69,1	71,5
Олії рослинні	95,5	96,5
Маргарин	100,0	101,2
Цукор	129,7	123,4
Вироби кондитерські цукрові	98,2	98,5
Вироби кондитерські борошняні	100,1	100,2
Борошно	97,6	97,1
Вироби хлібобулочні (крім кондитерських)	100,8	100,9
Крупи і бобові	107,0	102,3
Вироби макаронні	101,0	100,7
Картопля	339,4	332,0
Овочі	108,4	106,0
Плоди, ягоди, виноград, горіхи	89,9	85,6
Консерви овочеві	100,9	101,0
Консерви фруктово-ягідні	92,1	92,5
Горілка та вироби лікєро-горілчані	104,8	104,6
Напої слабоалкогольні	104,7	105,4
Вина	104,4	103,9
Коньяк	104,3	104,2
Вина ігристі (шампанське)	101,2	101,2
Пиво	105,3	106,4
Чай	98,7	98,8
Кава	101,3	100,6
Сіль	109,1	106,3
Напої безалкогольні	103,1	102,9
Води мінеральні	105,2	103,7
Вироби тютюнові	112,2	112,3
Інші продовольчі товари (вкл. мед)	102,4	101,5

¹Примітка. Складено автором з використанням матеріалів діяльності Гоцанської РДА.

Задля ефективного прогнозуванню та забезпеченню від внутрішніх чинників, серед працівників Гощанської РДА ініціюємо опитування ступенем задоволеності їх роботи.

Для Гощанської РДА (див. підрозділ 2.1.) характерна висока якість кадрового складу, тож важливою складовою внутрішньої ефективності роботи адміністрації є мотивація державних службовців. Зважаючи на обмеженість особливих фінансових ресурсів на районному рівні, необхідно визначити не лише матеріальні складові мотивованості службовців.

Для кращого вивчення мотивації діяльності посадових осіб Гощанської РДА було проаналізовано ряд соціологічних досліджень, які були проведені в період з 2005 по 2011 рр. Об'єктом соціологічних досліджень були публічні службовці різних областей України. Аналіз декількох соціологічних досліджень дав нам змогу простежити зміни, виявити тенденції, побачити сильні та слабкі сторони системи мотивації, що реалізується у державному управлінні та місцевому самоврядуванні.

Н. Поліщук було проведено експериментальне дослідження щодо визначення основних мотиваційних факторів, які впливають на активізацію професійної діяльності публічних службовців [52]. Кількість респондентів склала 103 особи. Соціологічне дослідження реалізовувалось за допомогою методики вивчення мотиваційного профілю особистості, розробленої теоретиками управління персоналу Ш. Річі та П. Мартіном. В опитуванні респондентам було запропоновано визначити значимість мотиваційних факторів, які найбільше впливають на активність персоналу (див. таблицю 3.3).

Аналіз даних таблиці свідчить, що найважливішого значення серед ієрархії потреб респондентів посідають нематеріальні фактори мотивації. Серед них виділяємо цікаву роботу – 77 % опитаних, прагнення до досягнень – 64 % опитаних та самовдосконалення – 49 % опитаних. Погоджуємось з твердженням Н. Поліщук, для працівників, які обрали саме ці фактори характерне прагнення до досягнення цікавих цілей та виконанню цікавих

завдань. Вони здатні впливати на інших, іноді – делегувати повноваження, іноді – контролювати, прагнуть рости і розвиватися як особистість, потребують цікавої та корисної роботи [52, с.252].

Таблиця 3.3

Показники факторів мотивації публічних службовців¹

№	Назва фактору	Висока потреба (кількість респондентів, %)	Середня потреба (кількість респондентів, %)	Низька потреба (нижче середнього) (кільк. респондентів, %)
1	Високий зарібок та матеріальне заохочення	5	76	19
2	Фізичні умови роботи	0	70	30
3	Структуризація роботи	27	59	14
4	Соціальні фактори	8	85	7
5	Взаємовідносини	0	81,5	18,5
6	Визнання	47	51	2
7	Досягнення	64	36	0
8	Влада і вплив	24	68	8
9	Різноманітність	13,5	77	9,5
10	Креативність	43	57	0
11	Самоудосконалення	49	51	0
12	Цікава робота	77	23	0

¹Примітка. Складено автором з використанням матеріалів діяльності Гоцанської РДА.

Серед другої хвилі мотиваційних факторів за черговістю респонденти виділили визнання результатів діяльності 47 % опитаних, креативність – 43 % опитаних, структуризація роботи – 27 % опитаних та потяг до влади – 24 % опитаних. Таким чином, бачимо своєрідне поєднання матеріальних та нематеріальних форм мотивації.

Мотиваційними фактори-аутсайдерами для респондентів з високим рівнем потреб виявились: взаємовідносини в колективі (жодного вибору цього фактору), фізичні умови праці (жодного вибору цього фактору), високий зарібок та матеріальне заохочення (5 % опитаних), соціальні фактори (8 % опитаних). Цікаво, що високий зарібок та матеріальне

заохочення у респондентів з високими потребами склав лише 5 % опитаних, але в той же час серед респондентів з середніми потребами він є найвищим (76 % опитаних). Аналіз відповідей респондентів з високими потребами про те, що фізичні умови не стимулюють їх до професійної діяльності, що ще раз підтвердив положення двохфакторної теорії Ф. Герцберга, що умови праці на є мотивуючим чинником.

Головний висновок, на думку Н. Поліщук, полягає в тому у трудовій діяльності публічних службовців важливу роль відіграють саме мотиви. Знаючи основні потреби працівника, можна передбачити його дії та поведінку при виконанні службових завдань, передчасно визначити, чи буде він задоволений виконанням своїх професійних обов'язків та наскільки ефективно буде їх виконувати [52, с. 253].

Отже, аналіз даних та результати цього соціологічного дослідження дозволили виділити основні мотиваційні фактори у системі мотивації публічної служби, а також засвідчили про ефективність використання методики вивчення мотиваційного профілю для вивчення діяльності службовців в управлінській сфері.

Для визначення рівня мотивації працівників Гощанської РДА нами на основі праць В.Д.Бондара [53-60] було розроблено анкети опитування (Додаток Є). Соціологічне дослідження було проведене у формі експертного опитування, що дозволяло моделювати потрібні досліднику ситуації для того, щоб виявити потреби, інтереси, мотиви службовців у різних ситуаціях.

3.3. Застосування ситуаційного підходу до управління державним органом в умовах нестабільності

Однією з головних складових успішної реалізації стратегії організації є застосування сучасних систем менеджменту. Вочевидь, вказане найбільше стосується ситуацій, які наближені до надзвичайних і організацій, які мають

справи з управління складними соціальними системами, тобто застосовне щодо управління державним органом.

Еволюція управлінських парадигм призвели до створення у 60-их роках минулого століття концепції ситуаційного підходу, який базується на понятті ситуації як певного набору обставин, які впливають на організацію і вимагають ретельного добору управлінських інструментів для вирішення конкретної проблеми в межах даної ситуації.

Це вимагає від управлінця розуміння процесу менеджменту і функціонування організації в цілому, вміння швидко і чітко оцінювати фактори, які є основними в даній ситуації а також прогнозувати їх зміну при управлінському втручанні. Ситуаційний підхід вимагає також знання методик і прийомів управлінської діяльності, спрямованих на мінімізацію негативних наслідків для керованої системи (в нашому випадку – на рівні РДА).

Системний підхід, що тісно пов'язаний із ситуаційним, намагається інтегрувати різні окремі підходи. Він також підкреслює нерозривний взаємозв'язок між управлінськими функціями і не розглядає їх окремо.

Як і системний, ситуаційний підхід – це не просто набір методів керівництв, що пропонуються всім організаціям, а скоріше спосіб мислення про організаційні проблеми та їх розв'язання. У ньому також збережена концепція процесу управління, придатна для всіх організацій. Однак ситуаційний підхід визнає, що, хоча загальний процес однаковий, специфічні прийоми, які повинен використовувати керівник для ефективного досягнення цілей організації, можуть багатократно варіюватися.

Завдання ситуаційного підходу – це погодження конкретних прийомів і концепцій із конкретними ситуаціями для найефективнішого досягнення цілей організації.

Ситуаційний підхід концентрується на ситуаційних розбіжностях між організаціями й усередині самих організацій. Він намагається визначити, які є значимі змінні ситуації і як вони впливають на ефективність організації.

Серед синтетичних учень про управління помітне місце займають ситуаційні теорії (підходи). Суть цих теорій полягає в тому, що результати одних і тих самих управлінських дій у різних ситуаціях можуть дуже відрізнятися один від одного.

Тому, здійснюючи всі необхідні управлінські дії, такі, як планування, або розпорядництво, або контроль, менеджери повинні виходити з того, у якій ситуації вони діють.

Ситуаційні теорії управління дають рекомендації щодо того, як варто керувати в конкретних ситуаціях.

Ситуаційні теорії заперечують наявність універсальних підходів до управління, узагальнюючих, всеохоплюючих принципів побудови і здійснення будь-якого управління.

Згідно з цими теоріями управління – це передусім мистецтво менеджера зрозуміти ситуацію, розкрити її характеристики і вибрати відповідне управління, а вже потім додержуватися наукових рекомендацій в галузі управління, які мають узагальнюючий та універсальний характер (процесний, системний і ситуаційні підходи тощо).

Методологію ситуаційного підходу можна пояснити як чотирикроковий процес. Керівник повинен:

- 1) знати засоби професійного управління, які вже довели свою ефективність. Мається на увазі розуміння процесу управління, індивідуальної і групової поведінки, системного аналізу, методів планування і контролю й кількісних методів прийняття рішень;

- 2) уміти передбачати ймовірні наслідки (позитивні й негативні) застосування методики або концепції, бо кожна з управлінських концепцій і методологій має свої сильні й слабкі сторони або порівняльні характеристики у випадку, коли вони застосовуються до конкретної ситуації.

- 3) уміти правильно інтегрувати ситуацію та визначати, які чинники найбільш важливі в цій ситуації та який імовірний ефект може спричинити зміна однієї або декількох змінних;

4) уміти погоджувати конкретні прийоми, що викликали б найменший негативний ефект і мали б найменше недоліків, із конкретними ситуаціями, тим самим забезпечуючи досягнення цілей організації найефективнішим шляхом в умовах існуючих обставин.

Успіх або неуспіх ситуаційного підходу значною мірою ґрунтується на третьому кроці, який визначає змінні ситуації та їхній вплив. Якщо це не буде зроблено правильно, не можна цілком оцінити порівняльні характеристики або пристосувати метод до ситуації. При можливості аналізу ситуації не виникає необхідності вдаватися до здогадок або методу проб і помилок для визначення найбільш підходящого рішення організаційних проблем. Недавні дослідження свідчать про те, що деякі ситуаційні змінні можуть фактично бути виокремлені. Встановлення цих основних змінних, особливо у сфері поведінки організаційних структур і кількісних оцінок, – найбільш важливий внесок ситуаційного підходу в управління.

Неможливо, однак, визначити всі змінні, які впливають на організацію. Для практичних цілей менеджери можуть розглядати тільки ті чинники, які найбільш важливі для організації, і ті, що скоріше можуть вплинути на її успіх. Усуненням великої кількості незначних розходжень між організаціями і ситуаціями скорочується число змінних до розумних меж, без відчутної втрати точності. Більшість дослідників вважають, що існує не більше десятка чинників, які можна класифікувати за двома основними класами внутрішніх і зовнішніх змінних.

Процесний підхід до управління організацією – підхід до управлінської теорії, яка базується на концепції, згідно з якою управління є безперервна серія взаємопов'язаних дій або функцій [61, с. 692].

Ця концепція, яка означає різкий поворот в управлінській думці, широко застосовується нині. Вказаний підхід був уперше запропонований прихильниками школи адміністративного управління, які намагалися описати функції менеджменту. Однак ці автори були схильні розглядати

такого роду функції як незалежні одна від одної. Процесний підхід, на противагу цьому, розглядає функції управління як взаємозалежні [62].

Вітчизняні дослідники О. Кузьмін, Н.Петришин та Н.Сиротинська, вивчаючи різні підходи до управління, в тому числі і ситуаційний, пропонують розглядати модифіковану систему управління – процесно-структурований менеджмент, який вони уявляють в якості моделі, що включає чотири етапи (рис.3.1)

Це, по-перше, реалізація конкретних функцій менеджменту, по-друге – формування методів менеджменту, по-третє – формалізація методів менеджменту і по-четверте – реалізація управлінського впливу на систему.

При цьому управлінська система являє собою відкриту систему, на яку впливають зовнішні фактори, а на виході ми маємо результат – в нашому випадку, очевидно, цей результат вимірюватиметься соціальними цінностями – стабілізація системи, зростання соціальної відповідальності тощо.

Наприклад, у згадуваній вище ситуації із підвищенням рівня споживчих цін, першим етапом буде створення самої сукупності способів впливу на ситуацію, тобто створення(функціонування) відповідного підрозділу (відділу). На другому етапі відбувається вибір методів впливу – чи це буде втручання на ринок із продовольчими запасами державного резерву, чи засоби стимулювання картоплярства, чи переговори із сільгоспвиробниками (домовитися з ними про надання дешевих кредитів, пального чи добрив в обмін на фіксовані ціни на продукцію тощо).

На третьому етапі відбувається формалізація управлінського впливу – готується розпорядження голови РДА, відповідні Положення про надання допомоги сільгоспвиробникам, клопотання-листи перед вищестоящими органами державної влади тощо. На четвертому етапі відбувається контроль за виконанням рішень, моніторинг ситуації.

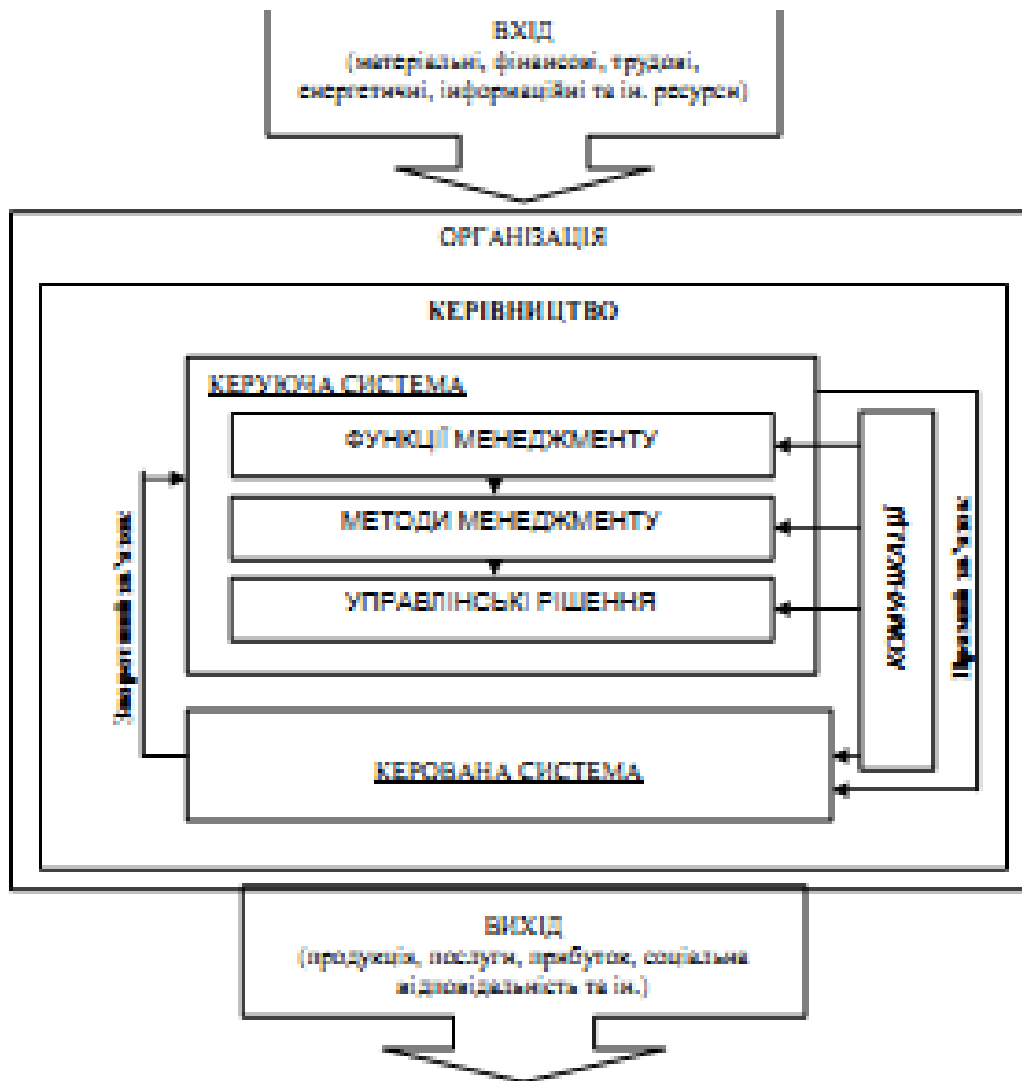


Рис. 3.1 Графічна модель провесно-структурованого менеджменту¹

¹Примітка. Складено автором з використанням [81].

Однією з найсучасніших у поясненні ситуаційного підходу моделей прийняття рішень є модель, запропонована Віктором Врумом і Пилипом Йеттоном, яка пізніше була істотно доповнена за участю Артура Яго.

Ця модель орієнтована на залучення підлеглих до участі в прийнятті рішень. Відповідно керівнику пропонується зосереджувати увагу на проблемі, що має бути вирішена, і на ситуації, з якої проблема виникла. Йдеться про те, що ряд соціальних процесів може впливати на рівень участі підлеглих у вирішенні проблем.

Головною ідеєю моделі є те, що ступінь або рівень залучення підлеглих до участі в ухваленні рішення залежить від характеристик ситуації. Стосовно до даної моделі не існує єдиного правильного способу ухвалення рішення, придатного для всіх ситуацій. Після аналізу й оцінки кожного аспекту проблеми керівник визначає, який стиль щодо участі підлеглих в ухваленні рішення йому краще застосовувати.

Останній варіант моделі пропонує використання дерева рішень для визначення стилю управління начальника, найбільш відповідного сформованій ситуації. При використанні моделі керівник (начальник штабу) начебто йде по гілках цього дерева зліва направо. При цьому він зіштовхується з десятьма проблемними ситуаціями. Оцінка ситуації проводиться ним за вісьмома аспектами проблеми з вибором по кожному з них відповіді: високий/висока або низький/низька. Ці відповіді, зрештою, виводять керівника на конкретну проблемну ситуацію і рекомендований для неї стиль ухвалення рішення (див. табл. 3.4, рис. 3.2).

Кожний із зазначених стилів щодо керівництва групою означає:

– АІ – керівник приймає рішення сам, використовуючи наявну в нього на цей час інформацію;

– АІІ – керівник одержує необхідну інформацію від своїх підлеглих і потім сам приймає рішення. Підлеглі залучаються тільки на етап збору інформації. Вироблення рішення і його прийняття здійснює керівник;

– КІ – керівник на індивідуальній основі ділиться міркуваннями щодо проблеми з підлеглими, які мають до неї відношення, з метою отримання від них ідей і пропозицій, не збираючи при цьому їх у групу. Потім він сам приймає рішення, що може ґрунтуватися на внеску підлеглих, а може й ні;

Алгоритм оцінки ситуації¹

Аспекти проблеми		
Скорочена назва	Аспект	Оцінка аспекту
ВМ	Вимога до методу	Який рівень вимог до методу прийняття рішень?
ВЗ	Вимоги до зобов'язань	Який рівень зобов'язань підлеглих у передбачуваному рішенні?
ІК	Інформованість командира	Наскільки командира поінформовано для ухвалення рішень?
СП	Структурованість проблеми	Який рівень структурованості проблеми?
ІП	Імовірність підпорядкування	З якою імовірністю очікується, що підлеглі візьмуть на себе зобов'язання щодо виконання одноособового рішення?
СЦ	Спільність цілей	Наскільки підлеглі згодні з тим, що вирішення цієї проблеми – в інтересах усієї групи або організації?
МК	Можливість конфлікту	У якому ступені існує можливість конфлікту між підлеглими у разі прийняття цього рішення?
ІП	Інформованість підлеглих	Наскільки підлеглі володіють необхідною інформацією для ухвалення рішення?

¹Примітка. Складено автором з використанням [74].

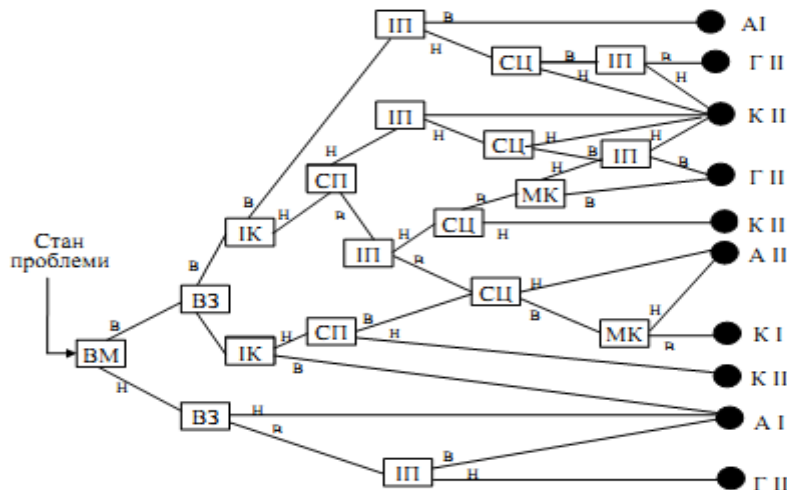


Рис. 3.2. «Дерево рішень» Врума-Яго¹

¹Примітка. Складено автором з використанням [81].

в – високий, н- низький, АІІ – стиль керівництва, чорний круг – проблемна ситуація.

– КІІ – керівник ділиться міркуваннями щодо проблеми з підлеглими, зібравши їх разом. Під час наради він вислуховує їх ідеї та пропозиції. Потім приймає рішення, яке може або відображувати, або ні їхній внесок;

– ГІІ – керівник ділиться міркуваннями щодо проблеми з підлеглими, зібравши їх у групу. Вони разом із ним виробляють і оцінюють альтернативи і намагаються досягти консенсусу стосовно рішення. Роль, яку виконує при цьому керівник, більше схожа на роль голови зборів, який координує дискусію, концентрує увагу на проблемі й робить усе для того, щоб розглядалися найбільш важливі аспекти проблеми. Керівник не намагається впливати на групу з тим, щоб вона прийняла його рішення, і виявляє готовність прийняти і виконати будь-яке рішення, що одержало підтримку всієї групи. У ранньому варіанті моделі існував стиль ГІ. Однак пізніше він був виключений, бо мало чим відрізнявся від стилю ГІІ.

Однією з відмітних рис моделі є те, що в цілому вона більш акцентує увагу на вивченні ситуації, ніж на особистості керівника. Дійсно, може варто говорити про автократичну ситуацію і ситуацію участі, а не про автократичного керівника або керівника, який бере участь.

Управлінською наукою створено різні підходи щодо визначення закономірностей і методів до їхнього формування. Одним з визначень терміна “підхід” є опис тих змін і заходів, які передбачається здійснити для визначення існуючої проблеми. При вдосконаленні організаційних структур управління повинна використовуватись низка підходів, які мають взаємодоповнювати властивості кожного з них, або кожен з них повинен створювати умови для ефективного використання інших. Найбільш поширеними вважаються об’єктно-цільовий, проблемно-цільовий, ситуаційний, системний і процесний підходи.

Об’єктно-цільовий підхід до проектування організаційних структур управління головним процесом передбачає пошук способів зв’язку елементів системи та їхньої взаємодії. Він здатен виявити причинно-наслідкові зв’язки між елементами, кількісні значення параметрів взаємодіючих елементів,

особливості комунікаційних процесів і характер поведінки господарюючих суб'єктів. Останні є багатоцільовими, змістовно-соціальними з множиною системних і локальних зв'язків у внутрішньому і зовнішньому середовищі, де вирішуються складні, комплексні проблеми розвитку.

Проблемно-цільовий підхід передбачає побудову організаційної структури шляхом побудови “дерева цілей” з орієнтацією на вирішення існуючих і постійно виникаючих проблем.

Змістом ситуаційного підходу є побудова структур, здатних враховувати зміни в навколишньому середовищі, при цьому беруть до уваги такі чинники: зовнішнє середовище, технологія здійснення управлінської праці, стратегічний вибір керівництва по відношенню до цілей організації, поведінку працівників.

Системний підхід надає можливість багатоаспектного розгляду організаційних структур з урахуванням кількості елементів і відносин між ними, частин організаційних структур та інших системних характеристик.

Необхідність використання процесного підходу зумовлена таким. “Процес” є базовим елементом у низці управлінського інструментарію. Під ним розуміють стійку цілеспрямовану сукупність взаємопов'язаних видів діяльності, яка перетворює “входи” в управлінську систему в її “виходи”, які мають цінність для споживачів. Особливістю управлінських процесів є те, що більшість з них є наскрізними, оскільки виконуються в різних управлінських підрозділах і ланках. Другою властивістю процесів управління є практично стандартний набір їх функцій, хоч методи виконання останніх, інформація і межі досягнення результатів можуть суттєво відрізнятись. Удосконалення процесів здійснюється за рахунок упровадження нових управлінських зв'язків, відносин і якісно нового змісту, що визначають новий результат управлінської дії. Разом з тим слід підкреслити, що жодна функція процесу управління не є самостійною і незалежною від інших функцій. Удосконалення однієї з них повинні передбачати певні зміни властивостей і розширення можливостей інших функцій.

Використання процесного підходу дозволяє спрямувати діяльність усіх органів управління на досягнення кінцевого, вимірюваного результату поставлених цілей. Останнє визначає його місце у складі підходів до вдосконалення організаційних структур управління.

Використання сукупності підходів і моделей проектування організаційних структур управління дозволяє створити гнучку конгломератну структуру органів управління містом на корпоративних засадах, яка здатна забезпечити постійну адаптованість органів управління до динамічних змін у суспільстві. Незважаючи на поєднання низки самостійних моделей організаційних структур, вона може мати самостійний статус.

Пропонована схема побудови конгломератної організаційної структури управління муніципальним утворенням на корпоративних засадах представлена на рис. 3.3. Її проектування побудовано на поєднанні переваг системного, об'єктно- і проблемно-цільового, процесного і ситуаційного підходів.



Рис. 3.3. Принципова схема побудови організаційної структури управління підсистемами на районному та муніципальному рівнях

¹Примітка. Складено автором.

Функціонування корпоративних організаційних елементів, формування і реалізація результатів управлінських процесів передбачені в контурі управлінської інфраструктури, для побудови якої використовуються елементи дивізійної, матричної, мережної та лінійно-функціональної моделей організаційних структур.

Результатом реструктуризації існуючих організаційних структур муніципального менеджменту є отримання загального синергетичного ефекту управління за рахунок інтеграції сукупних ефектів від дії його складових і його сукупного підвищення за рахунок сумісної дії.

До основних переваг органу управління, побудованому на корпоративних засадах, можна віднести організаційну гнучкість, підвищення ефективності використання людських ресурсів, можливість функціональних фахівців брати участь у розробці та ухваленні рішень.

Корпоративний орган управління створює “мости”, які з'єднують структури органів управління містом господарюючих суб'єктів і функціональні одиниці, розширює між ними співробітництво, впроваджує децентралізацію і демократизацію управління, створює можливості координації та поділу ресурсів територіальної громади, поглиблює співпрацю, зменшує внутрішню конкуренцію, враховує ситуативні чинники при розробці Програм і проектів розвитку.

У зв'язку з вищевказаним вбачається за необхідне на рівні Гощанської РДА передбачити процедуру прийняття рішень співвідносно до процесно-структурного підходу, створення алгоритмів дій для вирішення ключових проблемних ситуацій – підвищення споживчих цін, суспільно-політична нестабільність, надзвичайна ситуація, пов'язана з техногенною або військовою загрозою.

Стиль керівництва при цьому може залишатися сталим, але найбільш ефективним, навіть в критичній ситуації, буде застосування технологій максимального залучення службовців та консультантів до напрацювання рішень.

Уявляється також необхідним створення тимчасових управлінських структур за принципом мережевої системи, ситуаційних кімнат-штабів на час вирішення проблемних ситуацій. Інформаційно-аналітична діяльність апарату РДА на цей час повинна бути підпорядкована забезпеченню процесної управлінської діяльності структурних підрозділів РДА та адміністрації в цілому.