

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМ. ПЕТРА МОГИЛИ

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ  
В УКРАЇНІ**

Підручник

**ADMINISTRATIVE MANAGEMENT IN UKRAINE**

Textbook

Миколаїв 2021

ISBN 978-966-2650-33-4  
УДК 35:005.5(477) (075.0)  
<https://doi.org/10.34132/IDU.2021.6>  
А31

**Рецензенти:**

**Хаджирадєва С.К.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та публічної служби НАДУ при Президентові України.

**Лопушинський І.П.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління ХНТУ;

**Карамішев Д.В.** – доктор наук з державного управління, професор, заступник директора ХАРІДУ НАДУ при Президентові України.

*Рекомендовано до друку Науково-методичною радою Інституту державного управління ЧНУ ім. Петра Могили (протокол № 4 від 27.01.2021 р.)*

**А31** Адміністративний менеджмент в Україні: підручник./ Кол. авт.; за заг. ред. В. М. Ємельянова, О. Н. Євтушенка. – Миколаїв : Ємельянова Т. В., 2021. – 281 с.  
<https://doi.org/10.34132/IDU.2021.6>  
ISBN 978-966-2650-33-4

**Авторський колектив:** Андріяш В.І. – д. н. держ. упр., в.о. проф.; Багмет М.О. – д. і. н., проф.; Бєглиця В.П. – д. н. держ. упр., проф.; Бондар Г.Л. – к. політ. н., доц.; Верба С.М. – магістр держ. упр., ст. викладач; Гаркуша А.М. – магістр держ. упр., провідний фахівець; Даций Н.В. – д. н. держ. упр., проф.; Даций О.І. – д. е. н., проф.; Драган І.В. – д. н. держ. упр., доц.; Драган І.О. – д. н. держ. упр., проф.; Дєрега В.В. – к. політ. н., доц.; Євтушенко О.Н. – д. політ. н., проф.; Ємельянов В.М. – д. н. держ. упр., проф.; Кабаєва А.І. – магістр міжнародних відносин, провідний фахівець; Козлова Л.В. – к. н. держ. упр., доц.; Лушагіна Т.В. – к. політ. н., ст. викладач; Малікіна О.А. – магістр держ. упр., ст. викладач, провідний фахівець; Плєханов Д.О. – д. н. держ. упр., проф.; Сорока С.В. – д. н. держ. упр., проф.; Тимофєєв С.П. – к. н. держ. упр., доц.; Штирьов О.М. – к. н. держ. упр., доц.; Шутьга А.А. – к. н. держ. упр., в.о. доц.

У підручнику розглянуто сутність та загальний зміст адміністративного менеджменту, як практичну діяльність у адміністративній сфері органів державної влади та місцевого самоврядування. Досліджено специфіку діяльності суб'єктів управління в системі державної служби. Охарактеризовано діяльності суб'єктів управління в системі місцевого самоврядування. Досліджено процес реалізації функцій суб'єктів управління в системі менеджменту органів влади. Розглянуто концептуальні засади стратегічного управління, основні положення та технології управління персоналом у системі менеджменту органів влади. Наведено методику антикризового управління та управління змінами в системі менеджменту органів влади.

The textbook examines the essence and general meaning of administrative management, as a practical activity in the administrative sphere of public authorities and local self-government. The specificity of the activity of the subjects of management in the system of public service has been investigated. The activities of the subjects of management in the system of local self-government are characterized. The process of realization of the functions of the subjects of management in the management system of the authorities is investigated. The conceptual foundations of strategic management, the main provisions and technologies of personnel management in the management system of authorities are considered. The methodology of anti-crisis management and management of changes in the management system of authorities is presented.

**УДК 35:005.5(477) (075.0)**

ISBN 978-966-2650-33-4

© Ємельянов В. М.,  
Євтушенко О. Н.

# ЗМІСТ

## ПЕРЕДМОВА

### Тема 1. АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

1.1. Сутність та загальний зміст адміністративного менеджменту.....	6
1.2. Сутність діяльності суб'єктів управління в системі державної служби .....	12
1.3. Характеристика діяльності суб'єктів управління в системі місцевого самоврядування.....	20
1.4. Принципи діяльності суб'єктів управління в системі адміністративного менеджменту.....	
<i>Питання для самоконтролю.....</i>	27
<i>Тестові завдання .....</i>	34
<i>Управлінські ситуації для обговорення .....</i>	34
<i>Теми рефератів .....</i>	36
<i>Глосарій .....</i>	37
<i>Використані та рекомендовані джерела і література .....</i>	38

### Тема 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

2.1. Загальна характеристика функцій суб'єктів управління в системі адміністративного менеджменту.....	41
2.2. Реалізація функції мотивації в системі адміністративного менеджменту .....	49
2.3. Основні теорії реалізації функції мотивації в системі адміністративного менеджменту.....	55
<i>Питання для самоконтролю.....</i>	63
<i>Тестові завдання .....</i>	63
<i>Управлінські ситуації для обговорення .....</i>	65
<i>Теми рефератів .....</i>	65
<i>Глосарій .....</i>	65
<i>Використані та рекомендовані джерела і література .....</i>	66

### Тема 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

3.1. Стратегічна роль персоналу в системі адміністративного менеджменту .....	69
3.2. Місце та роль стратегії в діяльності керівника органу влади.....	75
3.3. Організаційна культура в системі стратегічного управління .....	83
3.4. Стратегічне управління як засіб розвитку органів влади в умовах децентралізації.....	93
<i>Питання для самоконтролю .....</i>	99
<i>Тестові завдання .....</i>	99
<i>Управлінські ситуації для обговорення .....</i>	100
<i>Теми рефератів .....</i>	100
<i>Глосарій .....</i>	101
<i>Використані та рекомендовані джерела і література .....</i>	101

### Тема 4. РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

4.1. Базові моделі реалізації стратегічного управління в органах влади .....	104
4.2. Методологія вироблення і прийняття стратегічних рішень у системі адміністративного менеджменту .....	113
4.3. Особливості реалізації стратегічного управління в органах влади .....	116

4.4. Стратегічне управління та формування програми діяльності органів державної влади в умовах євроінтеграції.....	123
<i>Питання для самоконтролю.....</i>	130
<i>Тестові завдання.....</i>	130
<i>Управлінські ситуації для обговорення.....</i>	131
<i>Теми рефератів.....</i>	131
<i>Глосарій.....</i>	132
<i>Використані та рекомендовані джерела і література.....</i>	132
<b>Тема 5. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ</b>	
5.1. Система управління персоналом в органах влади.....	135
5.2. Оцінювання персоналу органів влади.....	142
5.3. Базові кадрові технології в управлінні персоналом органів влади.....	151
<i>Питання для самоконтролю.....</i>	157
<i>Тестові завдання.....</i>	157
<i>Управлінські ситуації для обговорення.....</i>	158
<i>Теми рефератів.....</i>	159
<i>Глосарій.....</i>	159
<i>Використані та рекомендовані джерела і література.....</i>	160
<b>Тема 6. ТЕХНОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ</b>	
6.1. Аудит-технологія управління персоналом у системі органів влади.....	163
6.2. Маркетинг-технологія управління персоналом в органах влади.....	171
6.3. Лізингові технології управління персоналом в органах влади.....	179
<i>Питання для самоконтролю.....</i>	187
<i>Тестові завдання.....</i>	187
<i>Управлінські ситуації для обговорення.....</i>	189
<i>Теми рефератів.....</i>	190
<i>Глосарій.....</i>	190
<i>Використані та рекомендовані джерела і література.....</i>	191
<b>Тема 7. ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ (PR) В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРАТИВНОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ В УКРАЇНІ</b>	
7.1. Публічна комунікація та PR в публічному управлінні.....	194
7.2. PR -реклама та фактори, що впливають на формування іміджу та розвитку управлінської компетентності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування	198
7.3. Публічна політика держави щодо управління конфліктами в соціумі як засіб подолання кризових явищ в адміністративному менеджменті.....	205
<i>Питання для самоконтролю.....</i>	207
<i>Тестові завдання.....</i>	207
<i>Управлінські ситуації для обговорення.....</i>	209
<i>Теми рефератів.....</i>	209
<i>Глосарій.....</i>	209
<i>Використані та рекомендовані джерела і література.....</i>	210
<b>Тема 8. АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я</b>	
8.1. Міжнародні норми, стандарти та організації в сфері охорони здоров'я.....	212
8.2. Системи організації охорони здоров'я та моделі їх фінансування.....	217
8.3. Заклади охорони здоров'я як об'єкти управління в системі охорони здоров'я.....	222
<i>Питання для самоконтролю.....</i>	229

<i>Тестові завдання</i> .....	229
<i>Управлінські ситуації для обговорення</i> .....	229
<i>Теми рефератів</i> .....	229
<i>Глосарій</i> .....	232
<i>Використані та рекомендовані джерела і література</i> .....	230

## **Тема 9. ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ. НАВЧАННЯ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ В УКРАЇНІ**

9.1. Історичний еккурс формування концепту організаційної культури у владних структурах .....	232
9.2. Зміст організаційної культури в системі адміністративного менеджменту.....	240
9.3. Чинники та фактори, що впливають на реформування організаційної культури..... в системі адміністративного менеджменту.....	247
9.4. Навчання та підвищення кваліфікації управлінських кадрів .....	254
<i>Питання для самоконтролю</i> .....	258
<i>Тестові завдання</i> .....	259
<i>Управлінські ситуації для обговорення</i> .....	261
<i>Теми рефератів</i> .....	261
<i>Глосарій</i> .....	261
<i>Використані та рекомендовані джерела і література</i> .....	262

## **Тема 10. АНТИКРИЗОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ**

10.1. Поняття та зміст кризи та кризових явищ як об'єктів регулювання антикризового менеджменту.....	265
10.2. Антикризовий менеджмент в публічному управлінні .....	269
10.3. Публічна політика держави щодо управління конфліктами в соціумі як засіб подолання кризових явищ у державному управлінні та місцевому самоврядуванні.....	273
10.4. Антикризовий менеджмент в регіональному управлінні.....	275
<i>Питання для самоконтролю</i> .....	278
<i>Тестові завдання</i> .....	278
<i>Управлінські ситуації для обговорення</i> .....	279
<i>Теми рефератів</i> .....	279
<i>Глосарій</i> .....	280
<i>Використані та рекомендовані джерела і література</i> .....	280

---

## ТЕМА 1. АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

- 1.1. Сутність та загальний зміст адміністративного менеджменту
- 1.2. Сутність діяльності суб'єктів управління в системі державної служби
- 1.3. Характеристика діяльності суб'єктів управління в системі місцевого самоврядування
- 1.4. Принципи діяльності суб'єктів управління в системі органів влади

***Ключові слова:** менеджмент, управління, суб'єкти управління, об'єкти управління, державне управління, державна служба, державна влада, органи державного управління, органи державної влади, менеджмент органів влади, менеджмент органів місцевого самоврядування.*

### 1.1. Сутність та загальний зміст адміністративного менеджменту

Категорія «менеджмент» з англійської мови найчастіше перекладається як «управління». Проте спочатку цей термін означав вміння об'їжджати коней, правити ними та керувати колісницями. Дієслово «to manage» виникло від латинського слова manus (рука). Згодом і до сьогодні цей термін застосовується для позначення управління людськими та матеріальними ресурсами, що передбачає досягнення поставлених цілей на основі використання праці й мотивів поведінки.

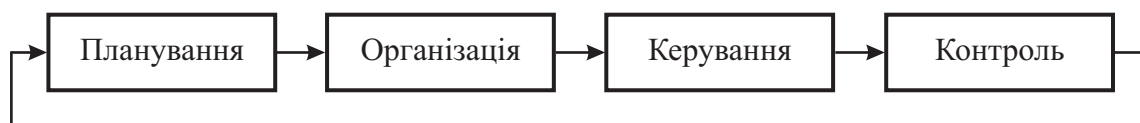
Загалом, категорія «менеджмент» вживається в кількох значеннях. Перш за все, мається на увазі інтеграційний процес управління, або вид діяльності, за допомогою якого, або через яку професійно підготовлені фахівці-менеджери формують організації та управляють ними шляхом постановки цілей та розробки способів їх досягнення, на основі раціонального використання ресурсів, із застосуванням принципів, функцій і методів управління. Крім того, й про це також зазначено в Оксфордському словнику англійської мови, менеджмент можна тлумачити як: спосіб або манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; особливий вид вмінь; апарат управління або адміністративна одиниця [48, с. 7-8].

На думку П. Друкера, термін «менеджмент» передбачає функцію, а також людей, що її виконують; він вказує на соціальний та посадовий стан; означає навчальну дисципліну та галузь наукових досліджень [30].

Таким чином, сьогодні, термін «менеджмент» використовується для позначення процесу управління, науки та мистецтва, а також апарату управління сучасної організації, головним завданням якого є координація та раціональне використання обмежених ресурсів для досягнення поставлених цілей. При цьому об'єктом менеджменту як науки є будь-яка складна соціально-технічна система (підприємство, організація, установа) незалежно від сфери діяльності та форми власності. Предмет вивчення наукового менеджменту передбачає найбільш значущі закономірності, властивості, сторони та процеси, пов'язані з організацією спільної діяльності людей і управлінням нею.

У сучасній теорії управління виділяють три підходи до реалізації менеджменту, що представляють собою способи мислення, які в комплексі розглядають різні аспекти цієї діяльності.

По-перше, процесний підхід розглядає менеджмент як серію взаємопов'язаних і безперервних дій (функцій управління), а саме: планування, організації, мотивації і контролю. Реалізація останніх можлива лише через сполучні процеси, які включають: прийняття рішень; обмін інформацією (комунікація); координацію та регулювання (Рис. 1.1.).



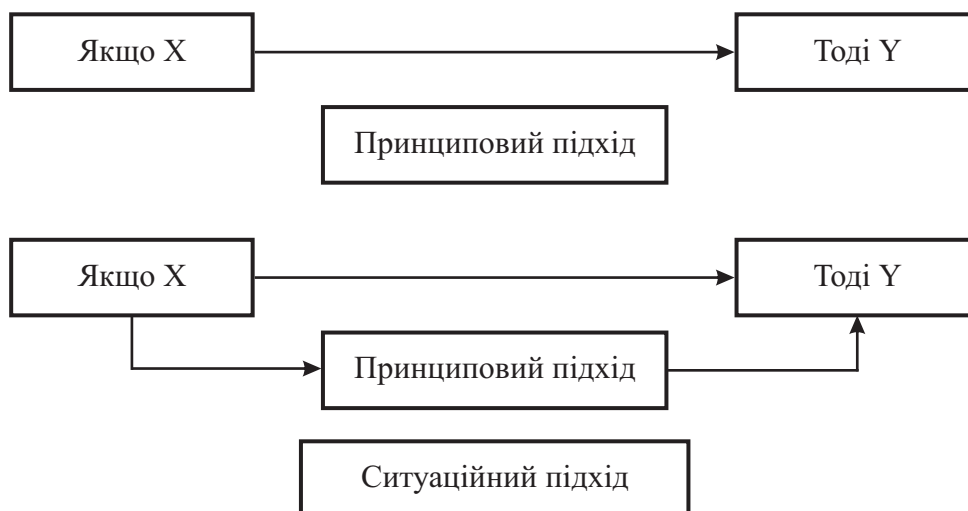
***Рис. 1.1.** Процесний підхід до менеджменту*

По-друге, системний підхід передбачає сприйняття організації як системи, що обумовлює взаємозалежність факторів внутрішнього і зовнішнього середовища. Власне система є об'єднанням окремих самостійних елементів (підсистем), кожен з яких володіє певними властивостями, що забезпечує досягнення загальної мети системи. При цьому специфічними властивостями системи є: здатність її елементів до взаємодії; елементарний склад частин (підсистем); упорядкованість; цілісність; структурованість. Система має різні види структур, як кінцевої сукупності елементів і відносин між ними. Будь-яку систему можна розглядати як елемент іншої системи вищого порядку. Кожний елемент має свої специфічні риси, властивості й особливе значення. Умови й способи реалізації елементами цих властивостей називають відносинами. Однією з найважливіших властивостей системи є зв'язаність, тобто всі елементи взаємопов'язані і зміна їх складу впливає на відносини між іншими елементами системи. При цьому вся система змінює свої властивості та забезпечує синергетичний ефект (Рис. 1.2.).



*Рис. 1.2. Системний підхід до менеджменту*

По-третє, ситуативний підхід передбачає, що результати одних і тих самих управлінських дій у різних ситуаціях можуть суттєво різнитися. У процесі управління менеджери мають враховувати конкретну ситуацію, набір обставин, які впливають на організацію в даний момент. З позиції ситуативного підходу управління є здатністю або мистецтвом менеджера усвідомити ситуацію, визначити її характеристики, вибрати відповідну модель управління з наступним використанням наукових управлінських рекомендацій. При цьому до ситуативних факторів, які необхідно врахувати, належать: тип технології та обсяг виконуваних робіт, характер і важливість вирішуваних завдань, орієнтація на нововведення, національні традиції тощо (рис. 1.3.).

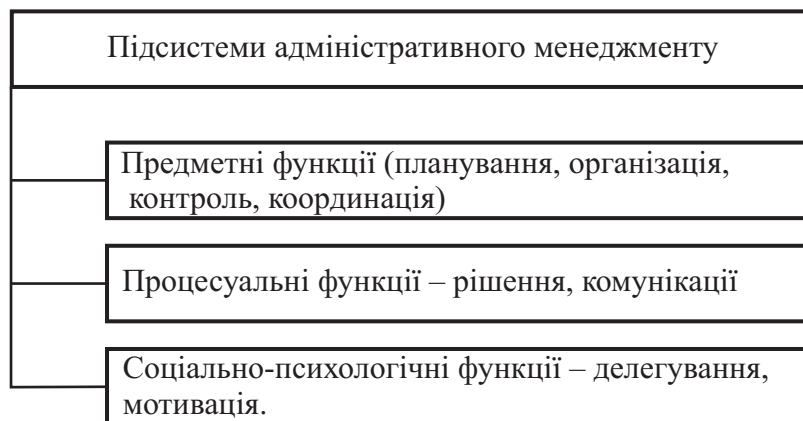


*Рис. 1.3. Ситуаційний підхід до менеджменту*



Органам державної влади та місцевого самоврядування, так само як будь-якій організації, притаманні процеси управління, які є предметом менеджменту. При цьому специфікою органів влади відносно інших організацій виступає її адміністративний, а не виробничий характер діяльності. Базовим ресурсним компонентом менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування є державний службовець та, відповідно, посадова особа місцевого самоврядування, специфікою діяльності яких є широкий спектр цільових установок (політичних, економічних, соціальних, екологічних тощо), а також складність вимірювання результатів й визначення ефективності діяльності. Бюрократична система не має чіткого взаємозв'язку між ресурсами «на вході» та продуктом «на виході». Система стимулів бюрократичних працівників, як правило, не передбачає взаємозв'язку розміру винагороди із кінцевим результатом роботи. Вони прагнуть максимізувати масштаби своєї установи та конкурують з іншими чиновниками за одержання ресурсів, що є проявом так званої «бюрократичної конкуренції» [45]. Наявність таких тенденцій обумовлює необхідність постійної уваги до системи менеджменту органів влади для зменшення негативних екстерналій.

Одним з напрямків сучасного менеджменту є адміністративний менеджмент – адміністративна діяльність працівників апарату управління всередині колективу органу державної влади та місцевого самоврядування, що спирається не стільки на особисті якості індивідів, скільки на інститути і встановлений порядок. Адміністрація – від лат. *administratio* – керування, управління, керівництво. Мета адміністративного менеджменту полягає в забезпеченні результативного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування на основі ефективної організації адміністративних процесів для задоволення цілей її функціонування (Рис. 1.4.).



*Рис. 1.4. Система функцій адміністративного менеджменту*

З позицій менеджменту орган державної влади або орган місцевого самоврядування, як будь-яка організація, є відкритою системою, тому має внутрішнє й зовнішнє середовище. Основними елементами внутрішнього середовища, які потребують уваги керівництва органу влади є: мета, завдання, структура, технологія, персонал.

Метою органу державної влади є створення правових, організаційних та інших умов для розвитку відповідного сектора економіки або функціональної сфери управління. При цьому особливістю визначення мети органу влади є чітке дотримання приписів чинних нормативно-правових актів України щодо розв'язання суспільних проблем.

Органи державної влади та місцевого самоврядування мають чітку ієрархію цілей: по-перше, конституційні або законодавчі цілі; по-друге, місія, призначення; по-третє, стратегічні цілі органу влади; по-четверте, специфічні завдання з реалізації стратегічних цілей і тактичні цілі; по-п'яте, цілі окремих управлінь, департаментів; по-шосте, цілі структурних підрозділів (відділів); по-сьоме, посадові цілі та цілі особистого розвитку.

Одним з найпоширеніших у світовій практиці концепцій формування цілей в органах влади є метод управління за цілями, який дає змогу системно підійти до всієї сукупності цілей і задач, що стоять перед організацією та об'єднати планування і контроль у складній галузі людських ресурсів.



---

За своєю сутністю зазначена концепція є цілісною системою управління, орієнтованою на кінцеві результати і заснованою на використанні творчого потенціалу трудового колективу, нових методів і техніки управління. При цьому кожен керівник, від вищої до нижчої ланки, повинен мати чітке уявлення про цілі в рамках покладених на нього обов'язків. Відповідна цільова орієнтація роботи кожного структурного підрозділу забезпечується протягом всього планового періоду.

Процес управління за цілями складається з чотирьох взаємопов'язаних етапів: по-перше, визначення кола повноважень і обов'язків керівників усіх рівнів; по-друге, розроблення та узгодження цілей і завдань управління в рамках встановлених обов'язків; по-третє, складання реальних (таких, що можуть бути виконані) планів поставлених цілей; по-четверте, проведення контролю, вимірювання, оцінювання робіт й отриманих кожним керівником показників з наступним коригуванням завдань та можливим новим узгодженням цілей.

Обов'язковим продовженням цілепокладання є визначення видів робіт (завдань) для досягнення поставлених цілей, для чого, в результаті вертикального (рівні управління) та горизонтального (функціональні сфери управління) поділу управлінської праці, формується відповідна структура, що передбачає єдності елементного складу та взаємозв'язків, взаємовідносин між елементами системи. Іншими словами, структура органу влади передбачає побудову логічних взаємовідносин рівнів і функціональних сфер управління, яка дає змогу найоптимальніше досягти поставлених цілей. При цьому управлінські структури включають: самостійні органи управління; структурні підрозділи органів, які складаються з окремих посад; сукупність (підсистем) органів (системи міністерства чи відомства). На основі рішення про структуру для кожної посади визначається комплекс завдань, виконання яких є внеском у досягнення мети організації. Такі завдання, які закріплюються за особою, набирають форми робочих функцій, що мають бути виконані у визначеній формі у встановлений термін часу.

Прийнято виділяти лінійну, функціональну та лінійно-функціональну (лінійно-штабна) структури органів влади. Вони відносяться до «механістичних структур (їх ще називають ієрархічними, формальними, бюрократичними, класичними, традиційними) характеризуються жорсткою ієрархією влади в організації, формалізацією правил і процедур, централізованим ухваленням рішень, об'єктивними критеріями добору кадрів, об'єктивною системою винагороди. Вони функціонують як чітко злагоджений механізм» [17, с. 12].

Лінійна структура формується тільки на основі підпорядкованих елементів апарату управління, за їх ієрархією. Ланки кожного низового рівня перебувають у відношенні безпосередньої лінійної підлеглості до керівника вищого рівня. Кожен службовець у лінійній структурі підлеглий й підзвітний лише одному керівнику (принцип єдиноначальності), через якого здійснюється зв'язок з вищим підрозділом органу влади. Таким чином, в апараті органу влади формується ієрархія підлеглості й відповідальності, що є єдиним типом організаційних відносин за лінійної структури. Це обумовлює централізацію повноважень. При цьому інформація передається за двома взаємопов'язаними напрямками – зверху вниз та знизу вверх, без охоплення горизонтальних комунікацій.

Лінійна структура найбільш формально виражена, проте є найменш гнучкою та зорієнтована в основному на вирішення оперативних питань, з отриманням поточного ефекту. Дослідники підкреслюють, що «лінійна структура, як правило, чітко функціонує за наявності стабільних завдань, виконання операцій, що повторюються, але важко пристосовується до нової мети» [17, с.14].

Функціональна структура передбачає поділ управлінської праці, з закріпленням за кожним керівником лише визначеної функції. При цьому рішення стають більш кваліфікованими, що сприяє кращому вирішенню окремих завдань, проте розривається управлінський процес (єдиний за своєю природою), а також порушується принцип єдиноначальності, що потребує додаткового узгодження розпоряджень різних функціональних керівників.

Найбільшого поширення на практиці набула лінійно-функціональна організаційна структура. За основу бралася лінійна структура. Функціональні служби призначаються для вивчення відповідних проблем з метою надання допомоги лінійному керівництву при ухваленні рішень. Лінійно-функціональні структури особливо ефективні для організацій, які функціонують у стабільних умовах. Проте у разі появи нових нестандартних ситуацій, пов'язаних з переорієнтацією цілей або зміною шляхів їх досягнення, лінійно-функціональна структура стає неефективною.

---

Зважаючи на це, для адаптування до динамічних змін у системі менеджменту поширення набули програмно-цільові, матричні та дивізійні організаційні структури.

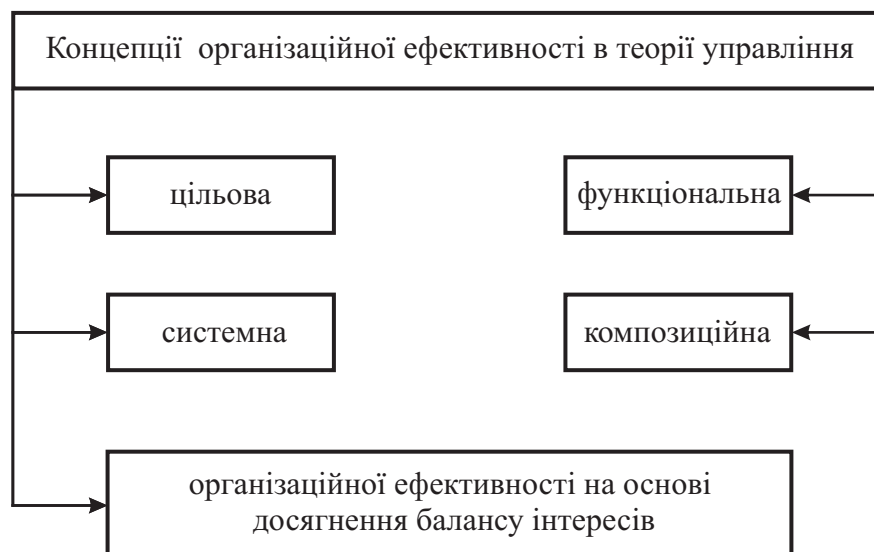
Наступним важливим елементом внутрішнього середовища органу влади виступає технологія, в її широкому значенні, що за своєю сутністю передбачає сполучення кваліфікованих навиків, обладнання, інфраструктури, інструментів і відповідних технічних знань, необхідних для здійснення бажаних перетворень у технічній, біологічній або соціально-економічній системі [26, с. 95].

Найважливішим елементом соціально-економічної системи для органів влади є персонал, до якого сучасний менеджмент ставиться як до особистостей, з їх знаннями, мотиваційними установками, вмінням формувати та спрямовувати власні здібності і вміння відповідно до завдань, які стоять перед організацією.

Органи влади, як будь-яка інша організація, зазнає значного впливу зовнішнього середовища [26, с. 97]. Останнє за ступенем впливу на орган влади включає дві групи чинників. До першої групи (чинники прямого впливу) належать: нормативно-правові акти держави, вищий за організаційно-правовим рівнем орган влади, споживачі (організації, громадяни), постачальники ресурсів, інші органи влади. Другу групу (чинники непрямого впливу) складають: політичні, соціально-культурні, макроекономічні чинники, міжнародні події, науково-технічний прогрес. Значення окремих чинників зовнішнього середовища для різних органів влади, підрозділів також є різним. Проте, у будь-якому разі такі суб'єкти мають бути здатні ефективно реагувати і пристосовуватись до змін зовнішнього оточення та забезпечити досягнення поставлених цілей.

Важливе місце в діяльності керівників органів влади займає розробка систем показників, за допомогою яких вимірюються і оцінюються результати та ефективність праці кожного службовця підрозділу, органу влади в цілому.

У теорії управління виділяють кілька концепцій організаційної ефективності (Рис. 1.5.).



*Рис. 1.5. Концепції організаційної ефективності в теорії управління*

По-перше, цільова концепція, яка ґрунтується на тому, що головною метою діяльності будь-якої системи управління є досягнення організацією встановлених цілей її основної діяльності найбільш раціональним (економічним) способом. Ефективність управління вимірюється ступенем досягнення організацією показників, що характеризують головні цілі її діяльності.

По-друге, системна концепція передбачає, що ефективність управління характеризується ступенем адаптації організації до зовнішнього середовища.

По-третє, концепція організаційної ефективності на основі досягнення балансу інтересів передбачає, що оцінка ефективності ґрунтується на вимірюванні ступеню задоволення потреб (досягнення балансу інтересів) усіх груп, зацікавлених у результатах діяльності організації.

---

По-четверте, функціональна концепція визначає ефективність управління з позиції організації праці та функціонування управлінського персоналу, тобто спирається на результати та витрати самої управлінської системи. Ефект управлінської праці вимірюють такими показниками, як: зменшення трудомісткості управлінських робіт; скорочення управлінського персоналу, термінів обробки інформації; скорочення втрат робочого часу; зменшення плинності управлінських кадрів тощо.

По-п'яте, композиційна концепція ґрунтується на визначенні ступеню впливу управлінської праці на результати діяльності організації в цілому. Показниками ефективності діяльності організації є: рівень зниження собівартості продукту (послуги); рівень збільшення прибутку; обсяги реалізації продукту (послуги).

Крім концепцій організаційної ефективності, в теорії виділяють підходи до оцінки ефективності управління.

По-перше, інтегральний підхід, який передбачає оцінку ефективності управління за допомогою узагальнюючих (інтегральних) показників, які охоплюють найважливіші аспекти управлінської діяльності організації (задоволеність запитів споживачів, якість послуг, ефективність їх надання).

По-друге, рівневий підхід визначає три види ефективності: індивідуальна (рівень виконання завдань конкретними працівниками або членами організації), групова (рівень виконання завдань групами працівників або підрозділами організації), організаційна (рівень виконання завдань організацією). При цьому ефективність визначається як оптимальне співвідношення (сполучення) виробництва, якості, результативності, гнучкості, задоволеності, конкурентоспроможності та розвитку організації.

По-третє, часовий підхід, який передбачає короткотермінові (продуктивність, якість, ефективність, гнучкість, задоволеність запитів), середньострокові (конкурентоспроможність, розвиток) та довготермінові (виживання) критерії ефективності.

Виконуючи всі перераховані види робіт, менеджери створюють необхідні передумови для продуктивної та ефективної праці всіх співробітників і підсистем.

Реалізація функцій менеджменту здійснюється на основі методів управління, що є прийомами та способами управлінської діяльності, за допомогою яких виконуються завдання органу влади, спрямовані на реалізацію поставлених цілей. Методи управління, за характером й змістом переважного впливу на об'єкти, поділяють на три групи: економічні, адміністративно-правові й соціально-психологічні.

Економічні методи базуються на використанні економічних законів, товарно-грошових відносин та економічних категорій, а також норм й нормативів. За допомогою економічних методів створюються умови, які мотивують виконавців до забезпечення ефективності діяльності.

Адміністративно-правові методи включають організаційні й розпорядчі дії в процесі управління, що гарантується системою законів і підзаконних актів, внутрішньоорганізаційних розпоряджень. Організаційні дії реалізуються на основі чіткого розподілу функцій управління, встановленні прав та обов'язків працівників, регламентації процедур, а також передбачають організаційне регламентування (встановлення правил, змісту й порядку управління у відповідності з правовими нормами, інструктивними матеріалами) і нормування (розроблення нормативів і норм щодо чисельності управлінського персоналу, витрат праці у сфері управління, тривалості управлінських операцій та процедур).

У свою чергу, розпорядчі дії відтворюють динаміку управління та реалізуються у процесі функціонування системи з метою координації та забезпечення узгодженої діяльності апарату управління. Розпорядчі дії набувають форми письмового або усного наказу, розпорядження, договору, що визначається у положенні про орган влади.

Соціально-психологічні методи базуються на використанні наукових положень психології, соціальної психології та передбачають такі форми впливу, як: переконання, регулювання міжособових та міжгрупових відносин, особистий приклад, гуманізація праці.

Таким чином, у процесі формування системи менеджменту органу державної влади або місцевого самоврядування необхідно враховувати, що державне управління є одним із найбільш

---

важливих владних продуктів. Одним з ключових завдань держави в цілому є управління нормативно-правовою базою, програмними проектами. Після обрання представницьких органів влади та розроблення ними державних програм, такі програми потребують адміністрування.

## 1.2. Сутність діяльності суб'єктів управління в системі державної служби

У період розвитку державності важливе значення має організаційно-правовий механізм державного управління як сукупність різних за своєю природою організаційних елементів та важелів правового впливу в системі управління, які повинні організовувати регулювання та управління в інтересах державної влади, здійснювати ефективну діяльність державно-управлінської системи. Основним призначенням організаційних елементів у складі механізму управління є формування та посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи управління. Одним із суб'єктів відповідного управління є саме державний службовець.

Державні службовці всіх рівнів покликані забезпечити на практиці реалізацію конституційних гарантій людини. А рівень виконання даних гарантій залежить від якісного складу кадрового корпусу органів державної влади, інших управлінців, їх якісного добору, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, розподілу, використання резерву, службової кар'єри. Причому найближче, конкретне, повсякденне і результативне партнерство держави в особі державних службовців і людини відбувається на місцевому рівні. Попри важливість рішень і діяльності центру, на місцях концентрується увесь комплекс розв'язання соціально-економічних проблем, надання державних і громадських послуг, задоволення запитів і потреб громадян, забезпечення життєдіяльності регіонів і населених пунктів.

Стаття 1 Закону України «Про державну службу» визначає державну службу як професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [33].

У вузькому розумінні державним службовцем є громадянин України, що обіймає посаду в державному органі. У широкому розумінні – це особа, яка обіймає посаду в державній організації: органі державної влади, державному підприємстві, установі, організації. Взагалі ж державні службовці – це різновид службовців, основним завданням яких є служіння державі. Але ми з цим не можемо погодитися, оскільки держава є надбудовою суспільства. Державний службовець не повинен служити цій надбудові, він мусить служити народу, зважаючи на те, що державна служба по суті є сервісною діяльністю по обслуговуванню громадян.

Таким чином, *державний службовець* – це особа, яка працює професійно і у своїй діяльності реалізує завдання та функції держави, що накладає на нього особливу відповідальність, яка виражається у виконанні ним службових повноважень. Ці повноваження насамперед мають забезпечувати, регулювати взаємовідносини між державною службою і громадянами.

Виходячи із усталеної життєвої практики, визріла необхідність реалізації теоретичних положень щодо того, що державний службовець – це професіонал, який володіє високими знаннями професійної діяльності, свідомо змінює і розвиває себе в ході здійснення службових функцій, вносить індивідуальний творчий вклад у професію, знайшовши своє індивідуальне призначення, зовні стимулює суспільний інтерес до результатів професійної діяльності і підвищує престиж професії у суспільстві [13, с. 61].

У працях вітчизняних та зарубіжних вчених, нормативно-правових актах досить широко вживаюся дефініція «професійна діяльність державних службовців», але її сутність чітко не визначена, тим більше на регіональному рівні.

Перш ніж визначити поняття «професійна діяльність державних службовців», необхідно з'ясувати, що саме собою являють такі категорії, як: діяльність, професіоналізм, професія.

У літературі «діяльність» трактується як взаємодія людини (або групи) і світу, у процесі якої людина свідомо і цілеспрямовано змінює світ і саму себе. Тобто діяльність – це форма активного ставлення людини до оточуючого її світу з метою його перетворення [43, с. 131].

---



---

Існують різноманітні форми діяльності. З огляду на мету, розрізняють діяльність теоретичну і практичну. Практична діяльність – це діяльність, мета якої є свідомо зміна природного й соціального світу, з яким взаємодіє особистість (або група). Практична діяльність ґрунтується на основі раніше здобутих знань в процесі навчання і накопичення досвіду. Метою теоретичної діяльності є пізнання й пояснення світу, знаходження й обґрунтування в процесі уявного експерименту способів діяльності практичної [32, с. 34].

Залежно від сфери застосування виділяють виробничу, матеріальну, духовну, трудову, нетрудову діяльність. З позиції творчої ролі розрізняють репродуктивну (відтворення відомого) і продуктивну діяльність, тобто творчу (утворення нового) [43, с. 131].

Прийнятною є теорія В. Слободкіова, який розглядає діяльність як факт буття людини й фіксує декілька різних сенсів, які вкладаються в це поняття: сукупність результатів і наслідків – продуктів, досягнень, творів тощо; спосіб ставлення людей до умов свого життя, як загальна форма практики; процес самозмінення людини у ході зміни обставин свого власного життя; процес подолання труднощів як загальний спосіб розв’язання проблем і завдань, як сукупність засобів їх розв’язання [42, с. 43].

У реальному житті люди здійснюють окремі види діяльностей, які відповідають тій чи іншій потребі. Кожна із них здійснюється за рахунок її складових дій. Дії – це процес, який залежний від підсвідомої мети. Звідси поняття «мотив» співвідноситься з поняттям «діяльність», а поняття «ціль» – з поняттям «дія». Оскільки відбувається виділення цілеспрямованих дій в якості складових змісту конкретних діяльностей, тому важливою є постановка питання про природу їх взаємопов’язаних внутрішніх відносин. Людська діяльність може існувати у формі дії чи низки дій.

Через те, що діяльність людини має раціональний характер, її направляє загальна мета, функцію якої виконує усвідомлений мотив – ціль. Коли йдеться про процес людської діяльності, то в першу чергу, мається на увазі те, що вона включає в себе: окремі види діяльностей – за критерієм їх мотивів; дії – процеси, які підкоряються усвідомленим цілям; операції – способи виконання дій, які залежать від досягнення конкретної мети. Вказані «одиночки» діяльності людини – це її макроструктура, котра є предметом аналізу, який розкриває внутрішні відносини діяльності. Тобто діяльність – це певна сукупність дій, операцій людини, які направлені на розв’язання проблеми і завдань, що перед нею ставляться.

Щодо визначення поняття «професія», то сьогодні єдності у даному питанні немає. В основі поняття «професія», а від нього походить термін «професіонал», лежить вимога мати спеціальні знання і навички, отримані за тривалий період у результаті професійної підготовки і трудової діяльності. А професіонал – це людина, яка зробила певне заняття своєю професією, що досягає найбільших результатів у визначеній сфері діяльності, які відрізняються високою якістю. Вибір професії, спеціальності, кваліфікації, посади – це вибір шляхів засвоєння певної системи знань, умінь, формування певних особистісних якостей, певного професійного середовища, проектування життєвого шляху, пошук особистістю «сенсу» свого існування.

Вітчизняні та зарубіжні автори серед важливих ознак, які розкривають економічну, правову, психологічну та фізіологічну сутність професії, зазначають: спільність людей, зайнятих певним видом праці; комплекс трудових обов’язків; об’єктивна та регламентована організація дій особистості; система знань, умінь та навичок; логічно пов’язаний набір можливих видів роботи [18, с. 8].

Необхідно розрізняти професійну працю та трудову діяльність. Трудова діяльність може бути професійною чи непрофесійною, причому професійна характеристика залежить не тільки від ступеня підготовки працівника, але й від суспільного призначення.

У науковій літературі знаходимо такі *визначення поняття «професії»*:

– сума видів трудової діяльності певної галузі виробництва. Це виробництво розділено технологічно, тому професія – це комплекс відповідних спеціальностей [44];

– спеціалізована та інституціоналізована діяльність, в яку входить сукупність чи система робіт, виділених в більш-менш однорідну цілісність у рамках існуючого суспільного та технічного розподілу праці, яка виконується індивідами відносно тривалий проміжок часу на основі спеціалізованих можливостей (освіта, знання) та забезпечує дохід людини [25, с. 302];

---

– комплекс теоретичних знань та практичних навиків, необхідних для виконання визначеної роботи в одній із галузей виробництва. Вона визначається характером роботи, яка виконується, та специфічними умовами виробництва в даній галузі [1, с. 220];

– рід трудової діяльності (занять) людини, який володіє комплексом спеціальних теоретичних знань та практичних навиків, набутих в результаті спеціальної підготовки, досвіду роботи [49, с. 427];

– рід занять в умовах багатоманітного розподілу праці, в якому люди спеціалізуються [7, с. 451];

– форма організації роботи чи трудової орієнтації, яка включає регулятивний момент з метою забезпечення стандартів роботи; код поведінки, контроль членів, вибір та навчання нових учнів [2, с. 15].

Державна служба є професією. Вона об'єднує в собі ознаки, які розкривають економічну, правову, психологічну та фізіологічну сутність професії. Підтвердженням цього також є те, що складовою професії є професійна діяльність, а державна служба – це і є спеціально організована професійна діяльність громадян із реалізації конституційних цілей і функцій держави для задоволення людських потреб та суспільства в цілому.

Дослідник В. Пластун називає професіоналом такого державного службовця, який: успішно вирішує завдання відповідно до своїх службових обов'язків; особисто прихильний до професії, вмотивований до праці, задоволений нею; досягає бажаних результатів, виконуючи свої функції; використовує технології, які застосовуються демократичним суспільством; освоює норми та еталони професії; намагається індивідуалізувати свою працю, а також свідомо розвиває свою індивідуальність засобами професії; досягає вже сьогодні необхідного рівня професійних особистих якостей, знань і вмінь; має і усвідомлює перспективу, зону свого найближчого професійного розвитку, роблячи все можливе для її реалізації; відкритий для постійного професійного навчання, накопичення досвіду, змін; поповнює досвід професії за рахунок особистого творчого вкладу; соціально активний у суспільстві; відданий професії державного службовця; готовий до якісної та кількісної оцінки своєї праці [31].

Професіоналом є той, хто має знання, насамперед зі своєї професії, своєї справи, спеціальності. При цьому професіонал – це не тільки знання, в першу чергу – це вихід, точніше перехід за межі тих знань, вторгнення в ту сферу, що знаходиться поза звичайним та повсякденним. Чинник «знання», їх рівень та якість є первинною та найважливішою ознакою професіоналізму та професіонала [19, с. 37-38].

Словникові дефініції підтверджують значення та необхідність професіоналізму для професії державного службовця як специфічного виду суспільної діяльності: «професіоналізм – висока майстерність, досконале оволодіння професією, якісне, професійне виконання працівником своїх функцій і обов'язків»; «професія – комплекс об'єднаних загальною назвою теоретичних знань, умінь і трудових навичок, набутих у процесі навчання в спеціальних навчальних закладах і під час практичної роботи...» [16, с. 140].

Категорія професіоналізму в системі державної служби залишається актуальною для практики державного управління і розглядається у численних нормативно-правових документах. Так, у ст. 3 Закону України «Про державну службу» професіоналізм виступає одним з основних принципів державної служби [33]. У контексті адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу професіоналізацію державної служби, а значить забезпечення високої професійності її персоналу, визначено одним із пріоритетів державної політики у цій сфері [37]. Серед основних принципів і засад взаємодії системи державної служби та громадянського суспільства визначається професіоналізм у підготовці управлінських рішень і наданні послуг, висока культура, а саме ініціативність, спроможність до творчості, новаторства, володіння іноземними мовами, підвищення дисципліни [35].

Розглядаючи менеджмент професійної діяльності керівних кадрів, Л. Троєльнікова характеризує професіоналізм як інтегральну властивість, якість особистості, що формується у процесі певної діяльності та є одночасно і процесом, і результатом діяльності. Науковець трактує поняття «професіоналізм» як «результат організаційної управлінської діяльності, що передбачає форму-



---

вання особистості, спроможної продуктивно, компетентно вирішувати соціальні, професійні й особистісні завдання». Автор, висвітлюючи концептуальну модель керівника, виокремлює категорію професіоналізму, що притаманна трьом взаємопов'язаним показникам: професіоналізм особистості, професіоналізм діяльності і професіоналізм самовдосконалення [47]. Таке виокремлення є правильним, оскільки під час виконання своїх функціональних обов'язків державний службовець-керівник повинен розвивати в собі індивідуальні якості, удосконалювати самого себе, свою фахову майстерність, його дії повинні бути направлені на досягнення позитивного результату.

Основою професіоналізму державного службовця М. Головатий вважає високий інтелектуальний рівень, знання з економіки, права, мовну підготовку. Важлива роль відводиться поглибленій управлінській підготовці, що передбачає оволодіння сучасними технологіями й механізмами управлінської діяльності, які ґрунтуються на поєднанні менеджменту з психологією і педагогікою, використанні управлінсько-комунікативних технологій. При цьому особисті якості державного службовця мають охоплювати вміння користуватися набутими знаннями і вищезначеним управлінським інструментарієм [8, с. 214]. Тобто, ми повинні зважати на те, що не кожна людина може стати державним службовцем, а тим більше професіоналом. На практиці важко охопити та досягнути весь комплекс управлінських знань, а потім його направити у правильне русло для забезпечення ефективного державного управління.

Також необхідно зважати на те, що ключовою характеристикою організаційної культури персоналу в змінених умовах праці є професійна компетентність, тобто якість людини, яку вона здобуває під час навчання і перебування на тій чи іншій посаді. Проте професійність – це здатність людини ефективно розв'язувати нестандартні або стандартні завдання за будь-яких умов в найкоротші терміни. Розуміння чи знання процедур не є професійністю.

Професійна компетентність дозволяє спеціалістові успішно адаптуватися до професійної діяльності та успішно виконувати різні її види. Професійна компетентність синтезує в собі широку гаму знань і практичної дії. Вона розкриває ступінь сформованості та прояву тієї частини організаційної культури, що є необхідною в змінених умовах, і визначає результати не тільки його професійної діяльності, але й всієї праці в ній.

Професійна компетентність – необхідна умова формування і розвитку кар'єри державного службовця. Яскравим прикладом професійної компетентності в органах виконавчої влади на регіональному рівні є діяльність юридичного відділу та його працівників. Зокрема, юрист обласної чи районної державної адміністрації повинен бути різносторонньо підкованим, тобто знань адміністративного права йому буде замало для виконання функціональних обов'язків. Він повинен володіти навиками як публічно-правових, так і приватно-правових дисциплін.

Окрім професійної компетентності, як відомо, кар'єрне просування пов'язане з професійним самовизначенням, професійною готовністю, професійною адаптацією, професійною придатністю, з підвищенням ролі особистості у виборі професії і місця роботи.

*Професійне самовизначення* – це виявлення і науково обґрунтоване керування процесом формування інтересів, намірів і схильностей людей у виборі професії. У безпосередній трудовій діяльності органічне поєднання знань, умінь, можливостей працівника з освоєння інтенсивних новітніх технологій є найважливішою передумовою оволодіння професійною майстерністю службового просування.

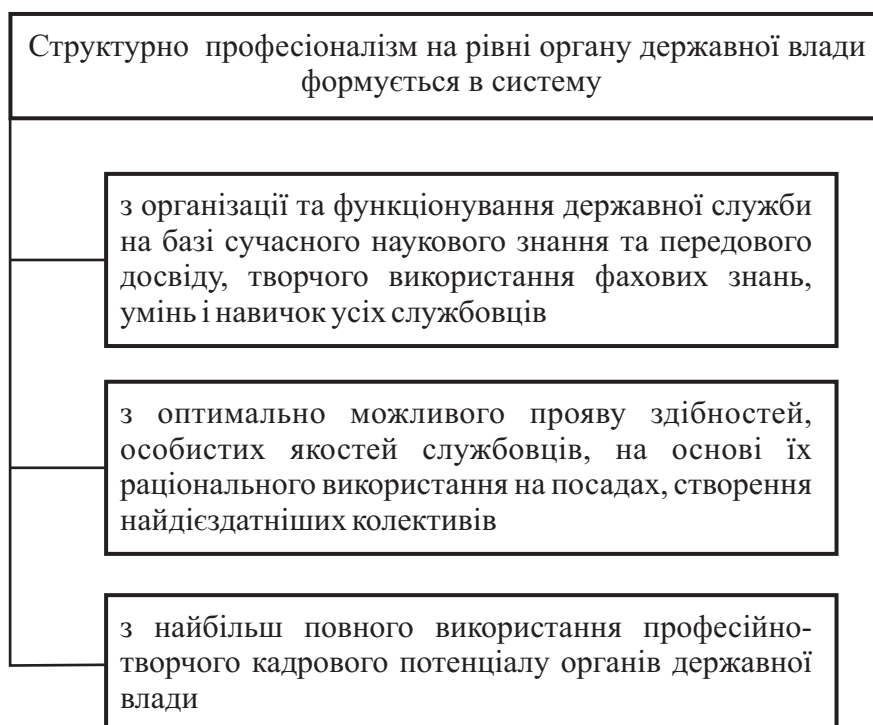
*Професійна готовність* – суб'єктивний стан особистості, що вважає себе здатною і підготовленою до виконання професійної діяльності, прагне найуспішніше її виконувати. При цьому професійна готовність не обов'язково узгоджується з об'єктивною професійною підготовленістю.

*Професійна адаптація* – це пристосування людини до вимог професії. Вона здійснюється на основі отриманих у ході професійної підготовки знань і умінь. Процес професійної адаптації залежить як від об'єктивних факторів (складності самої професії), так і від особливостей самого працівника (його інтересів, індивідуально-психологічних властивостей). В організації – це пристосування до вимог технологічної підсистеми. Вхідження співробітника в колектив створює певне поле суперечностей, джерелом яких є характер попередньої діяльності, різниця в культурних і ціннісних орієнтаціях, у стилі та засобах життя тощо.

*Професійна придатність* – сукупність психічних і психофізіологічних особливостей людини, необхідних і достатніх для досягнення суспільно прийнятної ефективності в тій чи іншій професії. Професійна придатність формується в процесі навчання. Її виникненню і зміцненню сприяє система матеріальної і моральної стимуляції, задоволення, отримане від діяльності, яку здійснює працівник. У даний час змінюються і вимоги до професіонала. Ефективність його професійної діяльності стає неможливою без фахової освіти, що сприяє формуванню професійної придатності в нових умовах.

Професіоналізм державних службовців передбачає, насамперед, наявність вищої освіти (кваліфікації магістра) за спеціальністю відповідно до сфери управління. Державні службовці повинні отримати певну професійну підготовку в галузі державного управління, державної служби, економіки, конституційного, адміністративного та інших галузей права [29, с. 138].

Особливістю професіоналізму державних службовців є те, що на рівні органу державної влади він формується в систему, яка має певні складові (Рис.1.6).



*Рис. 1.6. Система професіоналізму органу державної влади [27, с. 136].*

Надзвичайно актуальним є висновок Т. Мотренка, що на державній службі потрібні не науковці, а менеджери державного сектора, озброєні сучасним вмінням до управління часом, змінами, аналізом вигод і витрат [28, с. 7], а тому наближення реальної практики управління до вимог законів і рекомендацій науки менеджменту, тенденцій і закономірностей розвитку нашої держави в умовах структурних зрушень становить методологічну основу професіоналізації державної служби.

Зазначені положення вважаються аксіоматичними, адже і раніше, і зараз не лише в Україні, а й в розвинених західних країнах виникають питання щодо доцільності професіоналізації державної служби. Йдеться про те, чи варто віддавати перевагу під час конкурсного відбору на державну службу тим, хто має спеціальну освіту з управління, чи слід перш за все зважати на індивідуальний талант та досвід. У першу чергу, ми повинні прагнути та вживати всіх можливих заходів щодо формування управлінської еліти. Для цього необхідно виробити поетапну систему підготовки осіб, які б в подальшому працювали в органах державної влади. При цьому передбачити, що державним службовцем не може бути особа, яка не закінчила профільного вищого навчального закладу і не простажувалась в органі державної влади на нижчому рівні.

---

Треба зважати на те, що стан професіоналізму особистості не може зводитись лише до оволодіння новими технологіями, а необхідно, насамперед, визначати мотиви поведінки людини під час професійної діяльності. Враховуючи вищезазначене, виділяють дві сторони професіоналізму: стан мотиваційної сфери професійної діяльності людини (яке місце в житті людини займає професійна діяльність, які мотиви спонукають її до дій); стан операційної сфери професійної діяльності людини (якими засобами досягається поставлена мета, які технології та знання використовуються при цьому).

Разом із тим, в органах виконавчої влади він має свій специфічний зміст, особливі риси та форми прояву. Дійсно, високий професіоналізм потрібний для здійснення законодавчої діяльності, реалізації функцій судової влади, розвитку місцевого самоврядування. Самою природою виконавчої влади, її надзвичайним динамізмом і мобільністю, безпосередньою організуючою та практичною роллю, постійною спрямованістю визначається компетенція органів виконавчої влади. З урахуванням цих складових формуються конкретні вимоги щодо професіоналізму державних органів взагалі та їх службовців зокрема.

Отже, професіоналізм державних службовців – це оволодіння основами та глибинами професії, шляхом розвитку особистості в ході виконання функціональних обов'язків та гармонізації природних задатків виховного процесу, навчання поза межами державної служби. Це здатність службовців швидко та ефективно розв'язувати покладені на них завдання в органах державної влади.

Враховуючи вищевикладене та спираючись на праці науковців, ми можемо у загальних рисах визначити поняття «професійна діяльність» та здійснити змістовний аналіз професійної діяльності державних службовців в органах виконавчої влади на регіональному рівні.

Щодо професійної діяльності, то, зокрема, Е. Дюркгейм особливу увагу приділяв її організації в сучасному суспільстві та зазначав: недостатньо, щоб були вироблені нові правила організації праці, потрібно, щоб вони були справедливими, а для цього необхідно, щоб зовнішні умови конкуренції були рівними [15, с. 378].

Як правило, сам по собі трудовий процес (предмет, задачі, знаряддя та умови праці) має якості, які здатні обумовлювати професійну діяльність людини, а саме:

- розміри, форма, фактура, нормативні характеристики предмета та результатів праці;
- характер специфічних дій та точність їх виконання;
- просторові, операційні характеристики знарядь праці;
- соціально-психологічні та морально-правові характеристики умов праці, зафіксовані в технічній, технологічній, інструкційній та правовій документації.

Професійна діяльність ним визначалась як складний багатоозначковий об'єкт, який є системою. Інтегруючим компонентом цієї системи виступає суб'єкт праці.

Дослідник Е. Гіденс під професійною діяльністю розумів роботу, яка виконується в обмін на регулярну винагороду. При цьому робота є розв'язанням проблем, пов'язаних з розумовими та фізичними зусиллями, мета яких – виробництво благ та надання послуг, які задовольняють людські потреби [7, с. 451]. З чим ми повністю погоджуємося, оскільки будь-яка праця насамперед направлена на досягнення певної кінцевої мети.

Отже, професійна діяльність – це система взаємопов'язаних дій (операцій) працівників, виконуючи які, вони отримують визначені результати, необхідні для життя, а також стимулюють становлення умов, що викликають й непередбачені небажані соціально-економічні наслідки.

Професійну діяльність державних службовців можна розглядати під різними кутами зору із застосуванням концептуальних апаратів різних дисциплін (менеджменту, соціології, економіки праці, політології й інших наук). Ця розмаїтість обумовлена тісним зв'язком питань ефективності й результативності діяльності державних службовців з іншими аспектами функціонування організацій. Проте, необхідно відзначити, що й проблеми державної служби в цілому вивчаються багатьма науками: юридичними, соціологічними, політичними, управлінськими, психологічними й іншими.

У Сполучених Штатах Америки питання діяльності державних службовців розглядаються в рамках адміністративних й управлінських наук; у Франції – в рамках юридичних наук, а останнім часом й управлінських; у Німеччині – в рамках дисципліни «управління».

---

Складові частини професійної діяльності державних службовців включають: умови для забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини як найвищої соціальної цінності; забезпечення реалізації завдань і функцій держави; правові засоби та організаційні інститути органів державної влади та місцевого самоврядування у сферах життєдіяльності людини (економічній, соціальній, духовній, політичній), організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі дії; підготовка проектів нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення їх реалізації, контроль за їх виконанням на основі аналізу та прогнозування політичного та соціально-економічного стану держави.

Основними умовами професійної діяльності державних службовців є те, що вони повинні бути фахівцями, які зобов'язані вміти компетентно аналізувати наявний рівень правосвідомості населення, точно визначати ту життєву комбінацію, що буде найкращою для держави та її громадян за даних обставин, тобто вони повинні вміти розв'язувати проблему ефективної організації державної влади.

Державний службовець повинен володіти розвинутою правосвідомістю, правильно розуміти мету функціонування держави, невідступною волею, науковим розумінням соціально-економічних процесів, ораторським мистецтвом, здатністю формувати і підтримувати в масах дух корпоративного самоврядування.

Також необхідно відзначити, що державний службовець повинен мати почуття глибокої відповідальності щодо прийняття важливого рішення. Державний службовець, який обіймає керівну посаду в органі державної влади, зобов'язаний бачити у своїх публічних повноваженнях не особисту вигоду, а обов'язок служити українському народу.

Власне, діяльність державного службовця здійснюється як по внутрішньому-когнітивному, так і по зовнішньому-предметному планам. Сама діяльність нормативна, і вона відображає характеристики різних рівнів простору функціонування держави. Основним покликанням професійної діяльності державних службовців на регіональному рівні, на нашу думку, є служіння українському народу, оскільки цю діяльність можна віднести до акту духовної віддачі себе публічно-правовим відносинам, обов'язкам та заборонам, які існують на даний момент в державі.

Якщо державний службовець усвідомить себе, насамперед служителем народу, то його діяльність стає не особистою і не приватною справою, вона стає за формою здійснення державною метою.

Професійна діяльність державних службовців носить суспільний характер, а продукт їхньої праці має дві основи. Перша основа – продукт діяльності державного службовця є суб'єктивним і залежить від професіоналізму суб'єкта діяльності. Друга основа – продукт діяльності державного службовця об'єктивний і має суспільно значимий характер. Звідси можна зробити висновок, що професійна діяльність державних службовців буде визнана ефективною та якісною лише тоді, коли суб'єкт діяльності буде здатний сам усвідомити, оцінити результати такої діяльності та порівняти їх із результатами відповідної оцінки членами соціуму.

Крім того, професійна діяльність державних службовців за своїм змістом є діяльністю управлінською, спрямованою на захист інтересів держави та суспільства; на охорону прав та свобод громадян; на забезпечення реалізації Конституції та Законів України на ввіреній їм території.

Професійну діяльність державних службовців можна розглядати із психологічної сторони. Відповідна діяльність визначається як складна ієрархічна структура, елементи якої безпосередньо пов'язані з менталітетом людини. Рівнем знань, вмінь та навиків визначається загальна культура праці державного службовця та його професійна майстерність, але необхідною є ще одна складова – творчість, що виявляється у практичному мисленні. Вчений визначив структуру індивідуальної професійної діяльності державних службовців, яка включає в себе: мотиви, цілі, дії, операції.

Характеризуючи професійну діяльність державних службовців, необхідно підкреслити її високу емоційність, яка підтверджується тим, що, по-перше, включає необхідність міжособистісного контакту; по-друге, від державного службовця очікується стимулювання емоційного стану іншої людини; по-третє, керівник контролює емоційну роботу службовців за допомогою заохочень і покарань. Висока емоційність професійної діяльності державних службовців в органах



---

---

виконавчої влади обумовлена специфікою виконуваної роботи. Зокрема, працівники фінансового управління місцевих органів виконавчої влади чи то на обласному, чи то районному рівні займаються розробкою проектів місцевих бюджетів і від них залежить якість плану утворення та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Державний службовець підпорядкований комплексу норм, визначених законом, які регулюють діяльність цілої системи державної служби. В основі лежить адміністративно-правова регламентація: законодавчі акти та положення, які визначають параметри соціальних дій державних службовців.

Враховуючи вищевикладене, змістова частина професійної діяльності державного службовця містить найбільш узагальнені категорії, основним завданням яких є визначення концептуальних засад формування та реалізації професійної діяльності в цілому. Змістова частина професійної діяльності визначає не тільки структуру, а й основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців, загальні правила поведінки державного службовця.

Безпосередньо для державного службовця узагальнена структура вказує на те, як повинен він працювати і діяти в будь-яких умовах та обставинах. Крім того, її можна також розглядати як інструмент для якісної оцінки ефективності діяльності державної служби і окремих службовців.

Центральною фігурою узагальненої структури професійної діяльності державного службовця є людина як найвища соціальна цінність. Тобто на цій підставі засоби узагальненої структури професійної діяльності державного службовця враховують усі сфери життєдіяльності людини і суспільства.

Професійна діяльність державних службовців охоплює та забезпечує створення та реалізацію відповідних нормативно-правових умов усієї сфери життєдіяльності людини, що відповідає завданням і функціям держави.

Розв'язання складних питань соціального та економічного розвитку держави, у свою чергу, вимагає оволодіння державними службовцями системною методологією підготовки та реалізації управлінських рішень. Сукупність умінь і знань державного службовця повинна спрямовуватися на запровадження функціональних принципів управління та забезпечення виконання основних функцій органу державної влади: аналітично-прогностичних, нормативно-проектних, контрольних, організаційно-забезпечувальних, координаційних, інформаційно-статистичних.

У функціональній структурі соціально-значимої діяльності державних службовців можна виділити три типові позиції: замовник, управлінець та виконавець [4]. Для кожної позиції характерним є свій тип діяльності. Замовник визначає зміст потреб та фіксує зауваження до них. Управлінець будує діяльність у рамках прийнятого замовлення на виробництво продукту визначеного типу. Виконавець входить у створену управлінцем діяльність та виготовляє замовлений продукт, реалізуючи вимоги, висунуті йому нормою діяльності та управлінцем як носієм цих вимог.

Державне управління як макроуправління універсального типу спирається на цілісне поле різноманітного попиту [3]. Тим самим на державному управлінцеві та його сервісній діяльності (державній службі) лежить відповідальність створення такого простору дій, які б могли потенційно задовольнити попит за рахунок залучення потенціалу ресурсів суспільства. Для цього він наділений владою, а його свобода обмежується лише сумарною згодою чи не згодою суспільства на шляху до задоволення його потреб.

Макроуправлінське рішення повинно бути віднесено до всієї цілісності суспільства, дія із його реалізації розподіляється на багато дій, які мають відношення до ліній архітектури суспільства. Таке рішення потребує достатньої кількості контролерів, коректорів, служб реалізації: а відповідно, державні службовці при здійсненні професійної діяльності повинні усвідомлювати свою універсальну функцію та обсяг влади.

Такий статус державного управління змушує висувати особливі вимоги до рівня можливостей державного службовця, який претендує на держуправлінську позицію. Але характер висунення цих вимог в державному управлінні є особливим, він пов'язаний із специфічними характери-

---

стиками управлінської діяльності. Діяльність із управління державою, як і будь-яке управління, пов'язане з постійним аналізом подій, прийняттям рішень.

Професійна діяльність державних службовців унікальна, але не довільна. Вона має свій алгоритм, обумовлюється зовнішніми, відносно свідомого акту і незалежними від нього факторами – структурою простору, у якому існує професіонал.

### **1.3. Характеристика діяльності суб'єктів управління в системі місцевого самоврядування**

Стаття 5 Конституції України закріпила принцип народного суверенітету, згідно з яким носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, було зафіксовано існування двох відносно відокремлених систем органів публічної влади: системи органів державної влади та системи органів місцевого самоврядування, що покликані здійснювати завдання і функції держави в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Хоча органи місцевого самоврядування формально не включені в систему органів державної влади, це не означає їх відокремлення від процесу здійснення державної влади, проявом якого є державне управління. Місцеве самоврядування розглядається як компонент державного управління, який існує на засадах певної автономії від органів державної влади, але не від держави в цілому [6, с. 12-17].

Продовжуючи зазначимо, що стаття 140 Конституції України, частина перша статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає можливість та здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Це означає, що кожна територіальна громада повинна бути дієздатною в своєму праві на місцеве самоврядування, що передбачає: існування сільських, селищних, міських голів – як осіб, наділених територіальною громадою самоврядними повноваженнями та засобами впливу на організацію діяльності органів місцевого самоврядування (стаття 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); створення виконавчих органів сільських, селищних, міських рад – як організаторів із забезпечення функцій життєдіяльності територіальної громади (частина перша статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); утворення районних та обласних рад – як представників спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст (стаття 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») та їх виконавчих органів (частина третя статті 58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Усе це зумовило появу нового виду професійної діяльності – служби в органах місцевого самоврядування – та професійних службовців – посадових осіб місцевого самоврядування.

В Україні з 1 липня 1997 р. до Класифікатора видів економічної діяльності (КВЕД) було введено «Державне управління» як один з 17 видів професійної діяльності [22]. Оскільки місцеве самоврядування є складовою публічного управління, то служба в органах місцевого самоврядування з того ж часу стала професійною діяльністю для посадових осіб органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Як професія служба в органах місцевого самоврядування є видом діяльності, який визначається розподілом праці у сфері місцевого управління (місцевого самоврядування), відособленням певної групи трудових відносин, їх управлінським змістом. Через те, що відбуваються якісні зміни трудових функцій служби в органах місцевого самоврядування, що зумовлені суспільними потребами, умовами, в яких вона здійснюється, об'єктом та засобами праці, здатністю людини оволодівати такими знаннями, уміннями, навичками – професіями (професійною компетентністю), які дозволяють їй кваліфіковано, професійно виконувати ці функції, відбувається процес професіоналізації управлінської праці в сфері місцевого самоврядування.

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [39].



---

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [39].

Перетворення служби в органах місцевого самоврядування в професійну діяльність спричинило формування прошарку професійних посадових осіб місцевого самоврядування, створення системи їхніх соціальних гарантій та професійних обмежень, розвиток форм їхньої професійної солідарності, професійних тенденцій та відносин між ними, професійної культури.

Таким чином, служба в органах місцевого самоврядування належить до професійної структури суспільства, а професійні службовці органів місцевого самоврядування – до соціальної структури суспільства. Служба в органах місцевого самоврядування посідає т. зв. «проміжне» становище серед професій, поєднуючи різні види суспільного розподілу праці, при цьому вона має загальний управлінський зміст.

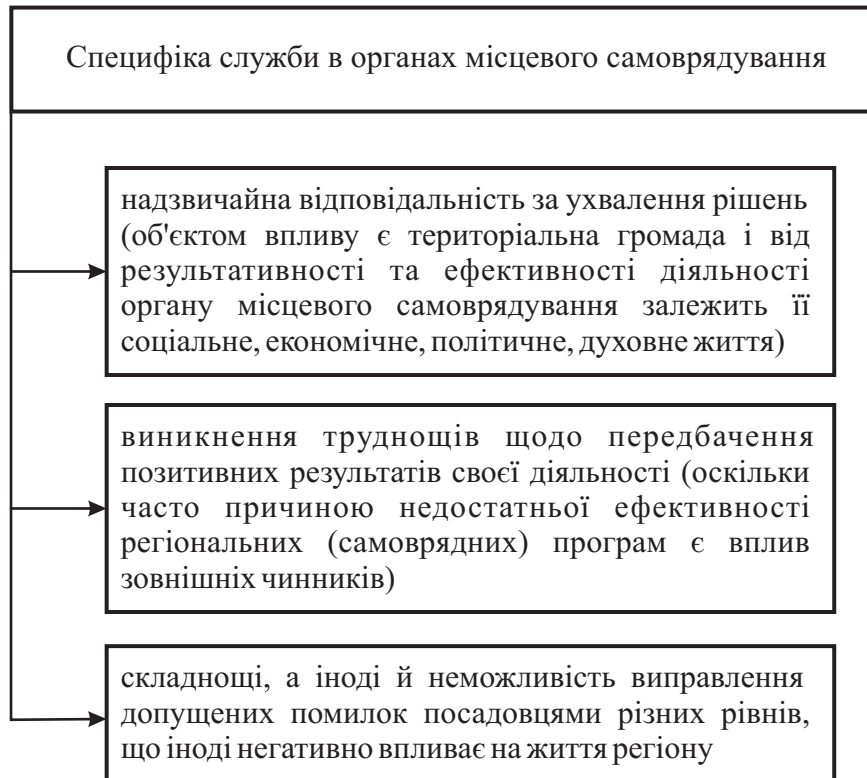
Дослідження професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування повинно включати аналіз усіх її сторін, як змісту, так і внутрішніх чинників самої діяльності. Зовнішня характеристика професійної діяльності здійснюється через такі поняття, як: предмет діяльності (сукупність явищ, процесів, якими оперує об'єкт у процесі діяльності), засоби праці (сукупність засобів впливу на предмет), умови праці (система соціальних, психологічних характеристик діяльності). Внутрішня сторона професійної діяльності передбачає опис психологічних компонентів, що мотивують, спрямовують, регулюють активність посадовців та реалізують її у виконавчих діях, а також опис найбільш важливих особистісних якостей управлінців, завдяки яким ця активність відбувається. Тому при вивченні професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування ми розглядаємо її зовнішні і внутрішні характеристики як сукупність чинників, що визначають саму діяльність.

Предметною галуззю професійної діяльності служби в органах місцевого самоврядування є суспільні відносини, що становлять основу життєдіяльності суспільства, його функціонування і розвитку. Важливими особливостями предметної галузі є складність, комплексність об'єкта управління і його динамізм. Насамперед це складність самої суспільної системи як соціальної структури, як сукупності взаємодіючих соціальних інститутів, соціальних спільнот і груп, окремих індивідів.

Високий рівень складності управління системою життєво важливих суспільних відносин зумовлює складний і комплексний характер служби в органах місцевого самоврядування як професійної діяльності, яка (служба), перш за все, є управління, що наділене владою і відповідальністю (розробка і ухвалення управлінських рішень); обмежене законодавством (ухвалення рішень відбувається в межах чинного законодавства); нормотворче (ухвалення рішень радами різних рівнів); забезпечує стабільність та розвиток життєдіяльності громади відповідно до її потреб; виконує обслуговувальну функцію, надаючи управлінські послуги суспільству і територіальній громаді зокрема.

Крім цього, специфіка служби в органах місцевого самоврядування полягає в надзвичайній відповідальності за ухвалення рішень, від результативності та ефективності яких залежить життя громади (Рис. 1.7.).

Крім зазначених специфічних особливостей служби в органах місцевого самоврядування, можна перераховувати й інші, але відсутність фундаментальних досліджень професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування призводить до проблем виокремлення головних та другорядних чинників ефективності служби, що, в свою чергу, впливає на процес формування професійної компетентності її персоналу, зокрема під час підготовки, перепідготовки та підвищення їхньої кваліфікації. Спираючись на вітчизняний досвід служби в органах місцевого самоврядування, аналізуючи її організацію, характер і зміст, можна констатувати, що професійна діяльність – служба в органах місцевого самоврядування – має яскраво виражену специфіку порівняно з іншими видами професійної діяльності. Насамперед йдеться про нормативно-правовий, управлінсько-комунікативний і публічний характер служби в органах місцевого самоврядування.



*Рис. 1.7. Специфіка служби в органах місцевого самоврядування*

Слід зазначити, що специфічні особливості управлінської діяльності виявляються на різних рівнях управління і ступінь їх виразності залежить від самого рівня управління та функціональних обов'язків керівників.

У галузі управління та менеджменту в основі типології посад лежить поділ їх на «низові», «середні», «вищі» рівні управління. «Вищий» рівень управління пов'язаний в основному з плануванням політики даної організації; «середній» – здійснює це в більш вузькій сфері, а «нижній» – керує безпосереднім виконанням елементарних операцій підлеглими. Чим вище рівень управління, тим менше значення та застосування в роботі управлінця мають спеціальні знання і тим більше підвищується роль професійної компетенції та психологічних особливостей керівника. Дані різних досліджень цього напрямку достатньо варіативні залежно від сфери і галузі, але в цілому встановлено, що управлінський елемент в роботі середнього і нижчого управлінського персоналу повинен займати не менше 50 %. Ці положення підтвердили дослідження, що проводилися японською асоціацією управління. Було встановлено, що для керівників різних посадових рангів існує т. зв. «своя» ієрархія якостей та специфічних особливостей людини, що забезпечують успішність управлінської діяльності [28, с. 4-10].

Доцільним є виділення рівнів управління і для місцевого самоврядування. Тому, аналізуючи професійну діяльність посадових осіб місцевого самоврядування за даним принципом, можна вивести класифікацію рівнів управління для посадових осіб місцевого самоврядування:

I рівень управління – вищий – керівники органів місцевого самоврядування – до цього рівня належать голови та заступники голів обласних, районних рад; голови районних рад у містах та їхні заступники; Київський та Севастопольський міські голови та їхні заступники; сільські, селищні, міські голови та їхні заступники;

II рівень управління – середній – до цього рівня належать керуючі справами виконавчих апаратів обласних, районних рад, Київської та Севастопольської міської ради; секретарі виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, районних рад у містах;

III рівень управління – нижній – керівники відділів, управлінь та інших структурних підрозділів виконавчого апарату обласних, районних рад; Севастопольської міської та секре-

---

таріату Київської міської рад; керівники відділів, управлінь та інших структурних підрозділів виконавчого комітету сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад.

Для кожного із зазначених рівнів управління визначимо основні управлінські функції, використовуючи групування управлінських функцій за чотирма категоріями, а саме: діяльнісно-адміністративні (цілепокладання, прогнозування, планування, організація виконання, ухвалення рішень); кадрові (дисциплінарна, виховна, навчальна); технологічні (матеріально-технічне забезпечення, інноваційність); виробничі, або синтетичні (експертно-консультативна, представницька) [21].

Для посадових осіб місцевого самоврядування I рівня управління основними є діяльнісно-адміністративні та кадрові функції, оскільки до їх повноважень належить: формування цілей, організація роботи та стратегії розвитку відповідної ради та її виконавчого комітету; забезпечення підготовки на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; внесення на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; внесення на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету; призначення на посади та звільнення з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад.

На II рівні управління основними посадовими обов'язками є аналіз інформації: підготовка проектів рішень для керівників вищого рівня; організація роботи виконавчого комітету відповідної ради; координація діяльності постійних та інших комісій ради; дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій і організація підготовки сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради і т.ін. Тому основними управлінськими функціями на цьому рівні є діяльнісно-адміністративні та технологічні.

На III рівні управління основними обов'язками є забезпечення діяльності відповідних структурних підрозділів; забезпечення ефективності професійної діяльності підлеглих; організація виконання доручень, підготовка проектів рішень для керівників вищого рівня. Основними управлінськими функціями є технологічні, виробничі (синтетичні) та кадрові.

Але класифікація лише за рівнями управління є недостатньою. Тому, виходячи з аналізу нормативно-правової бази місцевого самоврядування для поділу посад в органах місцевого самоврядування на певні групи виділено такі класифікаційні ознаки, як принцип територіального поділу, принцип поділу на категорії посад, принцип прийняття на службу, принцип компетенції ради, принцип повноваження виконавчих органів ради.

Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадова особа місцевого самоврядування має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [39]. Визначимо, що консультативно-дорадчі функції посадовців зумовлені завданнями, обов'язками та повноваженнями, що полягають у таких діях, як: консультування, аналіз, підготовка пропозицій, прогнозів, порад і рекомендацій, а організаційно-розпорядчі функції посадовців – визначаються завданнями, обов'язками та повноваженнями, що полягають у діях узгодження (участі в узгодженні), координації, організації та забезпеченні відповідно до обсягів та характеру повноважень певних службовців [12].

Система місцевого самоврядування складається із сільських, селищних, міських, районних у місті, районних, обласних рад та їх виконавчих органів. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [38] кожна із зазначених рад мають власну компетенцію та повноваження. Так само і посадові особи органів місцевого самоврядування кожної ради мають відмінні повноваження, які виражаються у їхніх функціональних обов'язках. Тому, на нашу думку, при утворенні груп посадових осіб місцевого самоврядування для яких в подальшому ми будемо визначати модель їх професійної компетентності та методи і способи її формування, слід розмежувати посади в органах місцевого самоврядування.

---

По-перше, за принципом представлення інтересів територіальних громад та принципом компетенції та повноваження ради: I – обласні та районні ради; II – сільські, селищні, міські ради.

По-друге, за принципом повноважень виконавчих органів ради: I – обласні та районні ради; II – міські ради міст з районним поділом; III – міські ради; районні у місті ради; IV – сільські, селищні ради.

По-третє, за принципом власне повноважень посадових осіб місцевого самоврядування: I – обласні та районні ради; II – районні у місті ради; III – міські ради міст з районним поділом; IV – міські ради; V – сільські, селищні ради.

Таким чином, урахувавши вищезазначені принципи поділу, можна виділити такі групи посадових осіб місцевого самоврядування:

I – обласні та районні ради + районні у місті ради: голови районних, обласних рад, районних у місті рад та їх заступники; керуючі справами виконавчих апаратів районних, обласних рад; голови постійних комісій обласної, районної ради з питань бюджету, які працюють у раді на постійній основі; начальники відділів, управлінь, інших структурних підрозділів виконавчого апарату обласних, районних рад; консультанти, спеціалісти районних, обласних рад;

II – міські ради міст з районним поділом + районні у місті ради: голови міських рад; заступник(и) міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарі міських рад; керуючі справами (секретарі) виконавчих комітетів міських рад та районних у місті рад; голови постійних комісій міської, районної у місті ради з питань бюджету, які працюють у раді на постійній основі; начальники відділів, управлінь, інших структурних підрозділів виконавчого апарату міської ради, районні у місті ради відповідно до структури визначеної даною радою; спеціалісти структурних підрозділів виконавчого апарату міської ради;

III – сільські, селищні ради, міські ради: голови сільських, селищних, міських рад; заступник(и) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарі сільських, селищних, міських рад; керуючі справами (секретарі) виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад; голови постійних комісій сільської, селищної, міської ради з питань бюджету, які працюють в раді на постійній основі; начальники відділів, управлінь, інших структурних підрозділів виконавчого апарату сільської, селищної, міської ради відповідно до структури визначеної даною радою; спеціалісти структурних підрозділів виконавчого апарату сільської, селищної, міської ради.

Аналізуючи питання, що вирішуються місцевими радами, передбаченими Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [38], у структурі професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування можна виокремити шість основних сфер:

1) організаційно-адміністративна сфера – об'єднує в собі питання управління службою в органах місцевого самоврядування, управління структурними підрозділами виконавчих рад, питання якості й оперативності підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень. Ця сфера включає організаційно-нормативне, матеріально-технічне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

2) фінансово-економічна сфера – забезпечення фінансово-економічної самостійності самоврядного утворення. Включає таку діяльність як прогнозування, планування соціально-економічного розвитку території, формування і виконання бюджету, взаємодію з господарюючими суб'єктами, визначення податкової бази бюджету, формування і розміщення замовлення територіальної громади, формування інвестиційної політики регіону, створення умов для організації торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування і т.д.;

3) сфера місцевого господарства – забезпечення життєдіяльності регіону (житлово-комунальне господарство, комунальна енергетика, транспорт, дороги, утримання території регіону);

4) соціальна сфера – реалізація соціального мінімуму гарантованих послуг населенню самоврядного утворення. У цій сфері посадовці відповідають за організацію надання послуг охорони здоров'я, освіти, додаткових освітніх послуг, організацію дозвілля та культурного життя громадян, розвиток масової фізичної культури і спорту;

5) сфера місцевої власності – націлена на ефективне використання місцевої власності, включаючи власність на землю, формування майнової частки доходів бюджету;



---

б) сфера безпеки – забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи. Включає таку діяльність, як підтримка громадського порядку, захист життя, здоров'я і власності громадян, охорону їхніх прав і інтересів.

Відповідно до змісту діяльності, виконуваних функцій посадовими особами місцевого самоврядування, їхню професійну діяльність умовно можна класифікувати за видами управлінської діяльності. Кожному з них властиві певні специфічні професійні завдання, технології та прийоми, і визначено професійно важливі якості посадової особи місцевого самоврядування, якими він повинен володіти для забезпечення результативної діяльності на посаді.

Посадові особи органів місцевого самоврядування як виконавці не просто управлінських функцій, але й функцій місцевого самоврядування, посідають особливе місце в суспільстві – місце організаторів життєдіяльності місцевої громади, а основним засобом реалізації ними своїх завдань і функцій є служба в органах місцевого самоврядування.

Розглянемо класифікацію видів професійної управлінської діяльності з урахуванням функцій органів місцевого самоврядування, українського законодавства та вимог сучасного розвитку управлінської діяльності для посадових осіб місцевого самоврядування [9; 14].

Адміністративна управлінська діяльність полягає в залученні інших людей до своєї діяльності, стимулювання їхньої активності для реалізації управлінського рішення. Це досягається завдяки застосуванню прийомів об'єднання людей для досягнення спільної мети, мінімізації дій, урахуванню потреб та інтересів самих співробітників (підлеглих); розстановки кадрів; підготовки резерву; володіння прийомами формального і неформального спілкування. Результатом цього є спільні, спричинені керівником зусилля співробітників з досягнення спільної мети; посилення позитивного ставлення до праці у підлеглих, індивідуальна управлінська концепція керівника. Для цього посадовець повинен мати чіткі ціннісні орієнтації служіння інтересам держави, суспільства, громадян; відповідальність за долі інших людей, здібність до лідерства та до саморегуляції в стресових ситуаціях, до контактів з іншими людьми та врахування їхніх інтересів; товариськість; емоційну стійкість; володіти чіткою і зрозумілою мовою.

Організаційно-виконавча управлінська діяльність полягає в реалізації та виконанні управлінського рішення з урахуванням наявних людських і матеріальних ресурсів; створенні умов для реалізації управлінського рішення завдяки створенню або спрощенню апарату для виконання рішення; визначенні суб'єктів його виконання; перетворенні управлінської ситуації відповідно до програми та плану; гнучкої зміни організаційних структур; передачі рішення на виконання. Результатом є виконання в строк і на високому рівні ухвалених управлінських рішень. Для цього посадовець повинен володіти активною позицією виконавця, високою мотивацією досягнення, спрямованістю на реалізацію, настановою діяти; вольовою самоорганізацією поведінки; реалістичністю та дієвістю мислення; при цьому мати практичне і тактичне мислення.

Інформаційно-аналітична управлінська діяльність полягає в аналізі та діагностиці ситуації (суб'єкта управління) для обґрунтування подальшого ухвалення рішення і реалізується через збір і обробку інформації, обстеження управлінської ситуації, володінням інформаційними технологіями. Результатом є повна об'єктивна інформаційна модель управлінської ситуації. Для цього посадовець повинен володіти такими якостями, як відповідальне ставлення до збору і обробки інформації, високим рівнем аналітичного мислення, пам'яті, уваги.

Планувальна управлінська діяльність полягає у визначенні цілей перетворення (збереження) управлінської ситуації, визначенні пріоритетів цілей, ухвалення управлінського рішення і реалізується через ухвалення рішення як вибору способів і засобів перетворення даної управлінської ситуації та побудові програм і планів її перетворення, прогнозуванні змін цієї ситуації. Результатом є концептуальна модель управлінської ситуації (шляхи її перетворення), програми і плани реалізації ухваленого управлінського рішення. Для цього посадовець повинен володіти такими якостями, як відповідальність за соціальні наслідки ухваленого рішення, концептуальне мислення, стратегічне мислення, системність, діалектична варіативність мислення, здібність до передбачення подій.

Контрольно-облікова управлінська діяльність полягає у виявленні невідповідності ходу і результату організаційно-виконавчої діяльності прийнятим рішенням, програмам, планам, нор-

---

мативам; виявлення відхилень та їх усунення із застосуванням прийомів поточного, кінцевого, випереджального контролю; визначення показників і ознак відхилень від нормативів в управлінській діяльності; прийоми усунення помилок та їх профілактики. Результатом є своєчасне усунення виявлених відхилень в управлінській діяльності. Для цього посадовець повинен володіти активною громадянською позицією, мати ціннісні орієнтації при проведенні контролю за діяльністю; мати вольові якості та системне мислення; пунктуальність.

Регуляторна діяльність полягає в підтримці управління процесів діяльності інших людей у межах програм, планів, регламенту, інструкцій, кодексів, традицій через використання різних видів регламентів (інструкцій, правил, кодексів, традицій), закріплення нормативів за окремими ланками організації, співробітниками, інструктаж співробітників. Результатом є реальне виконання управлінської діяльності відповідно до регламентів, нові регламенти. Для цього посадовець повинен володіти такими якостями, як здатність до виконання розпоряджень, приписів, до усвідомленого засвоєння нормативів, до передачі їх іншим людям, до перегляду та оновлення регламентів.

Погоджувальна управлінська діяльність полягає в координації (з метою підвищення ефективності праці) дій учасників виконавчої діяльності – по вертикалі і по горизонталі управлінської ієрархії; розподіл функцій і ролей у виконанні ухваленого рішення. Здійснення відбувається завдяки професійним прийомам забезпечення спільної, погодженої роботи співробітників; доведення до відома співробітників переваг раціонального і гнучкого розподілу праці і кооперація зусиль між ланками організації, між посадами; вертикальна і горизонтальна координація взаємодії. Результатом є узгоджені, пов'язані професійні дії співробітників (груп) у середині організації та задоволення учасників від спільної роботи. Для цього посадовець повинен володіти такими якостями, як здатність узгоджувати свої дії з діями інших людей; усвідомлення оптимальних способів координації роботи; терпимість до проявів інших людей в діловому співробітництві і партнерстві.

Представницька управлінська діяльність полягає в представленні інтересів організації в інших її ланках (по вертикалі управління) і в інших організаціях (по горизонталі управління) через володіння прийомами співробітництва з іншими підрозділами з метою представлення інтересів своєї організації; використання прийомів неформального спілкування. Результатом є ефективність представницьких контактів. Для цього посадовець повинен нести відповідальність за престиж своєї організації; мати здібність до товариськості.

Експертно-консультаційна управлінська діяльність полягає в оцінюванні управлінського рішення і шляхів його реалізації на основі професійного досвіду: оцінювання професійної діяльності колег; рекомендації-консультації по оптимізації управлінської діяльності. Здійснюється завдяки володінню прийомами оцінювання ефективності управління; експертизи ухвалених рішень, складу можливих виконавців; консультуванню співробітників на основі професійного досвіду. Результатом є обґрунтовані експертні думки і оцінки якості управлінського рішення і шляхів його реалізації. Для цього посадовець повинен нести відповідальність за експертні думки; мати високий рівень компетентності; критичність, самостійність і незалежність мислення; бути об'єктивним; володіти управлінською та кваліметричною компетентністю.

Інноваційно-дослідницька управлінська діяльність полягає в пошуку нестандартних шляхів розв'язання управлінської ситуації і реалізації управлінського рішення через оволодіння інноваційними управлінськими технологіями, прийомами творчої не алгоритмізованої управлінської діяльності. Результатом є інноваційні управлінські проекти. Для цього посадовець повинен усвідомлювати та нести відповідальність за запропоновані інноваційні проекти, мати творче мислення, діалогічність мислення (мати кілька поглядів на предмет мислення); володіти відносною самостійністю в межах регламентів.

Професійне самовдосконалення (самоуправління) управлінської діяльності полягає в систематичному безперервному вдосконаленні управлінням власної професійної діяльності, що відбувається завдяки володінню всіма напрямками управлінської діяльності; побудову і реалізацію планів професійного самовдосконалення на основі постійного самоаналізу. Результатом є плани професійного самовдосконалення і їх реалізація; реальне професійне зростання. Для цього



---

посадовець повинен володіти такими якостями, як професійне учіння та самоучіння; професійне цілепокладання, стійкість до перешкод; воляова самоорганізація; внутрішній фокус-контроль; самоконтроль, рефлексія.

#### 1.4. Принципи діяльності суб'єктів управління в системі адміністративного менеджменту

У період становлення демократичної, правової держави, її владних інститутів особливого значення набуває формування принципів професійної діяльності представників органів влади, здатних розв'язувати політичні, економічні, соціально-культурні проблеми розвитку суспільства.

*Принцип* (фран. *principe*, від лат. *principium* – начало, основа) є основними засадами, вихідними ідеями, котрі характеризує універсальність, загальна значущість, вища імперативність та є відображенням суттєвих положень теорії вчення, науки, системи внутрішнього й міжнародного права, політичної, державної або громадської організації (гуманізму, законності, справедливості, рівності громадян перед законом тощо) [50, с. 110-111]. Принцип є абстрактним відображенням закономірності соціальної дійсності, що обумовлює їхню особливу роль у структурі широкого кола явищ чи висновків, котрі відносяться до нього як дія до причини (принцип реальний) чи як наслідки до підстави (принцип ідеальний).

Під принципом розуміють внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності (наприклад, принцип правомірної поведінки).

Принципи є специфічним поняттям, змістом котрого виступає не стільки сама закономірність, взаємовідносини, взаємозв'язки, скільки наше знання щодо них. Вони є результатом узагальнення людьми об'єктивно діючих законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним початком їх діяльності [24, с. 24].

Враховуючи те, що державна служба в Україні є професійною діяльністю осіб, котрі займають посади в державних органах та їхньому апараті щодо практичного виконання завдань та функцій держави й отримують заробітну плату за рахунок державних коштів [33], то аналізуючи принципи професійної діяльності державних службовців, ми не можемо обійтись без загальної характеристики принципів державної служби.

На практиці принципами державної служби керуються у відповідності до соціально-економічних умов, що склалися в суспільстві. Вони відображають властивості, притаманні системі державної служби в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам, які формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними умовами, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління. Безпосередньо на практиці принципи державної служби набувають характеру норм, правил, якими керуються в управлінській діяльності. Гнучкість і динамізм зазначених принципів проявляється і в тому, що у кожній сфері діяльності формуються свої принципи здійснення управлінських функцій. В умовах пошуку оптимальної моделі системи публічної влади проблема визначення принципів державної служби є надзвичайно актуальною. Принципи державної служби є обов'язковими для всіх органів та службовців, які віднесені до цього інституту, поширюються на всі види державної служби та є загальними в її рамках, охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші сторони, що становлять зміст державної служби.

*Принципи державної служби* є основоположними ідеями, положеннями, настановами, котрі віддзеркалюють об'єктивні закономірності й обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функцій та завдань державних органів влади, повноважень та обов'язків державних службовців, котрі працюють у системі державної служби [24, с. 22]. Вони визначають основні закономірності становлення, розвитку, організації та реалізації державної служби; компетенцію і легітимність правовідносин державної служби, її суспільну цінність.

Вперше у ст. 3 Закону України «Про державну службу» було унормовано вісім основних принципів української державної служби, серед яких наявність та дотримання: служіння народу України; демократизму та законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини та громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків; дотримання прав і законних інтересів органів

---

місцевого та регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ, організацій та громадян [33].

Пізніше принципи державної служби в Україні були розвинуті Концепцією адміністративної реформи [36] та доповнені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [20].

Заслуговує на увагу аналіз та обґрунтування принципів проходження державної служби на основі положень Конституції України [41, с. 65-66]:

1) законність. Цей принцип є універсальним і немає жодних виключень. Органи державної влади, всі посадові особи зобов'язані дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на їх підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачений ними (ст. 19);

2) обов'язковість до виконання на території України законів, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, рішень представницького органу та уряду Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також обов'язковість рішень органів виконавчої влади вищого рівня для органів виконавчої влади нижчого рівня (ст. 106, 117, 136, 144);

3) підконтрольність і підзвітність державних органів, їх посадових осіб (ст. 85, 86, 98, 101, 116, 118, 137, 143);

4) позапартійність державної служби. Оскільки не допускається створення і діяльності організаційних структур політичних партій в органах виконавчої влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних і комунальних установах та організаціях (ст. 37), державні службовці при виконанні посадових обов'язків не мають права керуватися рішеннями партійних органів і громадських об'єднань, а зобов'язані діяти лише на підставі та в межах закону;

5) рівний доступ до державної служби у відповідності зі своїми здібностями та професійною підготовкою без будь-якої дискримінації. Право обмеження зумовлюється фактом здійснення службовцями владних повноважень щодо керівництва діяльності людей і специфіки конкретних службових функцій, які характерні для тієї чи іншої категорії державних і муніципальних службовців. Громадянину, який претендує на державну посаду, потрібно мати відповідну освіту й підготовку, що відповідає б змістові й обсягу повноважень на даній посаді (ст. 23, 24, 38, 43, 103, 141);

6) відповідальність державних службовців за невиконання або неналежне виконання своїх повноважень. Вона займає особливе місце серед заходів, що спрямовані на удосконалення системи виконавчої влади. Досвід свідчить, що головна причина перебоїв у цій системі не тільки в недостатньому правовому регулюванні, а й у тій безвідповідальності, що тягне за собою порушення норм діючого права (ст. 40, 42, 56, 120);

7) соціальна захищеність державних службовців, коли їм гарантується грошова винагорода, відпустки, пенсійне забезпечення тощо. Службовцям на окремих видах служби передбачено надання певних пільг;

8) стабільність державної служби. Становище службовця не повинно залежати від політичної кон'юнктури, необґрунтованих організаційних імпровізацій.

Усі ці принципи покладені в основу Закону України «Про державну службу» [33] та спеціальних правових актів, що регулюють діяльність державних службовців.

Принципи державної служби реалізуються через професійну діяльність державних службовців та допомагають сформулювати мету, цілі та функції державної служби. Тобто принципи професійної діяльності державних службовців в органах виконавчої влади є складовими принципів державної служби.

Практична дія принципів не залежить від них самих, а визначається ставленням до них людей. Мало знати принципи, необхідно їх правильно застосовувати в управлінських процесах. У літературі називається багато принципів, але це не означає, що всі вони чи деякі з них насправді застосовуються при здійсненні професійної діяльності державними службовцями.

Принципи визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління, напрямки й межі прийняття управлінських рішень. Характеризуючи той чи інший принцип, слід враховувати

---

його взаємозв'язок з іншими принципами, залежність від них. Принципи взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дозволяє розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип має структурно відведене йому місце, яке дає підстави зробити висновок про те, що повноцінне розкриття змісту й потенціалу будь-якого принципу професійної діяльності державних службовців можливе лише з урахуванням його системних залежностей.

Процес виявлення та обґрунтування принципів професійної діяльності державних службовців мають відповідати наступним вимогам: (1) відображати не будь-які, а тільки найсуттєвіші, головні, об'єктивно-необхідні закономірності відносин та взаємозв'язки під час здійснення професійної діяльності; (2) характеризувати лише стійкі закономірності, відносини та взаємозв'язки при здійсненні професійної діяльності державними службовцями; (3) охоплювати такі закономірності, відносини та взаємозв'язки, які мають загальний, а не приватний характер; (4) відображати специфіку професійної діяльності державних службовців в органах виконавчої влади на регіональному рівні, її відмінності від інших видів професійної діяльності.

Тобто принципи професійної діяльності державних службовців покликані спочатку в науковій, а потім у правовій формі відображати закономірності, відносини та взаємозв'язки, які об'єктивно існують при здійсненні професійної діяльності та мають важливе значення для її організації та функціонування. Отже, принципи професійної діяльності державних службовців характеризуються двома ознаками: належність до вивчених наукою і практикою позитивних закономірностей; зафіксованість у суспільній свідомості (відповідних поняттях).

Щодо проблематики принципів професійної діяльності державних службовців, то можна виділити три взаємопов'язаних та взаємообумовлених аспекти: по-перше, онтологічний, який розкриває генезис принципів, їх взаємозв'язок із природою, місцем та роллю тих закономірностей, відносин та взаємозв'язків, які вони виражають; цей аспект сприяє виявленню основ, об'єктивних підстав, необхідних для систематизації принципів професійної діяльності державних службовців; по-друге, гносеологічний, пов'язаний з аналізом характеру принципів, логікою та структурою їх адекватної наукової інтерпретації; по-третє, методологічний, який розкриває роль принципів у теоретичній та практичній діяльності людей в органах державної влади, їх значення як інструменту перетворення державно-управлінських явищ, умови та способи їх дієвого застосування в управлінській практиці [5, с. 262-263].

Розглянемо історичні надбання в цій сфері. Зокрема, бюрократична модель М. Вебера заснована на таких принципах:

- *формальності* – будь-яка організація має свій рівень компетенції, управлінська діяльність розчленовується на простіші операції, що визначає формальний обсяг завдань кожної ланки управлінського ланцюга;
- *ієрархії повноважень*, яка упорядковує взаємодію людей, прийняття рішень та інформаційні потоки в середині організації і передбачає, що кожен службовець відповідає перед вищим посадовцем, як за свої дії, так і за дії ввірених йому для керівництва підлеглих;
- *регламентування* – діяльність регулюється системою абстрактних правил, чіткими стандартами, інструкціями, що визначають відповідальність кожного управлінця і створюють передумови для єдиного підходу при розв'язанні виробничої ситуації, що допускає суворе регламентування функцій, прав і обов'язків кожної з ланок управління, створює умови для використання фахівців, професіоналів, які перебувають під постійним контролем;
- *безпристрасності* – формальна взаємодія керівника і підлеглих, виключення особистих емоцій, приватних міркувань при прийнятті управлінських рішень як у зовнішніх, так і у внутрішніх відносинах, відсутність права приватної власності на організацію, яку очолює управлінець;
- *компетенції* – наявність апарату чиновників, які вважають свою роботу, що ґрунтується на відповідності кваліфікації працівника займаній посаді, основним видом занять, і при цьому рівень оплати праці залежить від присвоєного рангу;
- *системності* – бюрократична система перевищує будь-яку іншу за точністю, стабільністю, дисципліною та надійністю.

---

Можна з впевненістю стверджувати, що сьогодні на теренах нашої держави дана бюрократична модель є основою діяльності органів державної влади. Принципи моделі М. Вебера трансформувалися в основні принципи державної служби. Можливо, їх назва змінена, але зміст залишився тим самим.

Вудро Вілсен, Джон Стюарт Міль, Макс Вебер та інші визначали із великого різноманіття принципів кілька принципів функціонування державних службовців у рамках так званого традиційного підходу до державного управління. Зокрема: завдання формуються політиками, а виконуються адміністраторами; здійснення діяльності засноване на письмових документах; правила, відповідно до яких здійснюється діяльність, можуть бути або технічними, або юридичними; всі завдання розділені на функціональні області; існує сувора ієрархія державних службовців із властивими їм правами; державні службовці виконують свої завдання на основі почуття обов'язку.

Уже у першій половині минулого століття з'явилися роботи, які критикують традиційний підхід до питання діяльності державних службовців. Зокрема, критика полягала в тім, що традиційна модель державного управління не може ідентифікувати механізми, що сприяють ефективній роботі державних службовців, іншими словами, не пояснює, як саме працює державний службовець. Нові теорії були більш, ніж просто спробою моделювання роботи сучасних для того часу державних інститутів, оскільки спиралася у тому числі на концепції мотивації, ефективності й результативності. Ці теорії проголошували нові принципи здійснення діяльності державними службовцями: (1) раціональний вибір при прийнятті рішень у державному секторі неможливий; (2) процес здійснення політики «зверху-вниз» важко реалізується, тому не можна розраховувати на «автоматичне» досягнення поставлених цілей; (3) діяльність державних службовців не може бути обмежена правилами й процедурами, тому що на перший план виходять досягнення мети, результативність.

Сьогодні принципи професійної діяльності державних службовців можна згрупувати за трьома основними групами: загальні, організаційно-функціональні та етичні.

Загальні принципи професійної діяльності державних службовців визначаються Конституцією України [23], Законом України «Про державну службу» [33], Загальними правилами поведінки державного службовця [34], іншими законодавчими та нормативними актами. Зазначені принципи реалізуються в процесі практичної професійної діяльності державних службовців. Такими загальними принципами є:

*служіння українському народу та Українській державі.* Цей принцип заснований на здійсненні влади як безпосередньо, так і через відповідні державні органи народом України, що є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі (ч. 2 ст. 5 Конституції України [23]), таким чином, державні службовці, здійснюючи свої повноваження, діють із волі народу;

*демократизм* – повна та постійна відповідність діяльності державних службовців інтересам громадян, суспільства; змінюваність державних службовців як один із проявів політичної демократії;

*законність*, тобто державні службовці зобов'язані діяти тільки на підставі Конституції й законів України, а також ухвалених на їх основі підзаконних актів;

*принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина.* Конституція України [23] проголошує найвищою цінністю права та свободи людини і громадянина. Самі цілі, які суспільство і держава ставлять перед собою, повинні відповідати принципу гуманізму, тобто встановлення цілей повинно відбуватися на основі «зважування цінностей та вибору адекватно гуманних засобів їх досягнення» [11, с. 83]. Сутність даного принципу полягає у створенні умов для активної участі населення в державному управлінні та в організації такої діяльності державного апарату, яка б гарантувала права і законні інтереси кожного громадянина;

*принцип гласності* – діяльність державних службовців повинна перебувати під постійним державним та суспільним контролем. Демократичний режим гласності в системі публічного управління сприяє посиленню дії в управлінні принципу законності, відкритості та доступності інформації, гласність дозволяє побачити результати управлінської праці службовців.

Організаційно-функціональні принципи визначають організаційні засади здійснення професійної діяльності державними службовцями. До цієї групи можна віднести такі принципи:



---

• *професіоналізм* – виконання державним службовцем своїх посадових обов’язків постійно (протягом певного часу) і за регулярно одержувану винагороду. Професіоналізм стимулює розширення й підвищення знань, нагромадження досвіду, розвиток організаторських здібностей, постійно високий рівень службової й виконавської дисципліни, внаслідок чого у сукупності з ініціативністю, чесністю й відданістю справі досягається здатність державних службовців виконувати свої службові обов’язки на високому рівні;

• *політична нейтральність державних службовців* означає, що державні службовці в процесі виконання своїх функцій та службових обов’язків не повинні керуватися міркуваннями партійного характеру, мають займати позицію нейтралітету в політичній боротьбі партій. Чиновники повинні виконувати рішення обраного політичного керівництва будь-якої орієнтації. Необхідно виключити партійний вплив тільки однієї партії на державних службовців як при виконанні службових обов’язків, так і при заміщенні вакантної посади в органі державної влади. Варто було б встановити конституційну заборону на політичний патронаж державних посад різними політичними партіями. Принцип «чиновник служить не окремій партії, а всьому народу» є характерним для міжнародної практики державної служби. У деяких країнах існує квота із розподілу державних посад у відповідності з політичними, конфесійними та іншими групами інтересів. Зокрема основний закон та норми чинного права Німеччини забороняють підбір персоналу для державної служби за принципом політичних поглядів. В українській практиці цей принцип означає, що державні службовці можуть брати участь у політичній чи іншій громадській діяльності лише поза межами їх службових обов’язків і в позаробочий час;

• *рівність доступу до державної служби* передбачає, що право на державну службу повинні мати громадяни незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової й національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які отримали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку процедуру відбору, передбачену законодавством. Даний принцип закріплено в Конституції України [23]. Зокрема, в ч. 2 ст. 38 встановлено, що громадяни користуються рівним доступом до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування [23]. Дана конституційна норма відповідає статті 26 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року [27], у якій зафіксовано, що кожен громадянин має забезпечуватися, з боку державної влади, правом брати участь у веденні державних справ та допускатися на загальних засадах рівності до державної служби. Подібне положення міститься і в ст. 4 Закону «Про державну службу» [33];

• *уніфікованість державної служби* встановлює основні повні процедури організації роботи державних службовців. Це означає, що існує єдиний для всіх державних службовців порядок проходження служби у державних органах та їх апараті, обмеження, пов’язані з її проходженням, система та класифікація посад державних службовців, типові професійно-кваліфікаційні характеристики, а також загальні стандарти державної служби, загальні права, обов’язки, гарантії, заохочення державних службовців, загальна система підготовки, перепідготовки та підвищення їхньої кваліфікації, загальні підстави припинення служби тощо;

• *ефективність професійної діяльності державних службовців* означає необхідність функціонування державної служби в режимі досягнення поставлених завдань з мінімально можливими витратами матеріальних і фінансових ресурсів;

• *принцип системи заслуг* означає, що прийняття на державну службу здійснюється не за бюрократичними чи політичними рекомендаціями та вказівками, а на підставі ділових і особистих якостей, компетентності та кваліфікації кандидата, результатів іспитів;

• *принцип обов’язковості* для державних службовців рішень, прийнятих вищими державними органами та керівниками в межах їх повноважень (принцип підконтрольності та підвідомчості державних органів і діяльності державних службовців). У системі державної служби повинні функціонувати механізми контролю за діяльністю чиновників. Наглядові органи повинні забезпечити законність державних службовців;

• *принцип підконтрольності* може бути розкритий таким чином: по-перше, нижчі державні службовці зобов’язані виконувати прийняті вищими державними органами і керівниками

---

рішення; по-друге, ці рішення посадових осіб повинні бути законними, тобто прийнятими спеціальними суб'єктами в межах їх компетенції та повноважень;

- *принцип позитивного призначення* державних службовців на державну службу, тобто діяльність державних службовців є професією. При цьому існує категорія державних службовців, які можуть бути призначені на державну службу тимчасово: державні службовці, які призначаються на визначений термін; державні службовці, які призначаються з випробувальним терміном (актуальним у цьому випадку є проект Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в якому передбачено можливість призначення голів місцевих державних адміністрацій терміном на 5 років) [40]. Варто було б в даному законопроекті передбачити щорічні громадські слухання на предмет задоволення роботою керівництва місцевих державних адміністрацій, що слугуватиме однією з підстав звільнення голови адміністрації із посади, при цьому обов'язково необхідно враховувати соціально-економічні показники регіону. Це необхідно для унеможливлення безвідповідального перебування на керівній посаді та необґрунтованої ротації кадрів на політичних посадах;

- *принцип обов'язкового грошового утримання та забезпечення* державних службовців за рахунок держави мотивується тим: а) грошове забезпечення та утримання державних службовців не є винагородою за роботу, за службово-посадову діяльність, тобто це не пряма винагорода за виконану ним роботу. Грошове утримання передбачає плату за те, що державні службовці віддають всі свої сили та можливості державі, державній службі, виконують свій службовий обов'язок; б) даний принцип гарантує державному службовцеві незалежно від важкості роботи та відповідальності, з урахуванням загального економічного, фінансового положення в країні нормальний рівень життєзабезпечення в різні періоди часу його служби. Таким чином, держава постійно турбується про своїх державних службовців, забезпечуючи належний рівень життя незалежно від будь-яких процесів, які відбуваються в суспільстві; в) посадові оклади державних службовців повинні бути встановлені спеціальним законом, а не підзаконним нормативно-правовим актом.

- *принцип обліку результатів службової діяльності*. Цей принцип починає діяти при вступі державного службовця на державну службу та означає, що він повинен відповідати вимогам державної служби як при вступі на службу, так і при її проходженні постійно бути готовим до якісного виконання посадових обов'язків;

- *принцип свободи політичних поглядів* (переконань) професійних державних службовців та їх права на об'єднання в союзи та організації. Не можливо обмежувати участь державних службовців в політичній діяльності. Політичний нейтралітет державних службовців та їх політична діяльність у приватному житті не пов'язані один з одним. Разом з тим, державний службовець не повинен використовувати своє посадове становище в інтересах політичної сили, яку він представляє; не може переступати межі встановленої лояльності до конституційного устрою.

Розглянемо принципи правової етики державних службовців як складові принципів професійної діяльності державних службовців на регіональному рівні, які включають в себе:

- дотримання стандартів суспільно-політичного життя (часто – негласних), неухильне дотримання яких є обов'язковим. Досить часто вибір дії визначається необхідністю вибрати із двох негативних рішень менш негативне; якщо така необхідність має під собою реальну підставу, можна говорити про порядність такого діяча;

- незалежність від фінансового інтересу. Посадові особи органів державної влади на регіональному рівні та в цілому в межах держави не повинні ставити себе в залежність від будь-яких фінансових інтересів фізичних чи юридичних осіб, які можуть вплинути на виконання ними професійних обов'язків;

- об'єктивність. Державні службовці повинні бути позбавлені упередження та суб'єктивного ставлення при прийнятті управлінських рішень;

- самовідданість. Державні службовці повинні приймати рішення тільки в інтересах суспільства, а не для того, щоб одержати фінансову або іншу матеріальну вигоду для себе, або своєї родини, друзів, або інших організацій;

---



---

– справедливість. Здійснення дій на законних і чесних підставах. Посадова особа не повинна віддавати перевагу будь-якій особі, групі осіб або організації і зобов'язана враховувати права, обов'язки й законні інтереси всіх сторін, під час виконання своїх функціональних обов'язків;

– патріотизм. Соціально-політичний і моральний принцип, що виражає почуття любові до Батьківщини, турботу про її інтереси, почуття гордості за досягнення країни. Проявляється в повазі до історичного минулого своєї країни, дбайливому ставленні до народної пам'яті, національних і культурних традицій;

– переконаність у необхідності найсуворішого дотримання й виконання правових норм. Ціннісне ставлення до права й практики його застосування формує звички й стереотипи законслухняного поведіння, а правомірний спосіб дій і дотримання правових норм перетворюються на потребу;

– неупередженість. Потреба діяти відповідно до закону й здійснювати своє право на оцінку з огляду тільки на суспільну користь й об'єктивні обставини, не зіштовхувати приватні інтереси зі службовими обов'язками.

Структурно основні групи принципів професійної діяльності державних службовців, якими вони керуються у своїй повсякденній роботі.

Відомий вчений О. Турчинов вказує на те, що від персоналу державної служби потрібно не лише інтуїтивне знання принципів, а й наукове уявлення про їх систему, класифікацію, механізм використання. Він також виділяє групи принципів, які умовно можна поділити на загальні та специфічні, що визначає їх особливу роль в управлінні персоналом органів державної влади. Серед загальних принципів управління персоналом він виділяє, перш за все, такі принципи: розподіл праці, дисципліна, професіоналізм і компетентність, узгодженість особистих і суспільних інтересів, справедливість й рівність, сталість складу персоналу, єдність персоналу, його адаптація до нових умов діяльності та ефективність роботи. Поряд із загальними принципами, на його думку, слід розглядати специфічні принципи управління персоналом, в яких відображається підхід до тієї частини персоналу, що складає ядро будь-якого органу державної влади, яким є кадри державної служби. До принципів роботи з кадрами належать такі: добір кадрів, планування, ротація кадрів, конкурентність, стимулювання, виховання. Перераховані принципи значно доповнюють загальні правила та підходи до роботи з персоналом державної служби.

Враховуючи те, що підвищення кваліфікації державних службовців – це цілеспрямований, спеціально організований процес систематичного оновлення професійної компетентності державних службовців, зумовлений динамікою розвитку суспільства, економіки, науки, освіти, культури й потребами, що впливають з особистого досвіду й специфіки діяльності кожного державного службовця, професійна діяльність державних службовців без підвищення кваліфікації не можлива, саме тому ми повинні дослідити принципи підвищення кваліфікації державних службовців як складову принципів професійної діяльності.

Професійне навчання службовців є складовою державної служби й важливим напрямом державної кадрової політики. Тому принципи підвищення кваліфікації державних службовців повинні базуватися на поєднанні принципів освіти з принципами державної служби. Принципи підвищення кваліфікації державних службовців можуть бути поділені на загальногромадянські, професійні, внутрішньокорпоративні, що визначають ставлення бюрократії до громадян та інших суспільних інститутів. Загальногромадянські принципи передбачають: розвиток підвищеного почуття відповідальності й громадянської свідомості, зокрема, низки специфічних етичних якостей, таких як громадянський обов'язок; застосування в поведінці навичок мотивуючого й мотивованого впливу на оточуючих; чесність і неприйняття корупційних впливів.

Професійні принципи передбачають: наявність спеціальних знань зі сфери історії й теорії світового й вітчизняного державного управління, політології, економіки, соціальної психології, соціології, права тощо; уміння застосовувати набуті знання; прагнення постійно підвищувати свій професійний рівень.

Внутрішньокорпоративні принципи передбачають використання навичок керівної роботи, зокрема, лідерських якостей, а також уміння співвідносити цілі й засоби їх досягнення. Принципи

---

пи відношення бюрократії до громадян та інших суспільних інститутів зводяться до прийняття моделі відкритої та передбачуваної поведінки, до досягнення визначених і прийнятих суспільством цілей, до максимально можливого задоволення суспільних потреб і очікувань [46].

Підтримуючи думку М. Грачова [10], ми вважаємо, що в основі роботи з кадрами, орієнтованими на принцип розвитку потенційних людських можливостей, можуть бути покладені такі основні вимоги, а саме наявність: поваги до індивідуальності та цілісності кожної людини шляхом заохочення високої продуктивності праці; створення та підтримання атмосфери пошуку, творчості, активності у здійсненні управлінських рішень; створення умов для реалізації прав людини; відповідальність за навчання, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу; заохочення випадків прийняття на себе відповідальності в складних ситуаціях; створення умов для розвитку творчих здібностей; впровадження справедливої системи оплати праці, просування по службі; комплексна експертиза діяльності: як по процесу, так і по результату; підтримання відповідальності за якість роботи і долю організації, установи, підприємства; довірливі та поблажливі відносини роботодавця і працівників.

Враховуючи вищевикладене, принципи професійної діяльності державних службовців також можна звести у систему: принципи добору, професійної діяльності та підвищення кваліфікації державних службовців.

### ***Питання для самоконтролю***

1. Які ви знаєте регіональні органи місцевого самоврядування в Україні?
2. Якими законодавчими актами регулюється місцеве самоврядування на Україні?
3. Які особливості здійснення самоврядування в місті Києві?
4. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні.
5. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування.

### ***Тестові завдання***

#### *1. Менеджмент – є:*

- а) сукупністю принципів, методів, засобів і форм управління підприємством з метою підвищення його ефективності й прибутковості;
- б) сукупністю стійких норм, принципів і вірувань відносно того як дана організація повинна та може реагувати на зовнішній вплив, як варто вести себе в організації та яка сутність її існування;
- в) сукупністю взаємодіючих елементів, які утворюють єдине ціле;
- г) сукупністю певних обставин та факторів, що впливають на процес прийняття управлінських рішень;

#### *2. Що слід розуміти під терміном «управління» і де переважно він застосовується?*

- а) термін «управління» застосовується переважно щодо діяльності людей в сфері економіки;
- б) термін «управління» є синонімом терміну «менеджмент», але він переважно застосовується до ширшого кола об'єктів, різних видів людської діяльності;
- в) термін «управління» не є синонімом терміну «менеджмент» і застосовується тільки до діяльності людей у сфері економіки;
- г) термін «управління» застосовується при визначенні системи заходів щодо координації діяльності людей.

#### *3. Що слід розуміти під терміном «менеджмент»?*

- а) термін «менеджмент» означає керування якоюсь системою;
- б) під терміном «менеджмент» розуміють управління якоюсь соціально-економічною системою (підприємством);
- в) термін «менеджмент» означає управління будь-чим;
- г) термін «менеджмент» означає постійно контролювати діяльність персоналу в організації.

---

4. Що означає термін «менеджмент» і з якої мови він походить?

- а) з англійської мови і означає керувати, стояти на чолі, завідувати, бути здатним впоратися з будь-якою проблемою;
- б) з німецької мови і означає керувати, завідувати будь-чим;
- в) з іврити і означає керувати, завідувати будь-чим;
- г) з російської і означає завідувати будь-чим.

5. Що таке менеджмент з функціональних позицій?

- а) процес планування, організації, контролю, регулювання;
- б) процес планування, організації, мотивації, контролю, які необхідні для досягнення певної мети;
- в) процес планування, організації, мотивації;
- г) процес організації і контролю;

6. Адміністрування – це:

- а) управлінська діяльність посадових осіб, що має чітко регламентовані функції;
- б) адміністративно-державне управління;
- в) процес досягнення оптимального державного управління шляхом організації;
- г) методологічні засади теорії адміністративно-державного управління;

7. Орган державної влади визначається як:

- а) невід’ємний атрибут всіх реально існуючих державних систем, в тому числі організаційних, до яких належать також органи місцевого самоврядування;
- б) сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) та взаємозв’язок між ними;
- в) відносно самостійна частина єдиної системи органів державної влади, побудований за конституційним принципом розподілу влади, який створюється в певному, встановленому законом порядку та здійснює задачі та функції на підставі державно-владних повноважень, особистої компетенції: його особистий склад об’єднується правовими зв’язками в єдине ціле та діє на певній території у вигляді певних форм організації та методів діяльності;
- г) самостійний елемент структури управління, який виконує одну або декілька функцій;
- д) немає правильної відповіді.

8. При формуванні організаційної структури органу державної влади необхідно враховувати такі вимоги:

- а) оптимум, надійність, оперативність, стійкість, гнучкість, ефективність;
- б) демократичність, організованість, дисципліна, цілеспрямованість;
- в) об’єм функцій, тип зв’язків, розмір бюджетного фінансування;
- г) методи побудови, технологію, специфіку діяльності органу, місце державного органу в загальній державній ієрархії ;
- д) немає правильної відповіді;

9. Повноваження – це:

- а) реальна здатність діяти або можливість впливати на ситуацію;
- б) процес систематичної координації завдань, формальних взаємовідносин людей, що їх виконують;
- в) заздалегідь нормативно визначена серія робіт або частина роботи, яка повинна бути виконана певним чином встановленим способом у попередньо визначені строки;
- г) обмежене право використовувати ресурси організації та спрямовувати зусилля деяких її співробітників на виконання окремих завдань;
- д) немає правильної відповіді;

10. Завданням органу державної влади є:

- а) створення правових, організаційних та інших умов для розвитку відповідного сектору економіки або функціональної сфери управління;
  - б) сукупність цілей органів державної влади;
  - в) безпосереднє використання нормативних документів, в яких чітко визначені цілі як окремих елементів системи, так і всієї системи;
-

---

г) розробка програм розвитку окремих елементів системи державного управління з метою їх ефективного функціонування, а також створення допоміжних структур для чіткої їх реалізації;

д) немає правильної відповіді;

*11. Державна влада – це:*

а) процес безпосереднього управління державними справами, якому характерні такі ознаки як організаційний характер, безперервна дія повсюди, де функціонують колективи людей, предметність, спираючись на силу, примусовість;

б) сукупність державних структур, які виконують повноваження пов'язані з прийняттям законів, визначенням політики держави та програм забезпечення розвитку, внесенням змін до Конституції, визначенням відносин між Верховною Радою та Президентом, формуванням інших державних органів, організацією адміністративно-територіального устрою країни, здійсненням зовнішніх функцій держави;

в) важливе політико-правове явище, сутність якого полягає в тому, що висловлюючи хоча б формально волю всіх громадян держави, влада здійснює спрямовуючий, організуючий вплив на суспільство; має поділ на законодавчу, виконавчу, судову гілки влади;

г) ієрархічно побудований адміністративний апарат;

д) немає правильної відповіді;

*12. Вибрати вірне твердження:*

а) «менеджмент» і «управління» є ідентичними, тотожними поняттями;

б) управління є різновидом менеджменту;

в) менеджмент є різновидом управління;

г) менеджмент є одним з елементів управління діяльністю підприємства.

*13. Делегування – це:*

а) процес передачі відповідальності, обов'язків виконати завдання і звітувати перед керівництвом за їх успішне завершення;

б) реальна можливість діяти або впливати на ситуацію;

в) процес передачі завдань і повноважень особі, що приймає на себе відповідальність за їх реалізацію;

г) зобов'язання виконати завдання та відповідати за його задовільне виконання.

*14. Ланка виконавчої влади в областях, районах, яка у межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані відповідними радами – це:*

а) орган місцевого самоврядування;

б) місцева державна адміністрація;

в) територіальні органи (підрозділи) міністерства та інших центральних виконавчих органів;

г) представництво на місцях центральних органів виконавчої влади.

*15. Адміністрування носить:*

а) об'єктно-орієнтований характер;

б) предметно-орієнтований характер;

в) цільовий характер.

### ***Управлінські ситуації для обговорення:***

#### **Ситуація 1**

Проаналізуйте твердження та виявіть недоліки та суперечності.

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. (офіційний переклад Європейської хартії).

2. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи Добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. (Конституція України, ч. 1, ст. 140).

---

3. Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» ч. 1, ст. 2).

#### **Ситуація 2**

Згідно ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і, в силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Визначте схематично основні форми місцевої демократії та розкрийте їх зміст.

#### **Ситуація 3**

Визначити основні потреби громадян на різних рівнях їхньої соціалізації (приватний будинок, багатоквартирний будинок, вулиця, мікрорайон, територіальна громада в цілому).

#### **Ситуація 4**

Визначити функціональні завдання муніципальних органів публічного управління на різних рівнях соціальної структуризації громади (приватний будинок, багатоквартирний будинок, вулиця, мікрорайон, територіальна громада в цілому).

#### **Ситуація 5**

Запропонувати механізми забезпечення публічності управління на муніципальному рівні.

#### **Ситуація 6**

Використовуючи законодавчі акти України здійсніть класифікацію повноважень органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту на власні й делеговані.

#### **Ситуація 7**

Зобразіть схематично модель взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади та з підприємствами різних форм власності.

### ***Теми рефератів***

1. Співвідношення понять «державна влада» та «державне управління».
2. Елементи державного управління: суб'єкти, об'єкти, взаємозв'язки.
3. Співвідношення менеджменту, державного управління та місцевого самоврядування.
4. Поняття та сутність місцевого самоврядування.
5. Відносини, які регулює місцеве самоврядування («власні» повноваження територіальних громад і обраних ними органів та окремі державні «делеговані» їм повноваження).
6. Історичний аспект становлення місцевого самоврядування в Україні.
7. Місце громадянина в управлінні державою.

### ***Глосарій***

*Менеджмент* – це процес планування, організації, приведення в дію та контроль організації з метою досягнення координації людських, фінансових, природних і технологічних ресурсів, необхідних для ефективного виконання завдань.

*Управління* – це свідома, цілеспрямована дія людей на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки (сфери суспільного життя, галузі економіки, підприємства, колективи), що забезпечує їх оптимальне функціонування і розвиток на основі використання властивих суспільству об'єктивних закономірностей розвитку.

*Суб'єкти управління* – це персонал, структурні підрозділи, спеціально створені органи, які впливають на систему управління з метою забезпечення її функціонування.

*Об'єкти управління* – це елементи структури системи управління та виробничі процеси, на які спрямований вплив функцій управління.



---

*Державне управління* – це вид діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод.

*Державна служба* – це державно-правовий і соціально-політичний інститут для практичного виконання завдань і функцій держави особами, які мають посади в державних органах та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

*Державна влада* – це публічно-політичні відносини панування і підкорення між суб'єктами, що спираються на державний примус.

*Органи державного управління* – це державні органи виконавчої влади, діяльність яких полягає в організації виконання законів і нормативно-правових актів, здійсненні розпорядження ресурсами загальнодержавної власності, з метою комплексного соціально-економічного розвитку, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах життя.

*Органи державної влади* – це ланка (елемент) механізму держави, що бере участь у виконанні функцій держави й наділений при цьому владними повноваженнями.

*Менеджмент органів влади* – це керівництво, напрямок процесу формування психічних установок і діяльності окремого працівника, робочої групи, органу або організації, що беруть участь у державному управлінні.

*Менеджмент органів місцевого самоврядування* – це сучасні способи управління на рівні муніципального утворення.

#### ***Використані та рекомендовані джерела і література***

1. Адамчук В. В. Экономика и социология труда : Учебник для вузов / В. В. Адамчук, О. В. Романов, М. Е. Сорокина. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 401 с.
2. Александрова Т. Л. Методологические проблемы социологии профессий / Т. Л. Александрова // Социологические исследования. – 2000. – № 8. – С. 10-20.
3. Анисимов О. С. Введение в политологию. Критериальное обеспечение построения демократического общества [Текст] / О. С. Анисимов. – М. : [Б. и.], 1990. – 96 с.
4. Анисимов О. С. Новое управленческое мышление: сущность и пути формирования / О. С. Анисимов. – М. : Экополитика, 1991. – 352 с.
5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г. В. Атаманчук. – [2-е изд.]. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
6. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави : конституційно-правовий аспект / В. Борденюк // Право України. – № 4. – 2003. – С. 12-17.
7. Гидденс Э. Социология / Пер. с англ. ; науч. ред. В. А. Ядов; общ. ред. Л. С. Гурьевой, Л. Н. Посилевича. – М. : Эдиториал УРСС, 1999. – 703 с.
8. Головатий М. До проблеми професіоналізації державної служби в сучасній Україні [Текст] / М. Головатий // Зб. наук. пр. УАДУ / За ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – 2000. – Вип. 2. – Ч. 3. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 213–217.
9. Государственная служба : учебник / [под ред. проф. В. Г. Игнатова]. – М. : ИКЦ «МарТ»; Ростов-на-Дону : Издательский центр «МарТ», 2004. – 528 с.
10. Грачев М. В. Суперкадры : Управление персоналом в международной корпорации / М. В. Грачев. – М. : Дело, 2005. – 327 с.
11. Гурне Б. Державне управління ; [пер. з фр. В. Шовкуна] / Б. Гурне. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
12. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [Уклад. О. Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
13. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков та ін. – К. : Ін Юре, 1998. – 272 с.
14. Деркач А. Профессиограмма госслужащего / А. Деркач, А. Маркова. – М., 1999. – 94 с.

- 
15. Дюркгейм Э. О. О разделении общественного труда. Метод социологии / Пер. с фр. и послесловие А. Б. Гофмана. – М. : Наука, 1990. – 432 с.
  16. Економічна енциклопедія : У трьох томах. / Редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія, 2002. – Т. 3. – 864 с.
  17. Євтушенко О.Н. Державне управління : [навчальний посібник у 3-х частинах]/ О.Н. Євтушенко, В.І.Андріяш. – Ч.3. Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 248 с.
  18. Иванова Е. М. Основы психологического изучения профессиональной деятельности / Е. М. Иванова – М. : Издательство Моск. ун-та, 1987. – 208 с.
  19. Игнатов В. Г. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современности / Учебное пособие / В. Г. Игнатов, В. К. Белолипецкий – Ростов н/Д. : Изд. центр «МаРт», 2000. – 256 с.
  20. Инновационный менеджмент. Справочное пособие / Под ред. Завлина П. Н., Казанцева А. К., Миндели Л. Э. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Центр исследований и статистики науки, 2008. – 586 с.
  21. Карпов А. В. Психология менеджмента / А. В. Карпов. – М. : Гардарики, 1999. – 584 с.
  22. Класифікація видів економічної діяльності. ДК-009-96. – [Чинний від 1996-10-22]. – К. : Держстандарт України, 1996. – 261 с.
  23. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
  24. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика / Навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – К.: Атака, 2003. – 160 с.
  25. Маркович Д. Социология труда: учеб.; пер. с сербскохорват. / Общ. ред. и послесл. Н. И. Дрехлова, Н. П. Нарбута. / Д. Маркович. – М.: Прогресс, 1997. – 512 с.
  26. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. – М. : Дело, 1992. – С. 94-120.
  27. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 груд. 1966 р. // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2002. – № 1. – С. 5.
  28. Мотренко Т. Основні підсумки виконання Головним управлінням державної служби України Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2003 році та завдання на 2004 рік / Т. Мотренко // Вісн. держ. служби України. – 2004. – № 1. – С. 4-10.
  29. Оболенський О. Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: монографія / О. Ю. Оболенський. – Хмельницький: «Поділля», 1998. – 294 с.
  30. Основы менеджмента : Навч. посіб. / За ред. В. С. Верлоки, І. Д. Михайлова. – Х. : Основа, 1996. – 420 с.
  31. Пластун В. В. Професіограми посад державних службовців / В.В. Пластун. – Донецьк : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, 2002. – 24 с.
  32. Платонов К. К. Краткий словарь системы психологических понятий / К. К. Платонов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Высш. школа, 1984. – 175 с.
  33. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723 // Офіц. вид. – К.: Голос України, 1994. – С. 9-28. – (Бібліотека офіційних видань).
  34. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби України від 4 серпн. 2010 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://guds.gov.ua/sub/hmelnitska/ua/publication/content/16376.htm>.
  35. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=746-2004-%EF>
  36. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810 // Вісник державної служби України. – 1998. – № 3. – С. 7-8.
-

- 
37. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 бер. 2004 р. № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=278%2F2004>.
38. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
39. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
40. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» № 1311, дата реєстрації 10 січн. 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31287](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31287).
41. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи: монографія / За заг. ред. д. с. н. проф. М. І. Мельника. – К.: Нора-прінт, 2002. – 160 с.
42. Слободчиков В. И. Выявление и категориальный анализ нормативной структуры индивидуальной деятельности / В. И. Слободчиков // Вопр. психологии. – 2000. – № 2. – С. 40-48.
43. Соціальна філософія: Короткий енциклопедичний словник / За заг. ред. проф. В. П. Андрущенко, проф. М. І. Горлача. – К., Х.: ВМП «Рубікон», 1997. – 400 с.
44. Стивенсон В. Дж. Управление производством / В. Дж. Стивенсон. – М. : Бинум, 1998. – 489 с.
45. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Пер. с англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
46. Сурин А. В. Образовательные программы для подготовки государственных служащих «Государственная служба» / Отв. ред. Оболонский. – М.: Дело, 1999. – 427 с.
47. Троєльнікова Л. О. Сучасний стан менеджменту професійної діяльності керівних кадрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.knukim.edu.ua/articles\\_troyelnikova.htm](http://www.knukim.edu.ua/articles_troyelnikova.htm)
48. Чеппелз Елізабет. Менеджмент у державному управлінні ; пер. з англ. / За ред. С. В. Синиці ; Проект ТАСІС «Реформа та розвиток державного управління в Україні». – К., 1996. – С. 7-8.
49. Энциклопедия профессионального образования: в 3-х т. / Под. ред. С.Я. Батышева. – М.: РАО: Ассоциация «Профессиональное образование», 1999. – Т. 2. – 440 с.
50. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшечунко (голова редколегії) та ін. – К.: «Укр. енцикл». – Т. 3. – 2003. – 733 с.

---

## ТЕМА 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

2.1. Загальна характеристика функцій суб'єктів управління в системі адміністративного менеджменту

2.2. Реалізація функції мотивації в системі адміністративного менеджменту

2.3. Основні теорії реалізації функції мотивації в системі адміністративного менеджменту

**Ключові слова:** функція, державна функція, функції державної служби, функції держслужбовців, механізм мотивації, мотиваційний механізм, стратегічні функції, функції управління персоналом.

### 2.1. Загальна характеристика функцій суб'єктів управління в системі адміністративного менеджменту

*Функція* (від лат. *functio* – виконання, здійснення) – це діяльність, обов'язок, робота; зовнішній прояв властивостей кількісного об'єкта в даній системі відносин [9, с. 138].

У науковій і навчальній літературі питання про функції державної служби носять переважно постановочний характер. Одні автори під функціями державної служби розуміють самостійні й відносно відособлені основні види державно-службових дій. Інші розглядають функції державної служби як організацію практичної реалізації правових норм, треті, як основні напрями діяльності державного апарату.

Також під функціями державної служби можна розуміти основні напрями впливу державних службовців на суспільні відносини для досягнення цілей і завдань держави. Можна також стверджувати, що функції державної служби в цілому збігаються з функціями органів державної влади й державного управління. Останнє твердження засноване на тому, що державна служба, відповідно до діючого законодавства, покликана забезпечувати виконання повноважень органів державної влади.

Функції державної служби мають певні особливості (Рис. 2.1.), що можна умовно розділити на два рівні. Функції першого рівня відображають роль державної служби в суспільстві і включають: «забезпечення ефективного функціонування органів влади; реалізацію інтересів, прав і свобод громадян; реалізацію державної політики в управлінні суспільними процесами; створення умов для залучення на держслужбу найбільш професійних кадрів».

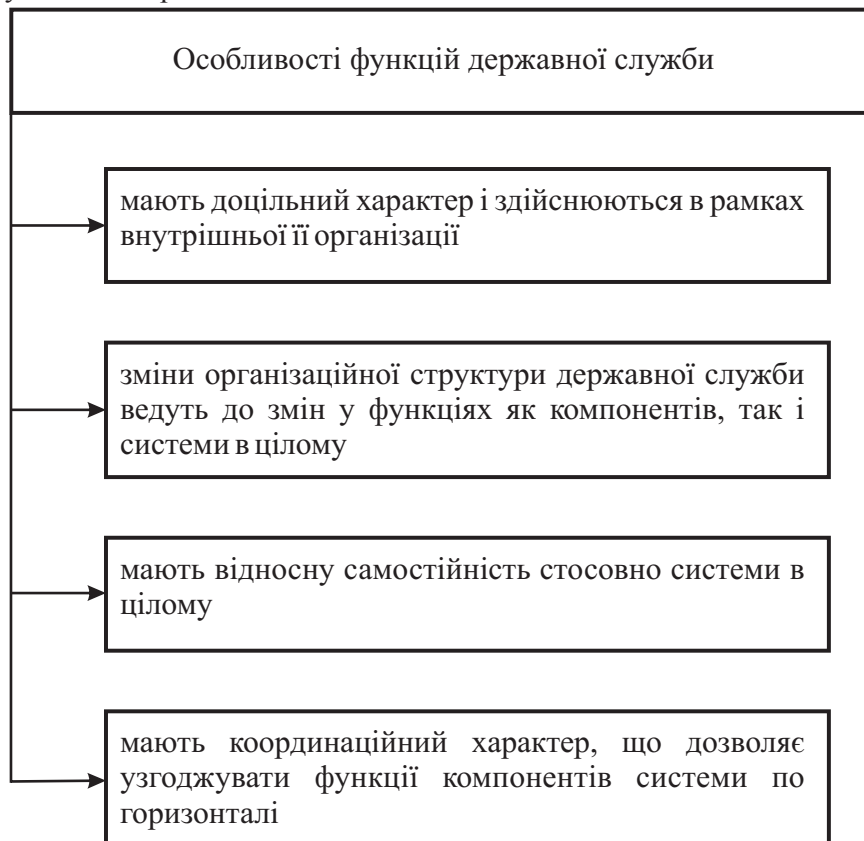
Функції другого рівня виконуються безпосередньо системою державної служби, до яких відносять: «відпрацювання кваліфікаційних вимог до посад державної служби; об'єктивний і гласний відбір, прийом та просування по службовій ієрархії кадрів на основі їх ділових та професійних якостей; статистичний облік кадрів за категоріями і рангами; оцінка раціональності та ефективності витрат на утримання та роботу апарату; формування кадрового резерву; планування службової кар'єри державних службовців; належне матеріально-технічне і технологічне забезпечення виконання державними службовцями їхніх функцій; організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; здійснення ефективного управління державною службою; розробка форм публічної відповідальності державного апарату» [7, с. 433].

Виконувані державними службовцями функції також можна розділити на: соціально-політичні (загальні) і спеціально-юридичні.

До основних загальних функцій державної служби можна віднести:

- управління суспільними справами;
- прогнозування й моделювання розвитку суспільства й державних органів;
- інформаційне забезпечення діяльності державних органів, життя суспільства, тобто збір, одержання, обробка, аналіз інформації, необхідної для здійснення державної діяльності;

- планування – це прийняті заздалегідь рішення про те, що робити, коли робити й хто буде робити;
  - створення й упорядкування структури і штатів державної служби, процесів державного управління з метою стійкого й динамічного розвитку суспільства й державних органів;
  - контроль – установлення відповідності або невідповідності показників розвитку суспільства й державної служби внутрішнім або зовнішнім стандартам і рівню, що задається планами і програмами;
  - облік – фіксування в кількісних показниках процесів, які проходять у суспільстві й на державній службі;
  - координація – узгодження діяльності різних державних органів для досягнення загальних цілей і завдань держави.
- До спеціально юридичних функцій державної служби можна віднести:
- правотворчу функцію, коли державні службовці беруть активну участь у розробці проєктів нормативно-правових актів, їхній експертизі, аналітичній і довідковій роботі правотворчого процесу;
  - правозастосовну функцію – державні чиновники запроваджують у життя норми Конституцій, законів і інших нормативних правових актів;
  - правоохоронну функцію – державні службовці захищають установлені норми права від порушень суб'єктами правовідносин.



*Рис. 2.1. Особливості функцій державної служби*

Функції державної служби здійснюються за допомогою правових, економічних, організаційно-розпорядничих, соціально-психологічних методів.

Професійна діяльність державних службовців визначає їхні дії у відповідності із завданнями та функціями органу державної влади та функціональними особливостями заміщуваної в ньому посади. Функції, які реалізуються органом державної влади, необхідно розглядати у двох взаємопов'язаних аспектах, а саме: державні і функції управління.



---

Критеріями віднесення функцій до державних можна визначити такі:

– законодавче закріплення функції як форми вираження суспільством доручення органам державної влади здійснення того чи іншого виду діяльності, яка є обов'язковою та має суспільну значимість (направленість на все суспільство, результат, який має значення для всього суспільства, а не окремих його груп);

– державна функція реалізується шляхом законодавчого закріплення владних державних повноважень, які включають сферу регулювання державної функції, ступінь впливу державної функції на формування умов для отримання прибутку особистістю, домашнім господарством, бізнесом, які забезпечують їх самодостатність, ступінь і сферу необхідного обмеження прав особи, бізнесу тощо;

– виконання державної функції виключно органами державної влади;

– зв'язок із державною службою (виконуються виключно державними службовцями);

– наявність очікуваного результату від реалізації державної функції, її кількісні та якісні показники, які закріплені відповідним актом (є основою для закріплення у посадовому регламенті).

При цьому необхідно враховувати, що будь-яка державна функція (як і будь-яка функція) має:

• певну сукупність цінностей, які формуються впевненістю у майбутньому, гарантією зайнятості та достатності прибутків;

• об'єкт, на який направлено дію функції (територія, галузь, особа);

• періодичність виконання (щоденно, щотижнево, щомісячно, щоквартально, сезонно, при настанні критичної ситуації);

• визначений рівень стандартності виконання (їх виконання може бути певним чином регламентоване шляхом встановлення правил, загальних принципів чи характеристик, які стосуються різних видів діяльності, які здійснюються державними службовцями у рамках функції, яка реалізується, чи їх результатів);

• ресурсне забезпечення, у тому числі інформаційне;

• вид відповідальності за невиконання, неналежне виконання, бездіяльність органу державної влади, державного службовця (політична, економічна, юридична).

Іншими словами, *державна функція* – це доручення суспільства державі сфери діяльності та законодавче закріплення умов, вимог і відповідальності органів державної влади, межі використання владних дій із визначення правил поведінки та прийняття рішень у цих сферах.

Під функцією державного управління органів виконавчої влади розуміють вид діяльності із реалізації чи забезпечення реалізації владних повноважень, які законодавчо закріплені і виражені у рішеннях (діях), напрямках на формування поведінки невизначеного кола осіб, у сферах діяльності, визначених відповідною державною функцією.

Під функцією виконання функцій державного управління розуміється цілеспрямована, періодично повторювана, технологічно визначена сукупність дій (рішень) у рамках адміністративних регламентів, яка забезпечує регулятивний вплив на об'єкт управління, досягнення конкретного результату. Яскравим прикладом є діяльність обласної державної адміністрації (ОДА), у частині видання головою адміністрації розпоряджень, які є обов'язковими для виконання на території відповідного регіону, і в першу чергу, це стосується підпорядкованих структурних підрозділів.

Враховуючи вищевикладене, ми можемо стверджувати, що функції державної служби – це відносно відособлені види державно-службових дій, які направлені на суспільні відносини для досягнення мети, завдань держави, реалізацію інтересів, прав і свобод громадян у рамках існуючих правових норм.

Розглядаючи функції ОДА, насамперед необхідно відзначити, що оптимізація її діяльності проводиться шляхом поділу функцій, виконуваних структурними підрозділами, на класи й підбору оптимальних методів їх виконання. Голова адміністрації визначає стратегічні цілі розвитку області, тим самим пропонує підрозділам виконання функцій, спрямованих на досягнення цих цілей. Таким чином, визначаються два класи функцій:

1) базові функції – функції, закріплені за структурними підрозділами адміністрації нормативно-правовими актами вищої юридичної сили та відомчими нормативними актами. Такий статус

---

функції означає, що формулювання функції й вказівка на виконуючий її орган виконавчої влади явно зазначені в тексті відповідного нормативно-правового акту. Для того щоб надати їй статус базової функції, необхідно зробити посилання на положення з нормативно-правового акту, яким дана функція визначена. Прикладом базової функції ОДА є відповідні Положення про відділ (сектор), які затверджуються заступником голови – керівником апарату. Ними визначається правовий статус відділу (сектору), права та обов'язки;

2) стратегічні функції – функції, виконання яких необхідно для досягнення стратегічних цілей адміністрації. Для того, щоб надати їй цей статус, необхідно вказати стратегічну мету адміністрації та роль даної функції у досягненні цієї мети. Прикладом може бути відповідне розпорядження голови ОДА щодо створення комісії як консультативно-дорадчого органу при облдержадміністрації щодо розгляду земельних питань.

Основними вимогами до підцілей адміністрацій є: досягнення стратегічної мети; наявність вимірних показників і критеріїв її досягнення; для кожної підцілі необхідно вказати відповідального (існуючий, або новостворюваний підрозділ адміністрації, або державне підприємство, що володіє ресурсами, компетенцією й повноваженнями, необхідними для досягнення підцілі).

Підцілі стратегічних цілей адміністрації закріплюються за структурними підрозділами, після чого їм надається статус стратегічних цілей підрозділів адміністрації. Для кожної стратегічної мети підрозділу адміністрації формують набір функцій, які необхідно виконувати для досягнення даної мети. Дані функції називаються стратегічними функціями підрозділів. Прикладом може слугувати План роботи ОДА на відповідний квартал року, в якому визначені заходи, які структурний підрозділ обов'язково повинен виконати (зокрема, відділи ОДА надають практично-методичну допомогу відповідним структурним підрозділам районних державних адміністрацій). Крім того, є інші функції, які виконує обласна державна адміністрація.

3) первинні функції – сукупність стратегічних і базових функцій адміністрації, які виконуються тільки державними службовцями. Ці функції повинні бути встановлені й закріплені за структурними підрозділами адміністрації нормативно-правовими актами. До первинних державних функцій відносяться:

- функції цілепокладання – це функції постановки стратегічних цілей соціально-економічного розвитку області, декомпозиції стратегічних цілей, розробки програм і стратегій соціально-економічного розвитку області в цілому й по галузях, а також закріплення відповідальності за досягнення стратегічних цілей;

- функції нормотворчості – функції підготовки й видання нормативно-правових актів відомчого характеру, що нормують галузі економіки, соціально-економічні процеси й об'єкти і окремі їхні аспекти;

- функції нормоконтролю – функції контролю й нагляду за виконанням норм, установлених нормативно-правовими актами вищої юридичної сили, у галузях економіки, соціально-економічних процесах і об'єктах, а також окремих їхніх аспектах. У тому числі функції видачі дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності й (або) конкретних дій юридичним особам і громадянам, функції реєстрації актів, документів, прав, об'єктів;

4) крім первинних функцій, адміністрацією виконується низка функцій, виконання яких необхідне для забезпечення функціонування адміністрації. Це вторинні державні функції – функції, які не є первинними, але від виконання яких залежить виконання первинних; крім того, їх виконання вимагає повноважень для прийняття рішень. Вторинні державні функції виконуються державними службовцями, до них відносяться:

- функції організаційного управління – це функції планування конкретних заходів, контролю виконання рішень, організаційного проектування;

- функції діловодства – функції документального й процедурного забезпечення підготовки, прийняття й виконання рішень;

- функції управління персоналом – це функції із управління розвитком персоналу (кваліфікація, професійний і кар'єрний ріст, стратегічне планування персоналу), із управління соціальним забезпеченням персоналу (пенсійне забезпечення й медичне обслуговування, соціальна й

---

матеріальна допомога), із управління функціональними процесами, які стосуються персоналу (штатна чисельність, розміщення персоналу, нормування праці, встановлення робочого часу та умов праці, інтегрований і військовий облік, стимулювання й оплата праці, підтримка корпоративної культури й морально-психологічного клімату);

– функції управління державним майном – функції здійснення повноважень власника державного майна, у тому числі переданого державним унітарним підприємствам і державним установам, органу виконавчої влади;

5) обслуговуючі функції – функції, які не є первинними державними функціям, вони забезпечують їх виконання, але не вимагають повноважень для їх прийняття. До обслуговуючих функцій відноситься: ведення бухгалтерського обліку й звітності, збір і обробка інформації, аналітичні й статистичні розрахунки, обробка й підготовка відповідей на звернення громадян, обслуговування обчислювальної й офісної техніки, набір текстів, секретарські функції (виконуються не державними службовцями);

6) функції надання державних послуг – функції надання органами виконавчої влади невизначеному колу осіб послуг на встановлених законодавством умовах, що мають значимість для досягнення встановлених цілей. Структурні підрозділи ОДА є виконавцями даних функцій. Зокрема, управління промисловості та розвитку інфраструктури ОДА забезпечує проведення конкурсу щодо визначення перевізників переможців на внутріобласних маршрутах;

7) надумані функції – функції, формулювання яких не містить вимірний результат виконання й (або) вони не мають нормативно-правового обґрунтування й (або) не служать досягненню стратегічних цілей адміністрації. Ці функції не включаються до функціональних обов'язків структурних підрозділів адміністрації та посадових інструкцій держслужбовців. Дані функції є рудиментами політичної кон'юнктури та наявності системи відносин між керівником та підлеглим. Можна сформулювати певну конструкцію: дається робота задля роботи, тому виконувана робота кінцевої мети не має.

Основним моментом для вироблення вимог до ефективного державного службовця є визначення його функцій. При цьому основою для виділення функцій, під якими розуміється сукупність однорідних завдань, розв'язання яких необхідне для забезпечення нормальної життєдіяльності системи, виступає структура діяльності державного службовця.

Сучасна управлінська теорія багато в чому завдячує дослідженням американки Мері Паркер-Фоллетт, опублікованим ще на початку ХХ століття. Виступаючи захисником людських стосунків у менеджменті, вона доводила, що результативність діяльності державних службовців більшою мірою залежить від їхніх професійних якостей і можливостей, а тому при розподілі функцій і службових обов'язків у першу чергу необхідно керуватися рівнем кваліфікації конкретного чиновника [25].

Честер Барнард, розвинувши основні положення, висунуті М. Паркер-Фоллетт, створив закінчену теорію у своїй роботі «Функції посадовця» [25]. Він розглянув державну службу як комплексну систему, в якій функції державного службовця спрямовувалися на те, щоб підтримувати баланс між цілями органу влади й потребами його співробітників.

Відомі теоретики менеджменту П. Друкер [24] та Б. Ньюмен [11] поділяють усі функції на технічні й управління людьми, а В. Ф. Рубахін та А. Філіппов [16] виділяють загальні (визначення цілей та основні напрями діяльності організації) і спеціальні (планово-економічні, кадрові, технологічні) функції. На думку Є. В. Шипілової [22, с.9-17], функціональні характеристики діяльності державних службовців пов'язані з усвідомленням та формуванням місії органів влади, постановкою цілей та їх послідовною конкретизацією в завданнях, управлінням ресурсами, що необхідні для досягнення мети, з контролем за процесами в зовнішньому і внутрішньому середовищі державного органу.

Усі автори публікацій однотайні щодо багатофункціональності діяльності будь-якого державного службовця. Багатофункціональність діяльності як керівників, так і рядових державних службовців показує її складність і специфіку й потребує врахування під час професійного відбору на посаду оцінювання готовності претендентів ефективно виконувати саме ті функції, які є характерними для посади.

У цілому функції державних службовців впливають з об'єктивних закономірностей і містять у собі головні напрями та сторони діяльності, завдяки яким здійснюється стабільне та ефективне

державне управління. Державні службовці в процесі своєї професійної діяльності, перш за все, виконують функції, пов'язані з правовою системою: інтеграційні; регулятивні; забезпечувальні; комунікативні; охоронні (Рис. 2.2.)

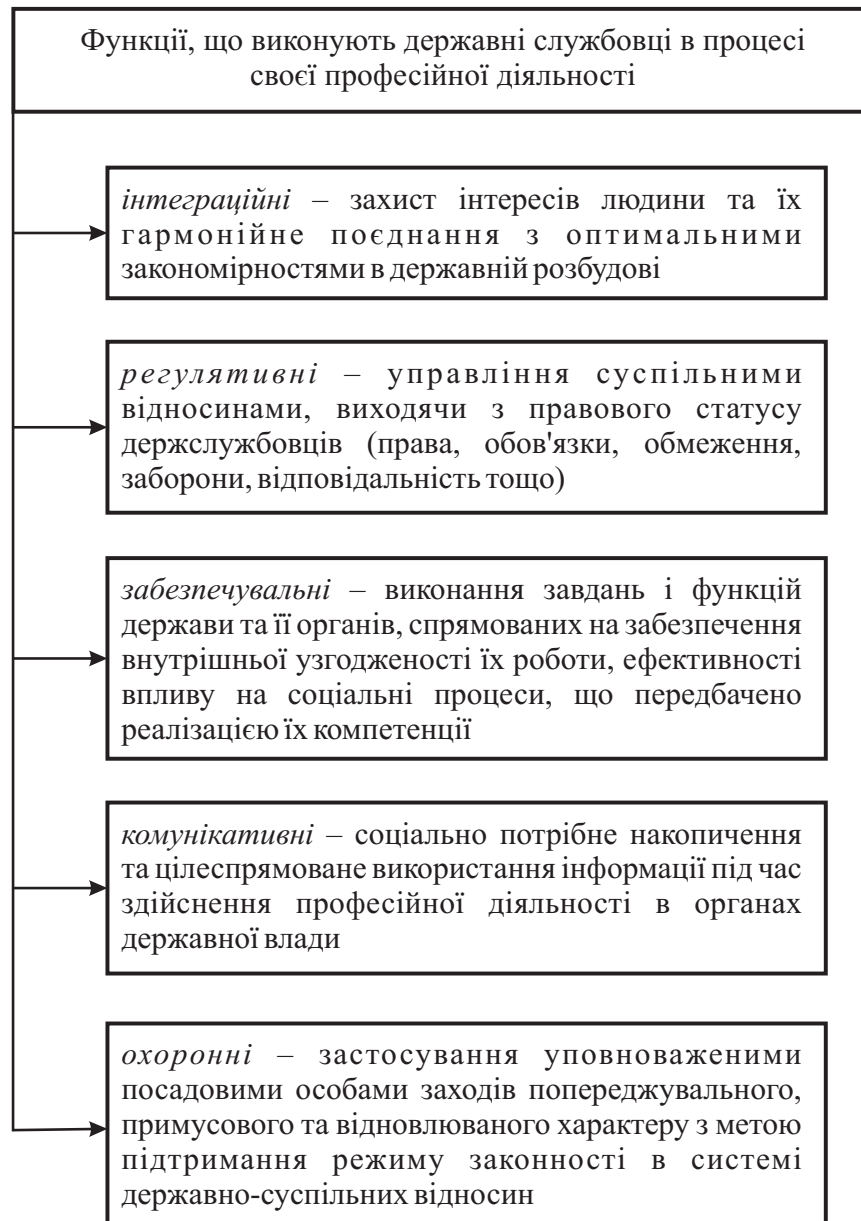


Рис.2.2. Функції держслужбовців в процесі професійної діяльності

Узагальнивши функції керівників і рядових державних службовців, наведених у роботах різних дослідників, О. Я. Окіс [12] виокремив 12 типів функцій, що відображають сучасну структуру та специфіку професійної діяльності державних службовців, а саме: (1) пізнавальні – пізнання людини, групи, організації, її внутрішнього й зовнішнього середовища, актуальної ситуації управління; (2) прогностичні – окреслення основних напрямів і динаміки розвитку управлінських змін; (3) проектувальні – визначення місії, мети й завдань організації, програмування та планування діяльності; (4) комунікативно-інформаційні – формування, структурування і збереження комунікаційних мереж, збирання, перетворення, удосконалення й направлення в комунікаційні мережі необхідної для управління інформації; (5) мотиваційні – раціоналізація впливу на сукупність зовнішніх і внутрішніх умов, що викликають активність та обумовлюють напрями діяльності суб'єкта та об'єкта управління; (6) керівні – при-



---

йняття відповідальності за пропоновані рішення та їх наслідки на основі нормативних актів або внутрішніх угод; (7) організаційні – реалізація цілей і завдань державного управління; (8) навчальні – передача необхідних знань, навичок і вмінь персоналу органів влади; (9) розвивальні – сприяння доцільних психологічних змін особи і групи; (10) оцінювальні – створення й застосування норм і стандартів діяльності; (11) контрольні – з’ясування відповідності стану організації меті управління; (12) коригувальні – внесення необхідних змін у мету та програму управління.

До цих переліків варто додати культурні функції праці державних службовців, до яких можна, зокрема, віднести:

1) моральну функцію, яка відображає здатність особистості здійснювати моральний самоконтроль через дотримання принципів моральних відносин;

2) змістоутворюючу функцію, яка формує лейтмотив праці державних службовців – відповідальність, що характеризує ступінь відповідності поведінки особи, групи, прошарку наявним вимогам, діючим суспільним нормам, правилам співжиття. Відповідальність – це насамперед усвідомлення своєї безпосередньої ролі через наявність внутрішніх переконань, совісті, особистих інтересів і цілей; передбачення наслідків вибору рішень і дій [20, с. 87]. У контексті державної служби вислів «праця є совість» [13, с. 146] можна розглядати як світоглядно-функціональну позицію державного службовця працювати відповідально і добросовісно в інтересах держави, що є фактором формування трудової моралі. Державний службовець нового типу має сформуватись як особистість з високою індивідуальною відповідальністю за себе і державу водночас [2, с. 213-217];

3) адаптивну функцію. Сенсом цієї функції є пристосування індивіда до соціальної групи, організації, інституту, що виступають як середовище його життєтворчості. Цінності групи, організації, інституту стають частиною самосвідомості особи. Адаптивна функція забезпечує включення працівника в життя та діяльність колективу, є фактором успішності особистості, сприяє його подальшій соціалізації [6, с. 86–87];

4) інформаційно-пізнавальну функцію. Сенсом цієї функції є оновлення та поглиблення цінностей і професійно важливих знань, удосконалення професійних умінь та навичок, розширення наукового та загальнокультурного світогляду шляхом набутого досвіду від старшого покоління до молодшого та в процесі самоосвіти. На нашу думку, інформаційно-пізнавальна функція найповніше реалізується в процесі самоосвіти. Інформаційно-пізнавальна функція державних службовців відіграє вирішальну роль у формуванні їхньої професійної компетентності;

5) утилітарну функцію. У загальному сенсі утилітаризм (від лат. *utilitas* – користь, вигода) – це принцип оцінки всіх явищ з точки зору їх корисності, можливості стати засобом для досягнення кількісної мети; це прагнення з усього мати користь, що передбачає відбір, сортування з метою відсіву непотрібного, старого, хибного [9, с. 24]. Проблема «старіння» досвіду і знань є досить актуальною у сфері державного управління. Сутність даної проблеми полягає в наступному: особа при розв’язанні конкретних питань використовує погляди, теорії, поняття і методи, які є менш ефективними порівняно з іншими, прогресивними, сучасними [21, с. 73]. Нерозв’язання проблеми «старіння» у перспективі може призвести до серйозних негативних наслідків як для окремої особи й організації, де вона працює, так і для суспільства в цілому. Сутність утилітарної функції державних службовців полягає у запобіганні «старінню» досвіду і знань працівників, що є перешкодою для здійснення ефективної діяльності персоналу державного управління;

6) комунікативну функцію, яка забезпечує взаємодію державних службовців у процесі обміну інформацією, виступає засобом співпраці працівників, налаштовує їх на взаєморозуміння, що є базою для функціонування колективу та забезпечення гармонійності й ефективності суспільних відносин і процесів;

7) регулятивну функцію. Норми і принципи організації формують та регулюють поведінку й мотивацію до праці індивіда, тобто культура праці виступає індикатором поведінки особи і регулятором його мотивації;



---

8) інструментальну функцію, яка характеризує культуру праці як процес вдалого розв'язання проблем і завдань, що формує компетентність і ефективність. Дана функція виступає засобом проектування діяльності державних службовців;

9) профілактичну функцію, сутністю якої є запобігання дезорганізації роботи державних службовців та їхньої професійної деформації;

10) функцію самореалізації. Головне призначення цієї функції полягає у тому, що культура праці виступає умовою для самореалізації особистісного потенціалу державного службовця. Жодне, навіть, просте завдання соціального розвитку і управління не може бути розв'язане, коли не будуть створені умови для самореалізації особистісного потенціалу людини [17, с. 182-183]. Істотним у цьому процесі є розширення альтернативності діяльності та поведінки людини, засобів особистісної самореалізації, різноманітних форм самоутвердження і самовираження на-самперед тих рис індивідуальної соціальності й духовності, що розкріпачують розум, ініціативу, активність, які найповніше збагачують і реалізують особистісний потенціал суб'єкта;

11) символічну функцію, сенсом якої є те, що культуру праці державних службовців можна розглядати як «візитівку» особистості державного службовця, що виражає квінтесенцію організації його діяльності, яка впливає на імідж державного службовця.

Будь-яке виконання дій державним службовцем (або його неспроможність їх виконувати) впливає на сприйняття населенням діяльності органу влади й державного механізму в цілому. Великою мірою це позначається на рівні довіри до даного органу й державної влади. У зв'язку із цим постає особлива важливість представницьких складників серед функцій державного службовця. Адже саме він як представник органу влади має уособлювати чесність, відкритість, порядність, ввічливість, професійну грамотність й діловитість.

Результативність діяльності будь-якого державного службовця великою мірою залежить від її планування ним самим. Однак здебільшого плануванням особистої праці службовці нехтують, що неприпустимо, особливо для керівників. Пояснення про необхідність ведення поточних справ організації, а відтак про нестачу часу для планування, є просто відмовкою. Щоб досягти бажаної мети, потрібно насамперед визначити, які дії слід ужити та у які терміни. Керівник, крім цього, планує, хто з його підлеглих буде діяти, у який спосіб і яким коштом. Таке особисте планування має стати одним з елементів складної циклічної системи планування щодо досягнення позитивного результату діяльності державного органу.

Процес планування може складатися з багатьох напрямів, процедур та різноманітних деталей щодо здійснення тієї чи іншої мети. Зокрема, інколи треба визначити стратегії, вивчити середовище щодо потенційної підтримки, проаналізувати можливості організації, оцінити ресурси.

Досліджуючи функції державних службовців, необхідно виходити з їхніх первинних функцій – трудових, які залежать від посади й визначені державою в нормативно-правовому акті (на відміну від трудових функцій інших працівників, які встановлюються угодою сторін службово-трудового договору чи контракту). Це дає можливість стверджувати, що державна служба є реалізацією службовцем тієї програми діяльності, що покладена в основу певної державної посади.

Громадяни, які поступають на державну службу, зобов'язуються, як правило, виконувати спеціальну службово-трудова функцію, тобто певну сукупність службово-трудова операцій, дій, для виконання яких вони наділяються відповідними повноваженнями (правами й обов'язками) у даній сфері діяльності, маючи для цього відповідну професійну підготовку. Зобов'язавшись виконувати якусь службово-трудова функцію, державні службовці підкоряються регламенту роботи адміністрації, дотримуються службових вимог загального характеру. Як співробітники органу влади вони фактично перебувають на службі в держави й виконують її завдання та функції. Саме державні службовці є останньою ланкою державного управлінського механізму, через який реалізується виконавча влада, втілюються в життя державні вимоги та управлінські рішення. Отже, від того, як вони розуміють і виконують свою роботу, наскільки точно і правильно діють, залежить ефективність функціонування органу державного управління та всієї системи влади.

Держава набуває реальності й сили завдяки кадровому складу, а завдання та функції держави стають завданнями та функціями контингенту держслужбовців. Саме державна служба

---

продовжує й завершує організаційне оформлення державного механізму, робить його здатним розв'язувати будь-які питання у сфері державного управління.

Проте поняття функцій державної служби та держслужбовців, їх види в нормативно-правових актах поки що не визначені (за виключенням трудової функції). Для вдосконалення діяльності держслужбовців необхідно на законодавчому рівні закріпити нормативне визначення функцій, установити їх вичерпний перелік і межі згідно з посадами. Звичайно, усі функції повинні бути чітко сформульованими та однаково зрозумілими як для держслужбовців, так і громадськості. Також з метою чіткого, вчасного та якісного виконання функцій держслужбовцями необхідно передбачити суворіші важелі впливу на недобросовісних виконавців своїх функціональних обов'язків.

## **2.2. Реалізація функції мотивації в системі адміністративного менеджменту**

Серед усіх функцій, які виконує менеджер, функція мотивації працівників є однією з найважливіших і при цьому, мабуть, однією з найскладніших, і це пов'язано з тим, що, як було зазначено вище, фактори мотивації працівників постійно змінюються [29, р. 34]. Провідна роль, яка відводиться мотиваційній функції, зумовлена тим, що жодна система управління не буде успішно функціонувати без ефективної системи мотивації, оскільки саме мотивація спонукає як конкретного індивіда, так і колектив у цілому до досягнення індивідуальних та колективних цілей. Функція мотивації тісно пов'язана з іншими функціями управління. Так, на етапі планування, при виборі цілей необхідно ставити перед персоналом напружені, але водночас досяжні, конкретні та справедливі цілі, досягнення яких заохочувало би працівників до вмотивованих дій, спрямованих на досягнення високих результатів діяльності. На етапі організації, при побудові організаційної структури та системи взаємодії для виконання поставлених цілей формується мотивація персоналу, визначаються норми поведінки і можливі способи прояву активності персоналу. На етапі контролю аналізується якість роботи і визначаються види та ступінь заохочення чи покарання персоналу.

Людський фактор є визначальним у державному управлінні, з ним нерозривно пов'язані також проблеми підвищення мотивації працівників державних органів, зокрема проблеми реформування системи оплати праці, забезпечення кар'єрного зростання, соціального захисту, розробки й упровадження інших способів матеріального й морального стимулювання [4, с. 94–95]. Одним із найважливіших напрямів теорії державного управління є формування висококваліфікованого та вмотивованого на досягнення поставлених цілей кадрового управлінського потенціалу – державної служби, що безпосередньо реалізує функції державного управління, тому функція мотивації в державному управлінні є особливо актуальною. Мотивація – це функція управління, що полягає в активізації трудового, інтелектуального, духовного потенціалу працівників та спрямуванні його на забезпечення як особистих цілей працівника, так і кінцевих цілей діяльності установи. Функція мотивації впливає на окрему людину, трудовий колектив за допомогою спонукальних мотивів до ефективної праці, суспільного впливу, колективних та індивідуальних заохочувальних заходів, які, у свою чергу, активізують роботу суб'єктів управління, підвищують ефективність всієї управлінської системи. На етапі, коли поставлені цілі та завдання, визначені шляхи їх реалізації, створені умови та розроблені заходи для виконання встановлених цілей, вирішальна роль відводиться мотивації, що завдяки фокусуванню на задоволенні потреб людей сприяє активізації їх зусиль стосовно досягнення поставленої мети діяльності організації.

Мотивація як процес заохочення виконавців до досягнення максимальних результатів роботи відіграє вирішальну роль у забезпеченні ефективності діяльності. При цьому слід враховувати, що вмiле запровадження дієвої та ефективної системи мотивації може певним чином компенсувати прорахунки, допущені на етапі планування та організації, водночас слабка мотивація або її повна відсутність робить невідворотним провал у досягненні необхідних результатів та виконанні поставлених цілей. Таким чином, у системі загальних функцій управління функції мотивації відводиться надзвичайно важлива роль, оскільки відсутність дієвих мотиваторів призводить до неефективності всього управлінського процесу.

Виділяють чотири основних методи мотивації працівників, використання яких дозволить забезпечити підвищення ефективності діяльності в сучасних умовах:

- 1) матеріальний (грошовий) метод являє собою систему матеріального стимулювання працівників, яка базується на теорії підкріплення;
- 2) цільовий метод ґрунтується на регулюванні поведінки працівників через постановку конкретних цілей або управління за цілями;
- 3) метод перепроєктування (реорганізації) робіт передбачає зміну характеристик праці через ротацію, розширення та збагачення робіт і використання альтернативних графіків роботи з метою надання працівнику такої роботи, яка б забезпечувала йому можливість зростання та творчості;
- 4) метод співучасті (партисипативності) передбачає залучення персоналу до прийняття управлінських рішень.

Активне застосування на практиці і вміле поєднання вищезазначених методів мотивації сприятиме більш повній реалізації потенційних можливостей працівників, підвищенню продуктивності їх праці та забезпечить ефективне функціонування механізму мотивації.

Проблемі мотивації в цілому присвячено багато робіт як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, водночас питання мотиваційного механізму на державному рівні залишаються недостатньо розкритими. Так, аналіз стану розробки проблеми формування механізму мотивації в системі державного управління та змістовного наповнення цього поняття свідчить, що, незважаючи на надзвичайну актуальність цієї проблематики, в українській літературі з державного управління трапляються лише поодинокі публікації, які стосуються механізму мотивації в окремих сферах суспільного розвитку, а не державного управління в цілому. Таким чином, оскільки сьогодні не існує загальноприйнятого трактування механізму мотивації в системі державного управління, постає необхідність формування дефініції.

У кризовій ситуації, що склалася нині в Україні, окреслюється лише один вихід – створення дієвого механізму мотивації в системі державного управління, який забезпечить здатність державних структур на різних рівнях успішно вирішувати економічні, соціальні, фінансові, організаційні та інші завдання, досягати поставлених цілей, підвищуючи ефективність державного управління. Тобто мотиваційні механізми відіграють першочергову роль: навколо них складаються інші механізми – економічні, організаційно-правові, політичні тощо, формуючи таким чином комплексний механізм державного управління.

Аналіз понятійного апарату державного управління засвідчив нестачу праць з так званої загальної теорії мотиваційного управління на державному рівні та вказав на відсутність науково обґрунтованого визначення поняття «механізм мотивації в системі державного управління». При цьому характерним є те, що визначення цього поняття дають лише окремі автори, водночас у фаховій літературі зустрічається методологічне розмаїття щодо трактування поняття «механізм мотивації» («мотиваційний механізм») в окремих галузях і сферах суспільного життя. Деякі з них наведено в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

#### Підходи до визначення поняття «механізм мотивації»

№ з/п	Автор	Визначення поняття
1.	А. Анісімов	Мотиваційний механізм – це впорядкована сукупність мотивів досягнення поставленої мети.
2.	В.Василенко	Мотиваційний механізм системи управління – це механізм вироблення спонукальних мотивів і стимулів до високої якості праці в досягненні цілей усього колективу й окремих його працівників за різних умов розвитку виробництва, у тому числі при виникненні кризових ситуацій.

№ з/п	Автор	Визначення поняття
3.	Л. Гац	Мотиваційний механізм – це сукупність методів і прийомів впливу на працівників з боку системи управління, що спонукають їх до досягнення конкретної мети, основою якої є необхідність задоволення особистих потреб.
4.	Л. Горностай	Мотиваційний механізм управління – це сукупність конкретних інструментів матеріального, соціального, психологічного, морального, організаційного впливу на працівника з метою його свідомого включення в трудовий процес.
5.	Г. Дворецька	Мотиваційний механізм – це сукупність зовнішніх та внутрішніх чинників (стимулів), які спрямовують людину на здійснення певної трудової діяльності з метою задоволення власних потреб. Схема мотиваційного механізму трудової діяльності має такий вигляд: потреби, інтереси ® стимули, мотиви ® зацікавленість ® задоволення потреб.
6.	В. Зянько	Мотиваційний механізм – це сукупність інтересів, потреб, мотивів, стимулів та створена на їх основі система матеріального і морального стимулювання (зацікавленості). Внутрішніми спонукальними чинниками цього механізму виступають економічні потреби та інтереси підприємця, а зовнішніми – стимули та система стимулювання.
7.	Ю. Карасьова	Механізм мотивації праці – це цілісний комплекс, до якого входять економічні, соціальні, психологічні, моральні засоби, що є спонукальними мотивами до праці.
8.	О. Карлова	Мотиваційний механізм – це упорядкована сукупність мотивів досягнення складної мети; один з компонентів механізму зацікавленості в досягненні максимальних економічних і соціальних результатів діяльності підприємств.
9.	Б. Карпінський, Н. Залуцька	Мотиваційний механізм – це механізм, який дозволяє оцінити працю працівників, які досягли високих результатів, з метою подальшого стимулювання їх активності; популяризувати кращі досягнення; поліпшити моральний стан працівників через відповідні форми визнання.
10.	Н. Мазур	Механізм мотивації продуктивності персоналу – це система відносин між такими складовими: а) працівник; б) підприємство (роботодавець); в) зовнішнє середовище, в якому функціонує підприємство та реалізує свою діяльність працівник.
11.	П. Маковець	Мотиваційний механізм управління – це сукупність спонукальних мотивів, що формуються для досягнення поставленої мети розвитку.
12.	С. Мочерний	Мотиваційний механізм підприємництва – це внутрішні чи зовнішні спонукування економічного суб'єкта до діяльності з метою досягнення цілей; інтерес до певної діяльності та способи його ініціювання, спонукування.

№ з/п	Автор	Визначення поняття
13.	В. Лугова	Механізм мотивації працівників системи управління – це складна організована система форм мотивації, методів і засобів мотиваційного впливу, що забезпечує гармонізацію та ефективну реалізацію цілей управлінського персоналу підприємства.
14.	Н. Ломовських	Механізм мотивації праці – це система тісно пов'язаних між собою економічних, соціальних, соціально-психологічних, організаційних чинників, що активізують трудову діяльність людини.
15.	Т. Оборіна	Мотиваційний механізм в управлінні – поетапне досягнення поставлених цілей, при цьому кожний етап є сукупністю мотивів, у відповідності з якими управлінські рішення сприймаються і реалізуються через підвищення трудової активності працівників.
16.	О. Риндзак	Механізм трудової мотивації – це комплекс економічних важелів і підойм, засобів нормативного, соціального та морально-психологічного характеру, які є спонукальними мотивами до економічної активності. Мотиваційний механізм активізації політики зайнятості – це динамічна система економічних, соціально-психологічних, нормативно-правових заходів, взаємодія й функціонування яких спрямоване на досягнення системи повної, вільнообраної, продуктивної зайнятості населення як основи загальнонаціонального добробуту.
17.	П. Рогожин, А. Гойко	Механізм мотивації підвищення продуктивності – це сукупність методів і прийомів впливу на працівника з боку управління організації, що спонукають їх до певної поведінки у процесі праці для досягнення цілей організації, заснованої на необхідності задоволення особистих потреб.
18.	О. Харун	Мотиваційний механізм – це саморегулююча система мотивів і стимулів персоналу, сформованих на базі індивідуальних потреб, реалізованих через колективний (груповий) інтерес більшості з урахуванням форм, принципів та методів управління для отримання оптимальних результатів діяльності.
19.	Л. Червінська	Мотиваційний механізм – це комплекс організаційно-економічних, матеріально-технічних і соціально-психологічних методів і засобів спонукання до ефективної праці.
20.	Г. Шумілова	Мотиваційний механізм – це сукупність мотивів, що використовуються при управлінні організацією для досягнення стратегічних цілей підприємства, на які спрямована та чи інша сукупність мотивів
21.	В. Ячкова	Мотиваційний механізм – це формування мотивацій суб'єктів і об'єктів управління до усвідомлено мотивованої діяльності в умовах середовища, яке постійно змінюється.

Таким чином, враховуючи вищенаведені підходи до трактування поняття «механізм мотивації», а також виходячи з акцентування уваги саме на дослідженні проблеми мотивації в грошово-кредитній, соціальній, в тому числі сфері пенсійного забезпечення, необхідно врахувати той факт, що орієнтація механізму мотивації в системі державного управління на підвищення ефективності процесу відтворення, розподілу і використання фінансових ресурсів держави є сутніс-



---

ною характеристикою поняття «механізм мотивації у системі державного управління». У зв'язку з цим його доцільно визначити як сукупність організаційно-управлінських заходів та важелів впливу мотиваційного спрямування, що дадуть змогу забезпечити оптимальне відтворення, розподіл і використання фінансових ресурсів, мобілізацію кадрового потенціалу та активізацію його трудової діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей.

Механізм мотивації є одним з основних елементів заохочення до досягнення загальної мети – ефективного та узгодженого функціонування всіх елементів системи державного управління. Механізм мотивації як у будь-якій галузі чи сфері суспільного життя, так і у системі державного управління в цілому приводиться в дію шляхом цілеспрямованого впливу суб'єкта (в державному управлінні таким суб'єктом, або керуючим елементом є керівник органу державної влади та його кадрової служба) на об'єкт (керований елемент – персонал органу державної влади) з метою досягнення визначеної мети.

З усієї сукупності механізмів наразі в умовах кризи, яку переживає Україна, можуть бути реально використані механізми мотивації, що можна застосовувати в будь-якій галузі економіки чи сфері життєдіяльності суспільства, установі (державній чи комерційній), незалежно від стану її розвитку. Для цього необхідні лише бажання керівництва і розуміння важливості впровадження в практику дієвих мотиваційних механізмів для виживання установи в непростих економіко-політичних умовах сучасної України.

Теоретичною основою формування механізмів мотивації є взаємодія інтересів, мотивів і потреб індивіда, колективу та суспільства. Актуалізація мотиву створює певний поштовх до дії, спрямований на реалізацію конкретного мотиваційного чинника. У функціональному плані це перетворення наявної ситуації в бажану або необхідну, тому рух від потреби до мотиву та від мотиву до дії є визначальним процесом, який лежить в основі функціонування мотиваційного механізму управління. Отже, мотиваційний вплив у кризових умовах розвитку повинен базуватися на глибоких змінах у системі інтересів, мотивів і потреб, що є тими детермінантами, вміле використання яких дозволить ефективно управляти мотиваційними процесами й на цій основі формувати умови для підвищення ефективності управління на державному рівні.

Ураховуючи важливість мотиваційної складової у процесі державного управління, ключовим напрямом підвищення його ефективності є розробка та впровадження дієвого механізму мотивації. Цей механізм повинен забезпечувати ефективність процесу відтворення, розподілу і використання фінансових ресурсів держави. Крім цього, він має розроблятися як для окремих сфер суспільного життя, так і для всієї системи державного управління.

Дієвий механізм управління повинен бути спрямований на досягнення конкретних цілей шляхом впливу на конкретні фактори, і цей вплив повинен здійснюватися шляхом використання конкретних правил, норм і процедур для вибору конкретного управлінського рішення чи комплексу рішень [1, с. 98]. Таким чином, для створення ефективного механізму мотивації він повинен бути адекватним цілям установи, галузі, сфери діяльності чи всієї системи державного управління та містити набір дієвих мотиваторів, спрямованих на досягнення встановлених цілей.

Одним із загальновизнаних положень сучасної теорії державного управління є зростаюче значення людських ресурсів для успішного розвитку, а відповідно, і необхідність розробки і запровадження все більш досконаліх мотиваційних механізмів. Побудова механізму мотивації, який би враховував особливості та характерні риси установи, галузі, сфери суспільного життя та всієї системи державного управління, є однією з найскладніших завдань сучасного етапу. Дієвий механізм мотивації є каталізатором, здатним суттєво підвищувати продуктивність праці та трудову активність у досягненні особистих і колективних цілей, без якого неможливе вироблення об'єктивних передумов для підвищення ефективності державного управління. При цьому кінцевим пунктом запровадження такого механізму мотивації є окрема установа, її працівники, які безпосередньо беруть участь у процесі трудової діяльності.

Мотивацію не слід прив'язувати до конкретного виду діяльності, оскільки розробка та запровадження дієвого механізму мотивації є пріоритетним та актуальним завданням як для всієї системи державного управління, так і для окремо взятої галузі тощо. Звичайно, кожна галузь має свої особливості, але поряд з цим існують механізми мотивації, притаманні всім сферам діяльності, їх використання матиме позитивний ефект і для окремої сфери, і для системи дер-

---

жавного управління в цілому. Отже, спільним для всіх сфер життєдіяльності є необхідність реалізації механізму мотивації праці, що забезпечить узгодження інтересів установи та окремого працівника шляхом досягнення кінцевих цілей та задоволення потреб працівників за рахунок їх справедливої винагороди з огляду на внесок кожного працівника у досягнення загальної мети. Тому основним завданням стає забезпечення вмотивованого державного управління для збалансованого розвитку всіх сфер. Вироблення дієвих мотиваційних механізмів дозволить задовольнити особисті потреби державних службовців і підвищити ефективність державного управління в цілому.

В умовах невмотивованого державного управління, відсутності ефективних процедур контролю за діяльністю держслужбовців та дієвих методів реального покарання за здійснені корупційні дії виникає конфлікт державних інтересів і інтересів приватних осіб – працівників органів державної влади, що породжує корупцію. Корупція як соціальне явище не є новим. Так, ще у XVIII столітті відомий французький мислитель Ш.-Л. де Монтеск'є зазначав, що будь-яка людина, наділена владою, схильна до зловживання нею, і вона іде в цьому напрямі, поки не досягне встановлених для неї меж [8, с. 255]. На сучасному етапі корупція притаманна практично всім країнам, незалежно від рівня їх розвитку, і відрізняється вона лише формами прояву та масштабами.

Оскільки ефективність державного управління залежить від людського фактора, результативність якого пов'язана з рівнем мотивації, необхідно використовувати концепцію управління за цілями – досягнення високих показників діяльності окремих державних службовців, галузі, регіону тощо повинно відповідним чином заохочуватися, що стимулюватиме виконання цільових орієнтирів діяльності та успішний розвиток держави в цілому.

Застосування принципів управління за цілями дозволяє підвищити результативність діяльності державних службовців, створює основу для індивідуальної зацікавленості в досягненні суспільно значимих цілей, стимулює до прийняття оптимальних управлінських рішень. Для отримання максимального ефекту від застосування мотиваційних механізмів необхідно, крім мотивування за виконання встановлених цілей, також вдаватися до жорсткого покарання за їх невиконання. При виборі мотиваційної моделі в державному управлінні можна використати окремі мотиваційні механізми, що застосовуються в недержавному секторі. Діяльність банків, на відміну від державних органів, чітко регламентована. Так, банківські установи функціонують згідно з чітко встановленими цілями, плановими показниками, в рамках затверджених кошторисів доходів і витрат та із застосуванням системи жорсткого контролю тощо. Виконання напружених планів та встановлених показників діяльності банку за принципом зверху-вниз і чітка прив'язка результатів роботи до розміру оплати праці дозволяє досягнути встановлених планових орієнтирів діяльності, наслідки протилежної ситуації негативно відображаються на розмірі заробітної плати працівника. Контроль за результатами виконання встановлених показників діяльності та покладених на працівників обов'язків здійснюють відповідні структурні підрозділи банку та його служба економічної безпеки, що дозволяє мінімізувати ймовірність зловживання службовим становищем, а у разі виявлення таких фактів викликає миттєву реакцію й тягне за собою певне покарання. Застосування аналогічних заходів, адаптованих до умов державного управління, могло б позитивно вплинути на його ефективність.

Ефективно управляти – означає всебічно аналізувати ситуацію, встановлювати цілі та розробляти плани для їх досягнення, організувати процес для реалізації цілей та виконання завдань, поставлених на етапі планування, мотивувати людей на виконання необхідної діяльності, контролювати процес шляхом зіставлення фактичного результату з запланованим та у разі необхідності вносити корективи. Отже, взаємозв'язок та налагоджена робота всіх функцій управління є підґрунтям ефективного державного управління.

При цьому слід зазначити, що формування висококваліфікованого кадрового складу, здатного ефективно виконувати управлінські функції, неможливе без впровадження комплексної та дієвої системи мотивації державних службовців. Демотивованість є тим підґрунтям, на якому в державного службовця виникає незадоволення службовою діяльністю, що, у свою чергу, викликає мінімальну віддачу, та негативно позначається на кінцевому результаті. Водночас умотивоване

---

управління дозволить не тільки підвищити ефективність управління, а й подолати мотиваційну кризу. Саме активізація мотиваційної складової впливу на ефективність державного управління дозволяє «переконати держслужбовців в тому, що їх власний добробут тісно пов'язаний із рівнем економічного розвитку країни», а особисті інтереси – з державними, що, безперечно, позитивно відобразиться на ефективності державного управління [5, с. 100–102].

Отже, важливою передумовою успішності державних органів є ефективність мотивації службовців на всіх рівнях. Без вмотивованих кадрів не можна забезпечити ефективне керівництво установою. Отже, мотивацію як фактор підвищення ефективності державного управління можна визначити як систему комплексного впливу на службовця, установу, в результаті якого підвищується ефективність їх діяльності та рівень державного управління й соціально-економічного розвитку країни в цілому.

### **2.3. Основні теорії реалізації функції мотивації в системі адміністративного менеджменту**

Більшість теорій мотивації базуються на поглядах Адама Сміта на головні рушійні сили економічного розвитку суспільства. Класик англійської політичної економії А. Сміт був одним із перших, хто займався науковим осмисленням проблем мотивації трудової діяльності. У своїй праці «Дослідження про природу і причини багатства народів» (1775) він сформулював концепцію «економічної людини» («homo economicus») і визначив, що головними рушійними силами економічного розвитку суспільства є економічний інтерес, прагнення до максимізації власної вигоди, природне бажання поліпшити свої матеріальне становище. Вчений стверджував, що особистий інтерес є головним мотивом діяльності людини. Він також виходив з того, що однакове у всіх людей, постійне і незникаюче бажання покращити своє становище – це початок, звідки випливає як суспільне й національне, так і приватне багатство. А. Сміт, вказуючи на ефективність мотивації «пряником», зазначав, що дієвим мотиватором, спрямованим на підвищення продуктивності праці, є заробітна плата: заробітна плата за працю заохочує працелюбність, що, як і будь-яка інша людська якість, розвивається відповідно до отримуваної винагороди. Багата їжа збільшує фізичні сили працівника, а приємна надія на покращання свого становища і закінчення своїх днів у достатку та багатстві спонукає його до максимальної активізації своїх сил. Тому за наявності високої заробітної плати працівники завжди будуть більш активними, старанними й умілими, ніж при низькій заробітній платі [36].

Питанням розвитку теорії і практики мотивації трудової діяльності значну увагу приділяли Ф. Тейлор, М. Фоллет, Е. Мейо та інші зарубіжні науковці. Основоположник школи наукового управління і прихильник економічного підходу до мотивації Фредерік Уїнслоу Тейлор на початку ХХ ст. запропонував мотиваційну концепцію, що зробила мотивацію за типом «батога та пряника» ефективнішою та базувалася на стимулюванні зростання продуктивності персоналу шляхом застосування підвищених виплат за умови досягнення робітниками високих норм виробітку. Такий підхід мотивував людей працювати з максимальною продуктивністю, оскільки невиконання норм призводило до зниження оплати праці. Основним, на думку Ф. Тейлора, завданням управління підприємством є забезпечення максимального прибутку для підприємства у поєднанні з найвищим добробутом для кожного зайнятого на підприємстві працівника.

Ф. Тейлор вважав основним спонукальним мотивом діяльності прагнення до максимальної матеріальної винагороди, збільшення чи зменшення якої прямо пропорційно залежало від перевиконання (недовиконання) норм виробітку. Він визначив чотири принципи підвищення ефективності організації: 1) наукове обґрунтування кожної складової діяльності працівника з метою підвищення його продуктивності; 2) старанний підбір, навчання, тренування кожного працівника; 3) узгоджене співробітництво між окремими ланками виробництва в напрямі досягнення загальної мети; 4) науково обґрунтовані принципи розподілу праці та відповідальності між працівниками та адміністрацією. Розкриваючи сутність наукових методів управління, Тейлор писав, що вони передбачають науку замість традиційних навичок; гармонію замість суперечності; співпрацю замість індивідуальної роботи; максимальну продуктивність замість

---

обмеження продуктивності; розвиток кожного окремого працівника до максимально доступної йому продуктивності й максимального добробуту [18, с. 5-40]. Підвищення продуктивності праці, досягнуте в результаті використання наукового підходу до мотивації, і поєднання його із заходами щодо спеціалізації та раціоналізації трудових процесів зумовили вражаючі результати. Слід зазначити, що поряд з тим, що тейлорівський підхід до мотивації працівників передбачав використання наукових методів управління та залежність оплати праці від досягнення високих результатів, він не повною мірою враховував значення індивідуальних потреб працівників та ігнорував психологічні аспекти.

Анрі Файоль – французький дослідник, з ім'ям якого пов'язують виникнення адміністративної теорії управління, – у книзі «Загальне і промислове управління» (1916) сформулював 14 універсальних принципів, що лежать в основі ефективного управління як на рівні підприємства, так і на загальнодержавному рівні: 1) поділ праці; 2) авторитет, відповідальність управлінців; 3) дисципліна; 4) єдність розпорядництва; 5) єдність керівництва; 6) підпорядкування особистого інтересу загальному; 7) винагорода за працю; 8) централізація; 9) ієрархія; 10) порядок; 11) справедливість; 12) стабільність персоналу; 13) ініціатива; 14) єдність персоналу [19, с. 140, 142–144].

При цьому винагорода – це задоволення матеріальних і нематеріальних потреб працівників за допомогою застосування методів мотивації. Винагородою називають все, що керівник може дати або зробити для підлеглого за роботу, яку той виконує. Звичайно це матеріальна винагорода, тобто всі виплати, отримані співробітником за час роботи. Найпоширеніша з таких виплат – заробітна плата, крім того, як форма матеріального заохочення застосовується премія, безпосередньо пов'язана з якістю роботи співробітника або фінансовими успіхами організації. Існує також низка нематеріальних форм заохочень: просування по службі; надання можливостей для подальшого заохочення; отримання відповідальніших завдань. Усі ці способи засновані на принципі мотивації, тобто підвищенні зацікавленості працівника у своїй праці. Але в цілому адміністративна школа менеджменту ігнорувала окрему людину і її потреби [3, с. 38–39].

З метою пошуку нових дієвих мотиваційних механізмів у 1930-ті роки виникла школа «людських відносин» або «психологічна» школа управління (М. Фоллет, Е. Мейо, Ч. Бернард), що розглядала людський фактор як ключовий елемент підвищення ефективності управління, акцентуючи основну увагу на соціально-психологічних аспектах менеджменту. Представники школи «людських відносин» вважали, що мотивація дозволяє задовольнити не тільки індивідуальні потреби особистості, а й загальні цілі організації. Вони стверджували, що мотивація на основі застосування лише «багога та пряника» є недостатньою, економічні інтереси не є домінуючими, а вирішальний вплив на трудову активність і продуктивність праці чинять не матеріальні, а морально-психологічні фактори.

Американський соціолог Мері Паркер Фоллет у своїх роботах вказує на роль особистості в ефективному виробництві, досліджує вплив на продуктивність праці психологічного клімату та мотивації. Вона підкреслювала, що творча влада індивіда проявляється не тоді, коли бажання одного домінує над всіма, а коли бажання всіх об'єднуються в єдине ціле [25], тому працівники, які братимуть участь у розробці та прийнятті рішень, будуть більш вмотивовані до втілення їх у життя. Розвиваючи цю думку, автор запропонувала покласти в основу ефективного управління принцип участі працівників в управлінні – «влади з іншими» або «спільної влади» (на відміну від традиційної «влади над іншими»). Дослідниця вважала, що на зміну економічному підходу і концепції «економічної людини», для якої основною була матеріальна вигода, має прийти концепція «соціальної людини», для якої більш важливі духовна винагорода, відносини в колективі та якій притаманні бажання самовираження, визнання і т. ін.

Значний внесок у розвиток теорії мотивації зробив відомий американський психолог і соціолог Джордж Елтон Мейо. З метою дослідження факторів, які впливають на ефективність праці, він та його колеги в 1927–1932 рр. провели низку експериментів, що отримали назву «Хотторнські експерименти», і дійшли таких висновків:

- 1) у рамках організації працівники схильні об'єднуватися в певні групи;
- 2) працівники включені в групову поведінку, і їх ставлення до організації, системи управління в ній та виконання своїх обов'язків значною мірою визначається цими групами;



---

3) якщо керівники не створюють в організації сприятливий соціальний клімат, то працівники відчують розчарування в роботі, що може зумовити їхню більшу лояльність до групи, ніж до організації, та знизити продуктивність роботи [26, р. 121–151].

Серед різних чинників, що впливають на продуктивність праці, Е. Мейо особливе місце відводив людському. Експерименти в Хотторні засвідчили необхідність дослідження мотивації в міжособистісних відносинах та психологічних явищ у групах людей. Отже, ефективне управління має враховувати не тільки економічні, а й соціально-психологічні фактори мотивації персоналу.

Іншим впливовим представником школи людських відносин був Честер Бернард, який у рамках організаційної теорії державного управління розвинув концепції влади та стимулів. На його думку, влада в організаційній ієрархії спрямована не тільки зверху вниз, а й у зворотному напрямку, адже підлеглі проявляють владу, відмовляючись підкорятися наказам керівництва. Продуктивність праці індивіда залежить від ступеня забезпечення його особистого задоволення й вигоди, тому основним обов'язком керівників, на думку Ч. Бернарда, має бути забезпечення збалансованого управління системою мотиваційних механізмів. При цьому така система повинна включати не тільки економічні, але й соціально-психологічні стимули (престижність роботи, гідні умови праці тощо). Ч. Бернард вважав, що поряд зі спроможністю досягати поставлених цілей ефективність установи залежить також і від адекватного стимулювання персоналу.

У другій половині ХХ століття розпочинається активний розвиток теорій мотивації, які залежно від мотиваційних методів впливу на працівників поділяються на дві групи: змістовні (теорії задоволення потреб) та процесуальні. Перші пояснюють поведінку людини мотивами, основою яких є ті чи інші потреби; другі встановлюють той чи інший набір факторів, що взаємодіють між собою в психологічному процесі формування мотивів поведінки.

Центральним поняттям теорій задоволення потреб, або змістовних теорій, є потреба чи мотив. Згідно з цими теоріями, для розуміння причин людської поведінки в конкретній ситуації необхідно з'ясувати потребу чи мотив, що за нею стоять. Змістовні теорії базуються, головним чином, на аналізі, дослідженні та врахуванні природи й впливу різноманітних потреб на поведінку особи, а відповідно, і на її діяльність. Знаючи потреби, можна побудувати механізм їх задоволення, завдяки чому працівник стане більш вмотивованим, підвищиться його продуктивність. Теорія задоволення ґрунтується на вивченні людських потреб, допомагаючи таким чином керівникові зрозуміти, які винагороди за працю люди цінуватимуть, а які ні [35, р. 130]. Метою змістовних теорій мотивації є визначення і класифікація потреб працівників, що спонукають їх до дії, визначення їх нагальності та згідно з цим, застосування відповідних внутрішніх і зовнішніх винагород, які дозволяють забезпечити досягнення цілей організації. Серед них найвідоміші: теорія ієрархії потреб А. Маслоу, теорія ERG Альдерфера, теорія потреб Д. Макклелланда, теорії Х та Y, теорія мотиваційної гігієни Ф. Герцберга та ін.

На відміну від змістовних теорій, процесуальні теорії акцентують увагу не на змісті мотивації (тобто на тому, які саме потреби визначають ту чи іншу мотивацію), а на її процесі. У центрі їх уваги знаходиться питання щодо того, що підсилює чи ослаблює мотивацію, незалежно від її змісту. Процесуальні теорії зосереджені на розумових процесах індивідів, на впливі різних мотивів на особистість, а не на її потребах. Згідно з процесуальними теоріями, явище мотивації – це процес, що можна проаналізувати, описати, спроектувати і результати реалізації якого можна спрогнозувати. Процесуальні теорії описують, як люди роблять вибір між альтернативами поведінки і як кожна особа визначає найкращий спосіб задоволення своїх потреб [33, р. 133]. Ці теорії базуються на розподілі зусиль працівників і виборі певного виду поведінки для досягнення поставлених цілей. До основних процесуальних теорій відносять: теорію очікувань В. Врума, теорію справедливості, комплексну процесуальну теорію Портера – Лоулера, теорію постановки цілей, теорію партисипативного управління та ін.

Оскільки процесуальні та змістовні теорії мотивації розглядають зовсім різні її аспекти, слід не протиставляти ці дві групи теорій, а вважати їх взаємодоповнюючими. Враховуючи це, розглянемо найвідоміші серед широкого різноманіття змістовних і процесуальних теорій мотивації та зупинимось на основних тезах цих теорій.

Ієрархічна теорія мотивації А. Маслоу. Абрахам Маслоу, досліджуючи людські потреби та їх вплив на мотивацію, розробив ієрархічну теорію мотивації, або теорію «ієрархії потреб». У своїй



роботі «Теорія людської мотивації», опублікованій у 1943 році, він зазначав, що кожній людині притаманні п'ять основних (базових) мотивуючих потреб, розташованих за такою ієрархією (у порядку зростання): фізіологічні потреби (потреби в їжі, воді, відпочинку, сні тощо); потреби в безпеці (потреби в захисті, безпеці, стабільності, свободі від страху, хвилювань і хаосу, захисті від заподіяння фізичної та емоційної шкоди); соціальні потреби (дружба, любов, належність (прихильності) до чого-небудь); потреби в повазі та визнанні (потреби в самоповазі, визнанні чи повазі інших, славі, успіху, увазі); потреби в самоактуалізації (потреби в самореалізації, прагнення людини до самоствердження (розвитку здібностей)).

А. Маслоу стверджував, що людина переходить від одних потреб до інших по мірі їх задоволення, при цьому задоволення потреб нижчого рівня (фізіологічні потреби та потреби в безпеці) спричиняє активізацію потреб високих рівнів «піраміди». Науковець вважав, що незадоволені потреби, виступаючи як фактори мотивації, впливають на поведінку людини, а потреби, які вже значною мірою задоволені, більше не мотивують її. Основними положеннями ієрархічної теорії мотивації Маслоу є такі: людині притаманні потреби різних рівнів, але не завжди потреби якогось одного рівня домінуватимуть; людина відчуватиме необхідність у задоволенні потреб вищого рівня тільки після того, як значною мірою задовольнить потреби нижчих рівнів [30, р. 9]. Таким чином, згідно з теорією ієрархії потреб, обов'язок ефективного менеджера полягає в тому, щоб своєчасно з'ясувати актуальні потреби, які рухають кожним з працівників, і приймати рішення щодо їх задоволення з метою підвищення ефективності праці робітників.

Водночас слід зазначити, що видатний український учений і державний діяч Михайло Михайлович Туган-Барановський на півстоліття випередив А. Маслоу щодо розробки теорії людських потреб і змістовної мотивації працівників. М. Туган-Барановський одним з перших у світі ще в 1904 році у статті «Психологічні фактори суспільного розвитку» здійснив чітку класифікацію потреб, виділивши п'ять груп (Рис. 2.3.).

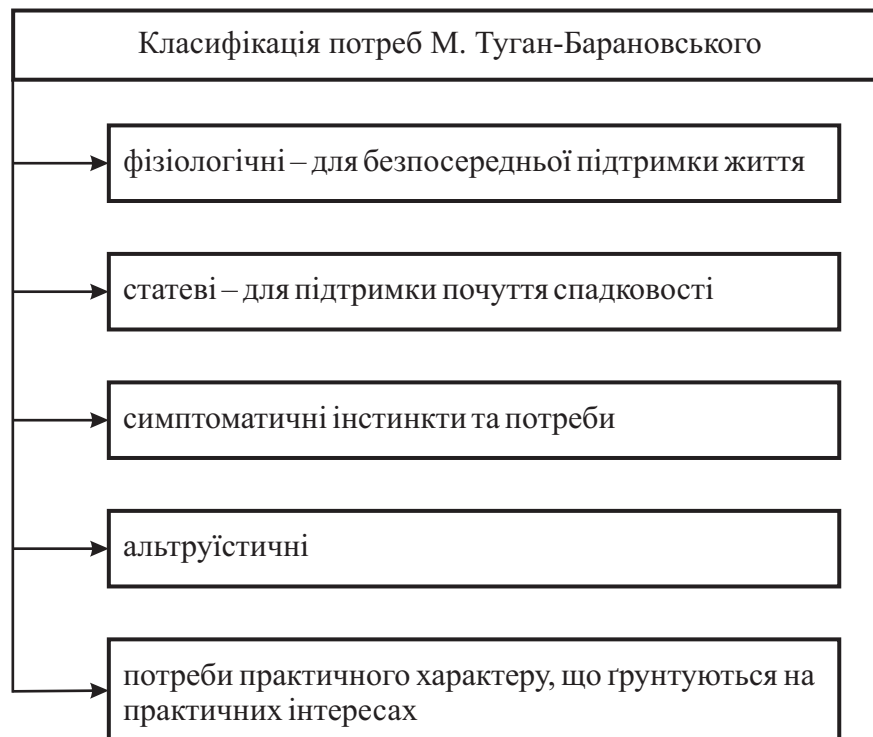


Рис. 2.3. Класифікація потреб М. Туган-Барановського

Учений надавав особливе значення психологічній мотивації людської діяльності, національним почуттям, традиціям, духовним чинникам, релігійним поглядам.

ERG-теорія мотивації К. Альдерфера. Розроблена Клейтоном Альдерфером у 1972 році, теорія мотивації, як і теорія Маслоу, базується на ієрархії потреб та їх впливі на поведінку люди-

---

ни. У своїй ERG-теорії мотивації, що отримала назву від перших букв англійських найменувань трьох основних рівнів потреб, учений виділяє: життєві потреби, або потреби існування (E – existence), які відповідають фізіологічним потребам і потребам у безпеці за А. Маслоу; потреби взаємозв'язку (R – relatedness), аналогічні соціальним потребам в ієрархії потреб Маслоу, і потреби зростання (G – growth), котрі відповідають потребам у визнанні та самоактуалізації згідно з теорією потреб Маслоу.

Незважаючи на наявність спільних рис, ERG-теорія мотивації має принципову відмінність від теорії Маслоу: рух за ієрархією від потреби до потреби згідно з теорією Альдерфера може здійснюватися не тільки знизу вгору (процес задоволення потреб), як у Маслоу, а й у зворотному напрямку – згори вниз (процес регресії). Так, якщо з об'єктивних чи суб'єктивних причин потреба вищого рівня не задоволена протягом тривалого часу, зростає мотивуюча сила потреби нижчого рівня і людина повертається до її задоволення [30, р. 14].

Теорія мотивації Д. Макклелланда. Дослідник людської мотивації, Девід Макклелланд у теорії трьох потреб, або теорії набутих потреб, акцентує увагу на трьох групах основних, актуальних мотивів або потреб, які не є вродженими, а набуваються людьми в процесі накопичення досвіду: потреби успіху (досягнень), тобто намагання перевершити інших або існуючі стандарти, передбачають активізацію зусиль для найкращого вирішення складних проблем і досягнення успіху в результаті активної діяльності, готовність брати участь у прийнятті складних рішень і нести за них персональну відповідальність; потреби у владі, що виражаються як бажання керувати, прагнення впливати на поведінку інших людей і бути впливовою особою, та потреби в аффіліації (належності), тобто потреби в причетності, дружніх і тісних міжособистісних стосунках з колегами по роботі, бажання відчувати прихильне ставлення інших до себе [31, р. 21, 50]. Люди намагаються в тій чи іншій мірі задовольнити всі ці потреби, але одна з них завжди домінує, тому успішний керівник повинен оцінити ці потреби для кожного зі своїх працівників і створити необхідні умови для їх задоволення. Д. Макклелланд розробив експериментальний спосіб вимірювання індивідуальних відмінностей у мотивації досягнення. Він вважав, що всім людям притаманні два види мотивації: мотивація успіху і мотивація запобігання поразки, невдачі. У 1961 році в книзі «Суспільство досягнення» науковець зазначав: мотивація досягнення слугує важливою запорукою економічного процвітання. Оцінивши ступінь вираженості відповідного мотиву в суспільстві, можна зі значною достовірністю передбачити тенденцію економічного зростання. Таким чином, Д. Макклелланд установив зв'язок між результативністю роботи людей і потребами належності, влади, успіху, задоволення яких він вважав головним фактором високої продуктивності людей, економічного зростання організації та суспільства в цілому.

Теорії Х та Y Д. Макгрегора. Теорії Х та Y, запропоновані Дугласом Макгрегором, базуються на сукупності негативних і позитивних припущень щодо людської поведінки. Теорія Х (негативна) базується на твердженні, що працівники від природи ліниві та за найменшої нагоди намагаються ухилитись від роботи, тому ефективне управління, спрямоване на досягнення бажаних результатів, передбачає використання примусу, контролю й покарання у поєднанні з ієрархією влади. Теорія Y (позитивна), навпаки, ґрунтується на альтернативній групі позитивних припущень щодо поведінки людини. Вона припускає, що працівники можуть бути амбіційними, схильними до самоорганізації, самомотивації та самоконтролю, здатними брати на себе відповідальність, працювати автономно і досягати поставлених перед організацією цілей. У цьому випадку для максимізації зусиль, спрямованих на виконання поставлених перед працівником завдань, керівники мають усувати перешкоди, що заважають працівникам самореалізуватися. Д. Макгрегор вважав, що залежно від обставин на практиці ефективні керівники мають застосовувати обидві теорії, проте поступово дедалі більшого значення набуватимуть методи теорії Y [32, р. 227–237]. Учений сформував такі принципи мотивації до праці: створення на виробництві умов для інтелектуальної творчості; децентралізація управління; участь спеціалістів різних професій у консультаціях і нарадах; заміна системи оцінки підлеглих системою їх навчання і розвитку; впровадження системи самоуправління.

Мотиваційно-гігієнічна теорія Ф. Герцберга. Досліджуючи мотиви трудової поведінки персоналу та шляхи підвищення її ефективності, Фредерік Герцберг розробив мотиваційно-гігієніч-

---

ну теорію (теорію збагачення роботи або двофакторну теорію). Згідно з нею, для підвищення ефективності праці слід як використовувати дієві мотиватори, так і створювати належні соціально-психологічні умови праці. За Ф. Герцбергом, максимальний мотиваційний ефект досягається за умов комплексного підходу, пов'язаного з використанням як факторів мотивації (задоволення), так і гігієнічних факторів (факторів підтримки або незадоволення). Перші фактори, пов'язані зі змістом праці, і є внутрішніми щодо праці чинниками, що викликають почуття задоволення роботою (зацікавленість в праці, відповідальність, безпосередня робота, досягнення в роботі, розвиток, успіх, визнання, службове просування, творче зростання). Другі фактори пов'язані з оточенням, в якому здійснюється діяльність, і є зовнішніми щодо праці чинниками, що спричиняють незадоволення працею (політика компанії, її керівництво, спосіб контролю, стосунки з безпосереднім керівником та керівництвом з підлеглими, відносини з колегами по роботі, умови праці, заробітна плата, соціальний статус, безпека, особисте життя) [15, с. 400–401; 27; 28]. Науковець вважав, що самі по собі гігієнічні фактори не зумовлюють задоволеність працівників своїм становищем, вони не мотивують людей до праці, але впливають на ефективність дії мотиваторів. Ураховуючи положення розробленої Ф. Герцбергом концепції, можна зробити висновок, що для заохочення до праці необхідно усунути чинники, що спричиняють незадоволення, і сконцентрувати увагу на мотивуючих факторах, які забезпечують задоволення роботою і сприяють досягненню високих результатів.

Мотиваційна теорія справедливості Дж. Адамса. Згідно з мотиваційною теорією рівності (справедливості), основні положення якої були сформульовані Джоном Стейсі Адамсом, ступінь мотивації людини до праці залежить від справедливості оцінки її діяльності. Теорія справедливості базується на порівнянні отримуваної віддачі за працю – «трудового виходу» (винагорода, оплата праці, визнання, просування по службі та ін.), трудового внеску працівника – «трудового входу» (освіта, досвід, кваліфікація, фізична праця, витрачені зусилля і здібності тощо) і ступеня справедливості (несправедливості). Зміст теорії зводиться до такого: у процесі трудової діяльності працівники порівнюють персональну винагороду, отриману за працю, з витраченими зусиллями, а потім зіставляють результати з показниками, отриманими співробітниками, які виконують аналогічну роботу. Відчуття справедливості виникає, якщо працівник впевнився в тому, що його співвідношення «винагорода-внесок» практично дорівнює співвідношенням інших співробітників, з якими він себе порівнює. У такому випадку він переконується, що до нього ставляться неупереджено, справедливо, тобто мотиваційні фактори діють нормально і у нього не буде причини змінити свою поведінку в бік збільшення чи зменшення своїх зусиль. Якщо ж працівник з'ясовує, що співвідношення віддачі, яку він отримує, та його внеску у виконання роботи не збігається з відповідним показником для інших працівників, має місце несправедливість. Якщо співвідношення є нижчим, це свідчить про занижену винагороду, що призведе до спаду ділової активності, демотивації, прагнення підвищити винагороду; більше значення показника вказує на завищену винагороду, що спричинить збереження обсягу зусиль, які витрачаються працівником, на колишньому рівні або навіть їх збільшення. У будь-якому разі виявлення дисбалансу викликає у працівників бажання відновити справедливість, що мотивує до досягнення балансу. Мотивація в теорії рівності знаходиться у безпосередній залежності від почуття справедливості. Дж. Адамс вважає, що виявлена несправедливість впливає на рівень зусиль, які докладає працівник, призводить до напруженості, зниження або підвищення мотивації до праці, що в результаті відображається на ефективності діяльності. Таким чином, згідно з теорією справедливості, працівників хвилює не лише абсолютний розмір винагороди, отримуваної за витрачені зусилля, а й відносний – співвідношення між власною винагородою та винагородами інших [23, р. 267-300]. З метою забезпечення дієвої мотивації та досягнення необхідного «балансу справедливості» система оплати праці та побудови цілей повинна бути прозорою, чіткою і зрозумілою для всіх працівників. Необхідно об'єктивно оцінювати трудовий внесок працівників, не допускати дисбалансів, оскільки, допоки працівники не впевняться, що вони отримують справедливую винагороду, вони зменшуватимуть інтенсивність праці, а це негативно відобразиться на ефективності діяльності.

Мотиваційна теорія очікувань В. Врума. Згідно з цією теорією, сформульованою Віктором Врумом, мотивація працівника залежить не тільки від потреб, а й від індивідуальних очікувань, пов'язаних з можливістю досягнення поставлених цілей та отриманням гідної винагороди. Зміст

---

теорії очікувань зводиться до того, що ступінь вмотивованості індивіда до виконання поставлених завдань залежить від очікувань, тобто від ймовірності того, що існує взаємозв'язок між результатами праці та винагородою, а також від цінності очікуваної винагороди. При аналізі мотивації розглядається взаємозв'язок трьох складових елементів теорії (Рис. 2.4.).



*Рис. 2.4. Складові мотивації*

Згідно з теорією очікувань, ступінь вмотивованості поведінки індивіда залежить від трьох факторів: 1) зв'язку між затратами праці (зусиллями індивіда) і досягнутими результатами (виконаною роботою); 2) зв'язку між конкретним результатом і ймовірністю отримання бажаної винагороди за його досягнення; 3) валентності – рівня відносного задоволення чи незадоволення отриманою винагородою. Співвідношення трьох зазначених факторів і їхній вплив на рівень мотивації оцінюються за таким концептуальним положенням: мотивація буде низькою при негативних очікуваннях щодо зв'язку конкретних зусиль працівника з бажаними результатами; щодо зв'язку гідної винагороди з досягнутими результатами; щодо успішності досягнення працівником необхідних результатів; щодо цінності винагороди з позиції працівника, і, навпаки, позитивні очікування сприяють зростанню мотивації до праці. Таким чином, для того щоб людина була мотивована до певної діяльності, її досягнення необхідно відповідним чином винагороджувати [37, р. 39].

Виходячи з теорії очікувань, можна зробити висновок: для того щоб зусилля, витрачені працівником на виконання поставлених цілей, не були марними, а ефективність його діяльності була високою, менеджмент організації повинен встановлювати чіткі, зрозумілі та досяжні для конкретного працівника цілі діяльності; знаходити дієві форми визнання (заохочування) високих показників виконання роботи чи стягнення за низькі показники; адекватно оцінювати виконання роботи шляхом виплати винагороди, яка б задовольнила очікування працівників.

Комплексна процесуальна теорія мотивації, відома як модель Портера – Лоулера, розроблена Лайманом Портером і Едвардом Лоулером [34], базується на основних елементах теорії очікування і теорії справедливості та включає п'ять змінних величин: витрачені працівником зусилля, сприйняття, отримані результати, винагорода, ступінь задоволеності винагородою. Зміст моделі Портера – Лоулера зводиться до такого: для досягнення необхідних результатів і отримання гідної винагороди людина витрачає зусилля, що залежать від її здібностей, досвіду та кваліфікації. При цьому рівень зусиль визначається цінністю отримуваної винагороди і ступенем впевненості в тому, що докладені зусилля принесуть бажану винагороду. Значний вплив на досягнуті працівником результати мають витрачені зусилля, здібності та характерні особливості людини, а також усвідомлення своєї ролі в процесі праці. Модель встановлює залежність між винагородою і результатами, тобто людина задовольняє свої потреби шляхом отримання винагороди за досягнуті результати. Як і в теорії постановки цілей, виокремлюють внутрішню винагороду (почуття задоволеності роботою, що виконується, компетентності та самоповаги) і зовнішню винагороду (підвищення оплати праці, премія, подяка керівництва, просування по службі тощо). Відповідно до положень теорії справедливості, люди мають власну оцінку ступеня справедливості винагороди, що визначається співвідношенням між нею та результатами праці. Задоволення є результатом зовнішньої і внутрішньої винагороди з урахуванням її справедливості. Сприйняття винагороди визначає рівень задоволеності, який, у свою чергу, буде впливати на поведінку людини в майбутньому. Портер і Лоулер зробили висновок про те, що висока результативність є причиною задоволення, а не його наслідком. Цей висновок докорінним чином відрізняється від позицій представників ранніх теорій людських відносин, які вважали, що задоволені працівники забезпечують досягнення високих результатів праці. Портер і Лоулер, навпаки, вважають, що відчуття виконаної роботи викликає почуття задоволення і сприяє підвищенню результативності. Модель Портера – Лоулера показала, що створення дієвих мотиваційних механізмів потребує поєднання в рамках єдиної взаємопов'язаної системи мотивації праці таких категорій: зусилля, результати, винагорода, задоволення і сприйняття.



---

Мотиваційна теорія постановки цілей Е. Локка. Засновником теорії мотивації, що базується на цілепокладанні, вважається Едвін Локк. Першою ґрунтовною працею з теорії постановки цілей, яка була опублікована в 1968 році є стаття Е. Локка «Про теорію мотивування і стимулювання цілями». Теорія постановки цілей базується на тому, що діяльність людини визначається цілями, які вона свідомо ставить перед собою і заради досягнення яких вона здійснює певні дії. Зміст моделі процесу мотивації шляхом постановки і досягнення цілей зводиться до того, що людина визначає для себе цілі, яких необхідно досягти, виконує певну роботу, досягає запланованих результатів та отримує від цього задоволення. На визначення цілі та готовність людини витратити певні зусилля значною мірою впливають чотири фактори: складність цілі (характеризує рівень професіоналізму і ступінь виконання, необхідний для досягнення цілі), специфічність цілі (відображає ясність, чіткість, точність, реальність, визначеність цілі), прийнятність цілі (визначає ступінь сприйняття цілі людиною як власної) і прихильність цілі (відображає готовність витратити необхідні зусилля для її досягнення). Важливим аспектом теорії постановки цілей є задоволеність працівника результатом. Якщо внаслідок здійсненої працівником діяльності отримано позитивний для працівника результат, то він задоволений і його мотивація зростає, інакше – виникає незадоволення та зниження мотивації. При цьому на задоволеність чи незадоволеність людини результатами праці впливають внутрішні щодо неї процеси (оцінка людиною отриманого результату з позиції його співвіднесення з поставленими цілями: якщо встановлена ціль досягнута, то людина задоволена, якщо ні – незадоволена) і зовнішні процеси (оцінка оточуючими результатів праці: позитивна оцінка оточуючих (подяка керівництва, схвалення колег, просування по службі, підвищення оплати праці та ін.) викликає задоволення, негативна – відповідно, незадоволення).

Концепція партисипативного управління. Термін «партисипація» означає залучення найманих працівників до прийняття управлінських рішень. Згідно з концепцією партисипативного управління, участь працівника в діяльності та управлінні організацією, що виходить за межі його функціональних обов'язків, сприяє підвищенню ефективності організаційно-управлінських рішень, реалізації певних вторинних потреб працівника. Якщо працівник отримує задоволення від участі у внутрішньо організаційній діяльності, це позитивно відображається на його безпосередній роботі, максимально розкриваються його здібності та можливості, він працює з більшою віддачею та ефективністю. Партисипативне управління, надаючи працівнику право приймати рішення, що стосуються його роботи, мотивує людину до ефективнішої праці. Крім того, партисипативне управління не тільки сприяє тому, що працівник краще виконує свою роботу, але й призводить до більшої віддачі та зростання внеску кожного окремого співробітника в життя організації, тобто відбувається більш повне використання потенціалу людських ресурсів організації для її розвитку. Концепція партисипативного управління кореспондує з іншими теоріями мотивації, що приділяють основну увагу впливу різних груп потреб на поведінку людини. Участь працівників у прийнятті рішень, визначенні завдань та їх подальшій реалізації сприяє задоволенню цих потреб. Завдяки широкій участі працівників у виробленні заходів для вдосконалення діяльності організації задовольняються їх потреби у самореалізації, самоствердженні, визнанні. Виходячи з положень теорії партисипативного управління, в основі стосунків керівників з найманими працівниками лежить делегування повноважень, використання дорадчих принципів. Цілі партисипативного управління полягають у тому, щоб досягти підвищення рівня задоволення працівників своєю діяльністю в організації та забезпечити підвищення ефективності діяльності [10, с. 218–220].

Теорія мотивації Б. Скіннера. Мотиваційна теорія підкріплення Беррасса Фредеріка Скіннера пояснює поведінку індивіда через поняття «підкріплення», під яким розуміють будь-яку подію, що підвищує ймовірність повторної реакції. З позиції Скіннера, людський організм здійснює безліч випадкових інструментальних реакцій, з яких у ході набуття життєвого досвіду закріплюються лише ті, що раніше отримали підкріплення. Універсальна роль підкріплення нагадує аналогічну універсальну роль потреби, але, на відміну від потреби, за кожним видом підкріплення не закріплюється специфічний тип поведінки. Одне і те саме підкріплення може формувати абсолютно різні форми поведінки. На думку вченого, поведінка зумовлює появу



---

подій чи наслідків, що можуть бути як матеріальними (наприклад, грошова винагорода), так і нематеріальними чи соціальними (наприклад, покарання від керівництва чи схвалення з боку колег). Характер наслідків впливає на ймовірність повторення людиною поведінки: якщо наслідки поведінки працівників знаходяться під контролем, це дає можливість впливати на них більшою мірою.

Б. Скіннер виділяв два типи наслідків, що впливають на поведінку: підкріплення – будь-яка подія чи наслідки (зарплата, похвала, визнання, підвищення та інші види винагороди), які підвищують ймовірність повторного виникнення такої поведінки; покарання, що має місце, коли наслідки поведінки (зниження заробітної плати, відмова у підвищенні, догана тощо) знижують ймовірність повторення цієї поведінки. Що стосується такого аспекту, як можливість контролю поведінки, то покарання дозволяє відстежувати та призупиняти небажані форми поведінки, але при цьому воно не мотивує працівників до бажаних форм поведінки. Водночас підкріплення, з одного боку, інформує працівників про те, що їм необхідно робити, а з іншого, формує у них упевненість в тому, що небажані форми поведінки не будуть винагороджені й винагорода не буде отримана, допоки не припиниться небажана поведінка [14, с. 25–35].

Незважаючи на наявність критики існуючих мотиваційних теорій за недоліки практичного та теоретичного характеру, відсутність бездоганної та універсальної мотиваційної теорії, беззаперечним є факт неможливості їх повного ігнорування, оскільки саме вмiле впровадження на практиці окремих елементів мотиваційних теорій дозволяє підвищити ефективність управлінського процесу і продуктивність праці трудових колективів.

Усі теорії мотивації намагаються пояснити поведінку людини в організації, кожна з них має свої сильні та слабкі сторони, але універсальної теорії поки що не розроблено. Наявні теорії в основному не суперечать, а взаємодоповнюють одна одну, відображаючи багатогранність і нестандартність самого процесу мотивації та зумовлюючи необхідність комплексного підходу до вирішення цієї складної проблеми.

### ***Питання для самоконтролю***

- 1.Що розуміють під функціями державної служби?
- 2.На які групи умовно можна розділити функції державної служби?
- 3.Наведіть класифікацію функцій державної служби.
- 4.Охарактеризуйте основні загальні функцій державної служби?
- 5.Охарактеризуйте спеціально юридичні функції державної служби?
- 6.Визначте критерії віднесення функцій до державних?
- 7.Завдання та функції державної служби.
- 8.Охарактеризуйте функції обласної державної адміністрації?
- 9.Назвіть 12 типів функцій, що відображають сучасну структуру та специфіку професійної діяльності державних службовців?
- 10.Виділіть чотири основних методи мотивації працівників, використання яких дозволить забезпечити підвищення ефективності діяльності в сучасних умовах.
- 11.Визначте основні підходи до визначення поняття «механізм мотивації»
- 12.Зробіть таблицю в якій порівняєте теорії мотивації?

### ***Тестові завдання***

- 1.Виконувати державними службовцями функції поділяються на:
  - а) соціально-політичні (загальні) і спеціально-юридичні;
  - б) політичні і гуманітарні;
  - в) господарські, соціальні та культурні;
  - г) освітні, медичні, культурні.
2. Голова адміністрації визначає стратегічні цілі розвитку області, пропонуючи підрозділам виконання функцій, спрямованих на досягнення цих цілей. Визначаючи два класи функцій:
  - а) загальні і обов'язкові;

- 
- б) базові та стратегічні;  
в) первинні та вторинні;  
г) ціле покладання та нормотворчості.
3. До культурних функцій праці державних службовців, можна, віднести:
- а) моральну, змістоутворюючу, адаптивну;  
б) інформаційно-пізнавальну, утилітарну, комунікативну;  
в) регулятивну, інструментальну, профілактичну, самореалізацій, символічну;  
г) всі перераховані функції;
4. Фактор, що є визначальним у державному управлінні:
- а) матеріальний;  
б) фінансовий;  
г) людський;  
д) професійний.
5. Функція управління, що полягає в активізації трудового, інтелектуального, духовного потенціалу працівників та спрямуванні його на забезпечення як особистих цілей працівника, так і кінцевих цілей діяльності установи – це:
- а) активація;  
б) актуалізація;  
в) мотивація;  
г) деградація.
6. Основні методи мотивації працівників, використання яких дозволить забезпечити підвищення ефективності діяльності в сучасних умовах:
- а) матеріальний, фінансовий, мотиваційний, грошовий;  
б) матеріальний, цільовий, перепроєктування, співучасті (партисипативності);  
в) цільовий, системний, діалектичний, правовий;  
г) партисипативності, реорганізації, нормативний, історичний.
7. Сукупність мотивів, що використовуються при управлінні організацією для досягнення стратегічних цілей підприємства, на які спрямована та чи інша сукупність мотивів, це:
- а) мотиваційний механізм;  
б) організаційний механізм;  
в) економічний механізм;  
г) механізм трудової мотивації.
8. Основним спонукальним мотивом діяльності прагнення до максимальної матеріальної винагороди, збільшення чи зменшення якої прямо пропорційно залежало від перевиконання (недовиконання) норм виробітку. Запропонував чотири принципи підвищення ефективності організації:
- а) Ф. Тейлор;  
б) М. Фоллет;  
в) Е. Мейо;  
г) А. Файоль.
9. Автор ієрархічної теорії мотивації:
- а) К. Альдерфер;  
б) А. Маслоу;  
в) Д. Макклелланд;  
г) Д. Макгрегор.
10. Хто є автором мотиваційно-гігієнічної теорії:
- а) Дж. Адамс;  
б) Ф. Герцберг;  
в) В. Врум;  
г) Д. Макгрегор.
-

---

## **Управлінські ситуації для обговорення**

### **Ситуація 1**

Проаналізуйте твердження та виявіть недоліки та суперечності.

Функції державної служби мають координаційний характер, що дозволяє узгоджувати функції компонентів системи по горизонталі. Їх можна умовно розділити на два рівні. Функції першого рівня відображають роль державної служби в суспільстві. Функції другого рівня виконуються безпосередньо системою державної служби.

### **Ситуація 2**

Назвіть та охарактеризуйте функції, які виконують державні службовці в процесі своєї професійної діяльності?

### **Ситуація 3**

Проаналізуйте твердження.

Громадяни, які поступають на державну службу, зобов'язуються, виконувати спеціальну службово-трудова функцію, тобто певну сукупність службово-трудова операцій, дій, для виконання яких вони наділяються відповідними повноваженнями (правами й обов'язками) у даній сфері діяльності, маючи для цього відповідну професійну підготовку. Зобов'язавшись виконувати якусь службово-трудова функцію, державні службовці підкоряються регламенту роботи адміністрації, дотримуються службових вимог загального характеру.

### **Ситуація 4**

Проаналізуйте твердження Л. Горностай: «Мотиваційний механізм управління – це сукупність конкретних інструментів матеріального, соціального, психологічного, морального, організаційного впливу на працівника з метою його свідомого включення в трудовий процес» [55, с. 75]. Зробити висновок, що дослідник розуміє під інструментами матеріального, соціального, психологічного, морального, організаційного впливу на працівника.

## **Теми рефератів**

1. Функції мотивації та їх роль в системі менеджменту органів влади.
2. Розвиток теорії і практики мотивації трудової діяльності.
3. Адміністративна теорія управління Анрі Файоля.
4. «Хотторнські експерименти» та їх результати для науки управління.
5. Теорія потреб Д. Макклелланда.
6. Теорії X та Y.
7. Теорія мотиваційної гігієни Ф. Герцберга.
8. Мотиваційна теорія очікувань В. Врума.
9. Комплексна процесуальна теорія мотивації (модель Портера – Лоулера).
10. Мотиваційна теорія постановки цілей Е. Локка.
11. Концепція партисипативного управління.

## **Глосарій**

Базові функції – функції, закріплені за структурними підрозділами адміністрації нормативно-правовими актами вищої юридичної сили та відомчими нормативними актами

Винагорода – це задоволення матеріальних і нематеріальних потреб працівників за допомогою застосування методів мотивації.

Державна функція – це доручення суспільства державі сфери діяльності та законодавче закріплення умов, вимог і відповідальності органів державної влади, межі використання владних дій із визначення правил поведінки та прийняття рішень у цих сферах.

Ефективно управляти – всебічно аналізувати ситуацію, встановлювати цілі та розробляти плани для їх досягнення, організувати процес для реалізації цілей та виконання завдань, поставлених на етапі планування, мотивувати людей на виконання необхідної діяльності, контролювати процес шляхом зіставлення фактичного результату з запланованим та у разі необхідності вносити корективи.

---

Обслуговуючі функції – функції, які не є первинними державними функціями, вони забезпечують їх виконання, але не вимагають повноважень для їх прийняття.

Партисипація – залучення найманих працівників до прийняття управлінських рішень.

Професіоналізація – багатопланове явище, сутність якого полягає у розвитку професійної діяльності у суспільстві.

Стратегічні функції – функції, виконання яких необхідно для досягнення стратегічних цілей адміністрації.

Функції державної служби – це відносно відособлені види державно-службових дій, які направлені на суспільні відносини для досягнення мети, завдань держави, реалізацію інтересів, прав і свобод громадян у рамках існуючих правових норм.

Функції діловодства – функції документального й процедурного забезпечення підготовки, прийняття й виконання рішень.

Функції організаційного управління – це функції планування конкретних заходів, контролю виконання рішень, організаційного проектування.

Функції управління державним майном – функції здійснення повноважень власника державного майна, у тому числі переданого державним унітарним підприємствам і державним установам, органу виконавчої.

Функції управління персоналом – це функції із управління розвитком персоналу (кваліфікація, професійний і кар'єрний ріст, стратегічне планування персоналу), із управління соціальним забезпеченням персоналу (пенсійне забезпечення й медичне обслуговування, соціальна й матеріальна допомога), із управління функціонувальними процесами, які стосуються персоналу (штатна чисельність, розміщення персоналу, нормування праці, встановлення робочого часу та умов праці, інтегрований і військовий облік, стимулювання й оплата праці, підтримка корпоративної культури й морально-психологічного клімату).

Функція (від лат. functio – виконання, здійснення) – це діяльність, обов'язок, робота; зовнішній прояв властивостей кількісного об'єкта в даній системі відносин.

Функція державного управління органів виконавчої влади – вид діяльності із реалізації чи забезпечення реалізації владних повноважень, які законодавчо закріплені і виражені у рішеннях (діях), напрямках на формування поведінки невизначеного кола осіб, у сферах діяльності, визначених відповідною державною функцією.

### ***Використані та рекомендовані джерела і література***

1. Алиуллов Р. Р. Проблемы механизма государственного управления на современном этапе (вопросы теории и методологии) / Алиуллов Р. Р. // Государство и право. – 2005. – № 3. – С. 97–102.

2. Головатий М. До проблеми професіоналізації державної служби в сучасній Україні [Текст] / М. Головатий // Зб. наук. пр. УАДУ / За ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – 2000. – Вип. 2. – Ч. 3. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 213–217.

3. Карлова О. А. Основи менеджменту : [навч. посіб.] / О. А. Карлова. – Харків : ХНАМГ, 2008. – 314 с.

4. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : [моногр.] / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

5. Красников В. С. Разработка управленческих решений / В. С. Красников. – СПб., 1999. – 371 с.

6. Лукашевич Н. П. Введение в социологию [Текст] : Учеб.-метод. пособие / Н. П. Лукашевич, Н. В. Туленков – К. : МАУП, 1996. – 121 с.

7. Малиновський В. Я. Державне управління / Навчальний посібник [Текст] / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

8. Монтеск'є Ш. О духе законов // Історія вчень про право і державу : хрестоматія для юрид. вузів і фак. ; [упор., заг. ред. Г. Г. Демиденко] / Шарль-Луї Монтеск'є. – Х. : Легас, 2002. – С. 247–258.

9. Новая иллюстрированная энциклопедия [Текст]. Кн. 10. Ун. – Яя. – М. : Большая Российская энциклопедия, ООО ТД «Издательство Мир книги», 2007. – 512 с.

- 
10. Новіков Б. В. Основи адміністративного менеджменту : [навч. посіб.] / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініюк, П. В. Круш. – К. : Центр навч. літератури, 2004. – 560 с.
  11. Ньюмен Б. 10 законов лидерства [Текст] : Как реализовать благие намерения на практике. Парите вместе с орлами / Бил Ньюмен. – Минск : Попудри, 2006. – 496 с.
  12. Окіс О. Я. Особистість державного службовця центральних органів виконавчої влади : система вимог [Електронний ресурс] / О. Я. Окіс // Теоретичні та практичні питання державотворення : зб. наук. праць / Одес. регіонал. ін-т держ. управ. НАДУ при Президентові України. – 2008. – Вип. 2. – Режим доступу: [www.library.oridu.odessa.ua](http://www.library.oridu.odessa.ua). – Назва з екрану.
  13. Платонов А. Жив я главной жизнью [Текст] / А. Платонов. – М. : Правда, 1989. – 448 с.
  14. Ребзуев Б. Г. Трудовая мотивация: измерение и изменение / Б. Г. Ребзуев. – СПб. : АНО «ИПП», 2006. – 160 с.
  15. Робінс С. Основи менеджменту / С. Робінс, Д. ДеЧенцо. – К. : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. – 671 с.
  16. Рубахин В. Ф. Психологические аспекты управления [Текст] / В. Ф. Рубахин, А. В. Филиппов. – М. : Знание, 1973. – 64 с.
  17. Скуратівський В. Суб'єктивні засади функціонування та розвитку процесів соціального буття [Текст] / В. Скуратівський // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 180–189.
  18. Тейлор Ф. У. Наукова організація праці / Ф. Тейлор // Наука управляти : з історії менеджменту / Упоряд. І. О. Слепов ; пер. з рос. Л. І. Козій, М. І. Матрохіна, П. Л. Пироженко. – К. : Либідь, 1993. – С. 5-40.
  19. Файоль А. Вчення про управління / А. Файоль // Наука управляти : з історії менеджменту / Упоряд. І. О. Слепов ; пер. з рос. Л. І. Козій, М. І. Матрохіна, П. Л. Пироженко. – К. : Либідь, 1993. – С. 139–152.
  20. Філософський енциклопедичний словник [Текст]. – К. : Абрис, 2002. – 744 с.
  21. Чемерис А. Підвищення кваліфікації управлінців : досвід та проблеми [Текст] / А. Чемерис, А. Ліпенцев // Вісн. держ. служби України. – 1997. – № 1. – С. 72–79.
  22. Шипилова О. А. Как преодолеть сопротивление персонала нововведениям / О. А. Шипилова // Кадры предприятия. – 2004. – № 9. – С. 9–17.
  23. Adams J. S. Inequity in Social Exchanges // *Advances in Experimental Social Psychology* : in 2 vol. ; L. Berkowitz [ed.] / Adams J. S. – New York : Academic Press, 1965. – Vol. 2. – 1965. – P. 267–300.
  24. Drucker P. F. *Technology, Management, and Society* / Peter Ferdinand Drucker. – New York : Harper & Row, 1970. – 70 p.
  25. Follett M. P. Community as a Process [Electronic resource] / M. P. Follett // *Philosophical Review*. – 1991. – Vol. XXVIII. – P. 576–588. – Access mode : <http://www.follettfoundation.org/CIAP1.pdf> 41
  26. Fry B. R. *Mastering Public Administration : From Max Weber to Dwight Waldo*. – Chatham : Chatham House Publishers, 1989. – 254 p.
  27. Herzberg F. *The Managerial Choice: To be Effective or to be Human* / Herzberg F. – Homewood, Illinois : Dow Jones-Irwin, 1976. – 360 p.
  28. Herzberg F. *The Motivation to Work* / F. Herzberg, B. Mausner, B. Snyderman. – New Jersey : Transaction Publishers, 1993. – 180 p.
  29. Lindner J. R. Understanding Employee Motivation [Electronic resource] / J. R. Lindner // *Journal of Extension*. – 1998. – Vol. 36, № 3. – P. 34.
  30. Maslow A. *Motivation and Personality* / Maslow A. – New York : HarperCollins Publishers, 1987. – 293 p.
  31. McClelland D. C. *The Achieving Society* / D. C. McClelland. – New York : Free Press, 1999. – 532 p.
  32. McGregor D. *The Human Side of Enterprise* / D. McGregor // *Management and Organizational Behavior Classics* / [ed. by M. Matteson, J. Ivancevich]. – Homewood : BPI-IRWIN, 1993. – P. 227–237.
  33. Moorhead G. *Organizational Behavior* / G. Moorhead, R. W. Griffin. – Cincinnati, Ohio : South-Western College Pub, 2009. – 608 p.
-



- 
34. Porter L. W. Managerial attitudes and performance / L. W. Porter, E. E. Lawler. – Homewood : Irwin, 1968. – 209 p
35. Schermerhorn J. R. Managing Organizational Behavior / J. R. Schermerhorn, J. G. Hunt, R. N. Osborn. – Hoboken, New Jersey : Wiley, 2008. – 680 p.
36. Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations [Electronic resource] / Smith A. – London : Methuen & Co., Ltd., 1904. – Access mode : <http://www.econlib.org/library/Smith/smWN.html>
37. Vroom V. H. Work and Motivation / V. H. Vroom. – San Francisco : Jossey-Bass, 1994. – 397 p.

---

## ТЕМА 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

- 3.1. Стратегічна роль персоналу в системі адміністративного менеджменту
- 3.2. Місце та роль стратегії в діяльності керівника органу влади
- 3.3. Організаційна культура в системі стратегічного управління
- 3.4. Стратегічне управління як засіб розвитку органів влади в умовах децентралізації

*Ключові слова:* стратегічне управління персоналом, концепції становлення стратегічного управління персоналом, організація діяльності керівника, сутність стратегії, стратегія у діяльності керівника органу державної влади, ефективність діяльності керівника органу державної влади, програма реалізації стратегії, форми стратегії, організаційна культура, формування організаційної культури, ціннісні орієнтації керівника, принципи стратегічного управління, стратегічне планування розвитку регіону, лідерські риси.

### 3.1. Стратегічна роль персоналу в системі адміністративного менеджменту

На початку 1990-х рр. у теорії стратегічного управління сформувався принципово новий підхід до розуміння його сутності та специфіки. Його центральним об'єктом стає персонал, його поведінка, виробничі процеси та організаційні структури, котрі пов'язані з ним. У зв'язку з цим стратегічне управління перетворюється на прикладний інструмент, який спрямовує всі підрозділи організаційної структури на визначення та реалізацію спільної мети. Відтак теоретично стратегічне управління виступає мобілізаційною основою підвищення рівня ініціативності управлінського персоналу.

У цей час відбувається трансформація управління персоналом в управління людськими ресурсами, змінюються цілі та завдання кадрової роботи, підвищується статус працівників кадрових служб [27]. Це вказує на формування нових базових засад розуміння стратегічного управління персоналом, котре формує підвалини формування нової предметної галузі у сфері адміністративної науки – стратегічного управління персоналом. Важлива роль стратегічного підходу до управління персоналом пояснюється тим, що він гарантує можливість отримання позитивного ефекту за умови чіткого дотримання певних умов. Потім формується нова модель суспільства, основу якого складають інтелект, інформація та інтерес.

В умовах сучасності відбувається докорінна зміна місця та ролі персоналу у розвитку та функціонуванні організаційних структур державного управління. Передусім це пов'язується з генезою організаційних відносин, відповідно до чого зменшується стратегічна роль керівника, замість чого посилюється стратегічна спрямованість персоналу. На противагу відносинам «керівник – персонал» постають відносини цілісного колективу, формується новітня модель стилю управління XXI століття – співучасного або партиципативно-кооперативного. З плином часу персонал більш активно включається до розгляду організаційних проблем як стратегічного, так і тактичного спрямування, керівники органів влади вже не можуть діяти самостійно і вимушені шукати допомоги у своїх підлеглих [29].

Особливого значення набувають дослідження, які чітко прописують методологію ідентифікації стратегічних вимог до персоналу в органах влади. Цікавим є бачення таких вимог, представлене швейцарським вченим М. Хільбом, який висуває потребу формування гуманістичного персоналу, під яким він розуміє «людей з холодною головою, гарячим серцем та дієвими руками». Саме такі люди в змозі будувати оригінальні плани, підкріплювати їх справами, проявляти ініціативу та діяти відповідно до приписів організаційної структури.

Пошук нових методологічних засад становлення стратегічного підходу до управління персоналом у владних органах обумовлюється такими факторами:

– «слабка орієнтація на формування іміджу персоналу органів державної влади призводить до демотивації його діяльності»;

- неадекватна горизонтальна інтеграція найважливіших функцій управління, таких як добір, оцінка, винагорода і розвиток персоналу;
- недостатнє залучення лінійних керівників і персоналу до розробки і реалізації концепцій управління;
- неадекватна оцінка успіхів персоналу керівником, що обмежує ініціативу фахівців з кадрових питань;
- ігнорування ціннісних орієнтацій персоналу» [34].

Таблиця 3.1

### Концепції стратегічного управління персоналом

Концепція	Сутність
Економічна	Базується на розумінні персоналу як важливого об'єкту управління, відповідно до чого організаційній структурі, в межах якої працює персонал, належить роль суб'єкта реалізації відповідних управлінських функцій.
Органічна	Як стратегічну основу управління персоналом визначає особисті інтереси персоналу та, відповідно до цього, повинен здійснюватись добір цього працівника, планування їх кар'єри, оцінювання ефективності управлінського апарату та перспективи підвищення кваліфікації (так звана «стратегічна робота з персоналом»). В основі цієї концепції лежить розробка цілей, стратегій та засобів узгодження інтересів та взаємодії керівника та його підлеглих (управлінського персоналу).
Гуманістична	Базується на розумінні персоналу як феномену, який бере на себе обов'язок створювати організаційну реальність і у такий спосіб впливати на мову, норми, цінності, які притаманні суспільству. Аби реалізовувати у такий спосіб свою діяльність, персонал повинен мати стратегію, яка й допоможе йому забезпечити конструювання нової організаційної реальності. Методологічним об'єктом гуманістичної концепції виступають різні типи організаційної культури

Фундаментальну методологічну основу становлення стратегічного підходу до управління персоналом в органах влади становить концепція системного аналізу. У межах цієї концепції вперше було розроблено такі загальносистемні критерії, котрі дали можливість чітко обґрунтувати стратегічні принципи розвитку управлінських структур. Саме системна методологія в управлінні персоналом дозволяє чітко пояснити, чому деякі організаційні структури розвиваються успішно, а інші переживають занепад або їм загрожує криза [43, с. 75]. У межах системної методології М. Сухорукова вказує на доцільність стратегічного розуміння ролі персоналу у організації управлінської практики саме тому, що воно дозволяє ідентифікувати основні умови та фактори, які визначають результативність функціонування системи стратегічного управління персоналом загалом. У межах цього підходу Дж. Евансом, в першу чергу, було виявлено сукупність тих властивостей і якостей, які, з одного боку, визначають перспективні можливості і межі функціонування персоналу за тих або інших зовнішніх умов, з другого – є відносно стійкими, тобто не можуть бути змінені за короткий термін [46].

Досить тривалий період часу науковці і практики стратегічного управління зводили розуміння стратегічного управління персоналом до суто інструменталістського. До прихильників такої теорії слід віднести А. Алавердова, Т. Баязітова, Н. Власову, В. Дергунова, В. Пономаренко, Т. Панцуркія, М. Подвойського. Їх принциповою новизною у визначенні стратегічних тенденцій управління персоналом є розуміння самої стратегії виключно як явища та інструмент розв'язання проблем, пов'язаних із функціонуванням управлінських структур, через те що важливими тут є

---

питання планування діяльності у довгостроковій та короткостроковій перспективі; формулювання пріоритетів відносно управління процесами, які проходять в організаціях та навколо них. Саме завдяки цьому є можливість стверджувати, що з метою розв'язання виявлених проблем теорія й практика менеджменту сформулювали концепт стратегічного управління (концепція стратегічного управління як теорія; різноманітні варіанти формування системи стратегічного управління як практика) [31].

Доволі вагомим науково-практичним внеском у процесі становлення основоположних засад формування стратегічного підходу до практики управління персоналом є напрацювання дослідників у контексті сучасного публічного управління та економічної науки. Основним є питання щодо поєднання або розподілу підходів до визначення «стратегії як процесу» та «стратегії як результату» (остаточної мети). Особливої уваги в межах опрацювання цього аспекту заслуговують наукові доробки таких вчених, як: М. Портер, Ю. Ушанов, Н. Рак, Й. Рюєгг-Штюрм, А. Свенціцький, В. Тарасов, Р. Уотермен.

Цікавий у методологічному відношенні також підхід до стратегічного управління персоналом, який належить таким вченим у межах західноєвропейської науки, як: А. Чандлер, М. Еддоус, Р. Стенсфільд. Зокрема, М. Еддоус до розуміння стратегічного управління персоналом підходить через визначення сутності поняття стратегії. На його думку, стратегія є усвідомленою сукупністю норм та правил, котрі лежать в основі системи прийняття стратегічних рішень, що впливають на майбутній стан управлінської системи як засіб зв'язку цієї системи з оточуючим середовищем [47, с. 41]. У такому контексті під стратегією розуміється генеральна програма дій, що виявляє пріоритети у вирішенні проблем та ресурси для досягнення основної мети [47, с. 93]. Це дозволяє проаналізувати стратегічну перспективу розвитку системи управління персоналом, котра ґрунтується на здійсненні відповідної масштабної ідеї, у ролі якої виступає стратегія.

Аналізуючи методологічні засади становлення стратегічного підходу до управління персоналом, необхідно також проаналізувати категоріальну базу розуміння стратегічного управління. У наукових дослідженнях у більшості випадків стратегічне управління аналізується як приклад, до якого бажає розвиватись організація. Як стверджують деякі дослідники, частіш за все таким прикладом виступає благополучна управлінська система, у котрій доцільним є аналіз її позитивного досвіду діяльності та спроби використати цей досвід [48].

У межах зазначеного аналізу певної уваги заслуговує також концепція, у межах якої доведено стратегічну роль персоналу в організації державно-управлінської практики. Отже, науковець вважає за необхідне обґрунтувати аксіологічний підхід до стратегічного управління персоналом, котре має за мету створити ідеальну модель організації, що базується на запровадженні сучасних методик стратегічного аналізу соціально-політичної та економічної ситуації [49].

Сучасні концепції становлення стратегічного управління персоналом розглядаються у працях відомих спеціалістів зі стратегічного управління: І. Ансоффа, Г. Мінцберга, А. Чандлера, А. Томпсона (Рис.3.1.).



*Рис. 3.1 Основні концепції становлення стратегічного управління персоналом.*

---

На думку І. Ансоффа, під стратегічним управлінням персоналом варто розуміти систему організації функціонування управлінської системи, в основі якої лежить розробка, впровадження, реалізація та регулювання стратегії. Утім розуміння фахівцями самого терміну «стратегія» далеко не однозначне [4].

Важливу роль у розробці методологічних засад становлення стратегічного підходу до персоналу становить також концепція Дж. Блека. У межах своєї концепції вчений акцентує увагу на аналізі різних аспектів управлінської системи організації діяльності персоналу. Відповідно до цього ним ідентифіковано базові принципи, а також сходи розвитку персоналу в межах структури організації. Це засвідчує той факт, що працівники у даній концепції розглядаються безпосередньо як ресурс для розвитку управлінської системи загалом. Така система управління, на його думку, набуває завершеності та функціональності саме через активну роль персоналу. А тому саме він повинен реалізовувати функцію структурування системи управління. Це припущення дозволило вченому структурувати стратегічне управління персоналом, складовими якого виступають:

→ місія → цілі → стратегія  
→ місія → стратегія → ціль.

Не менш важливу роль у становленні стратегічного підходу до персоналу також відіграє концепція, в рамках якої стратегічне управління персоналом розуміється як спосіб досягнення цілей управлінської системи [42, с. 16]. Представники іншого напрямку розглядають стратегічне управління персоналом як інструмент реалізації принципів та орієнтирів, котрі є в межах управлінської діяльності. Як зазначає Н. Фосс, мету управлінської системи віднесено на більш нижчий рівень, через те що формулювання мети повинно відповідати властивостями конкретності, спостереженості і вимірюваності (для визначення ступеню реалізації мети). При першому підході стратегічне управління персоналом розглядається як спосіб реалізації цілей.

Серед основних проблем в межах сучасної науки публічного управління відносно обґрунтування стратегічної ролі персоналу в органах влади є відсутність практичного обґрунтування стратегічної ролі у системі організації управлінської діяльності [14, с. 106-111].

*Додатково. Досить часто теорію стратегічного управління ототожнюють з теорією стратегічної організації. Вперше на таку методологічну відмінність було звернуто увагу М. Альбертом, І. Барцицем, Л. Грейнером. На думку останнього, з формальної точки зору це дві різні теорії, оскільки основним предметом першої є перебіг економіко-управлінського процесу (управління), тоді як предмет іншої – функціонування економічного об'єкту (організаційна система).*

Аналізуючи сутність даної проблематики, особливу увагу слід приділити розмежуванню понять «стратегічне управління» загалом та зокрема «стратегічне управління персоналом». Подібний аспект найбільш досконально було розроблено такими вченими, як О. Віханський, В. Дергунов, О. Ємельянов, В. Катков, І. Маслов. На думку В. Каткова, управління персоналом у більш вузькому сенсі розкриває власне поняття сутності управління, тоді як управління персоналом спрямоване на реалізацію відповідних організаційних цілей, досягнення яких покладається на персонал [17].

Не менш важливу роль у становленні стратегічного підходу до розуміння персоналу відіграє підхід, представлений такими вченими, як П. Мілгром, О. Мориссей, В. Сараєв, А. Бурмістров. На думку В. Сараєва, А. Бурмістрова, які зазначають важливість чіткого розмежування методологічних сентенцій розуміння стратегічного управління організацією та стратегічного управління персоналом [35].

На думку Ю. В. Синятіна, стратегічне управління персоналом визначає певну умовність управління, через те що мета в цьому випадку виражається у досить загальних термінах – «стабільний розвиток», «досягнення ділового успіху» [36]. Стратегічне управління персоналом є



---

більш функціональним і ширшим концептуально, а тому під ним варто розуміти стратегічне регулювання функціонуванням, тобто організація та контроль на базі встановлення спільних принципів, на основі яких має діяти персонал [36].

Певної уваги в межах даного аналізу також заслуговує концепція А. Грінберга, в межах якої доведено, що стратегічне управління персоналом повинно бути орієнтовано на цілісну концепцію управлінської системи в просторі та часі, де вона функціонує, зокрема – в ідеологічній сфері [38]. Це засвідчує факт про те, що теоретична база для стратегічного управління повинна носити системно-інтеграційний характер. Відтак це дозволило виробити в межах західної науки системно-інтеграційний підхід до розуміння системи управління персоналом. Прихильниками такої концепції стали А. Кібанов, Г. Клейнер, В. Тарасов, Л. Уманський, В. Юкаєва. На їх думку, стратегічне управління персоналом спрямоване переважно на динамізацію [20, с. 31-56].

Вагому роль у процесі становлення стратегічного управління персоналом виконує аналітико-стратегічна концепція. Як стверджує Т. Ковальова, потенціал персоналу в умовах сучасного розвитку суспільства не охоплює всього різноманіття простору управлінської системи, оскільки він начебто просвічує через її оболонку [21, с. 55].

Проте, Т. Ковальова ставить цікаве у методологічному плані питання, яке переважно стосується того, чи відноситься персонал взагалі до ресурсу управлінської системи і чи у такий спосіб він здатен підвищити її потенціал. Відповідь вченого є неоднозначною, оскільки він наполягає на тому, що вирішити таку методологічну суперечність можливо лише завдяки динамізації зовнішнього середовища, саме тому за таких умов потенціал є в деякому розумінні категорією умовною.

Досліджуючи персонал у ролі стратегічного ресурсу управлінської системи, більшість вчених у такий спосіб напряду приходять до створення практико-прикладних методик його діяльності в межах відповідної організаційної структури. Вирішенню такого методологічного питання у сучасній науці присвячені праці таких вчених, як В. Пугачов, Ю. Романов, С. Седун.

На думку Ю. Романова, особлива роль у організації державно-управлінської діяльності належить персоналу, котрий виступає в ролі важливого інтелектуального капіталу. Цей капітал формується з необхідних навичок, умінь, знань та повинен залежати від умов взаємодії та розвитку таких складових:

- людський капітал (інтелектуальні здібності, навички, спеціальні знання, уміння та здібності працівників);
- соціальний капітал (акумулявання та використання знань як в межах організації, так і ззовні);
- організаційний капітал (інституціолізоване знання органу).

При цьому формування та розвиток інтелектуального капіталу як стратегічної складової організації державно-управлінської діяльності обумовлюється управлінням знаннями (як процесу їх створення, набуття, оволодіння, розподілу і використання).

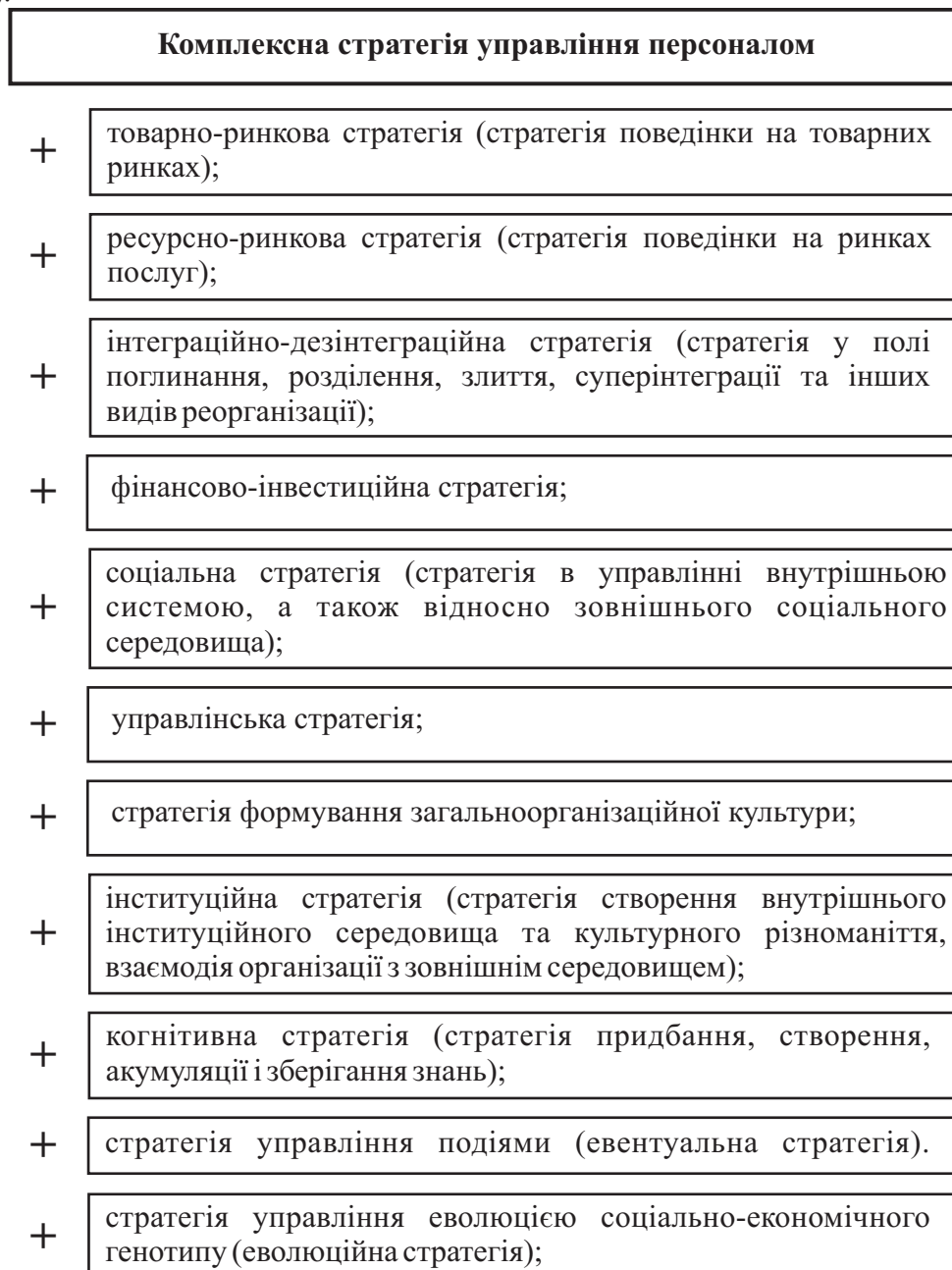
Важливу роль у розробці методологічних засад становлення стратегічного підходу до управління персоналом також відіграє класична теорія стратегічного управління. Як відмічають дослідники, вона має базуватися на теорії управлінської системи, проте одночасно містити й низку інших теорій, котрі відображають як внутрішні процеси в організації, так і зовнішні, які відбуваються за її межами, а також трансграничні процеси [20]. Йдеться про процеси формування і зміни потенціалу управлінської системи і її цільової сфери, а також процеси динаміки зовнішнього середовища.

Методологічна база стратегічного управління складається з низки елементів: теорія управлінської системи; теорія зовнішнього середовища, включаючи її ринкову, адміністративно-ділову, культурну, інституційну й інші складові; теорія цілегенезису, як процес формування, сприйняття і адаптації, перетворення цілей управління; теорія комплексного стратегічного потенціалу управлінської системи; теорія ефективності управління як оцінки результативності реалізації цілісного потенціалу, а також цільових установок управлінської системи.

За таких умов слід відмітити, що ці теорії взаємопов'язані, базуються одна на одній та в сукупності охоплюють все коло питань, що відносяться до формування і реалізації стратегії та оцінювання ступені успішності процесів, котрі забезпечують реалізацію стратегічного управління

персоналом у владних органах. На думку дослідників, з формальної точки зору опис теорії стратегічного управління персоналом повинен містити ті ж базові елементи, як і теорія організації, від бачення процесу стратегічного управління та понятійно-категоріального апарату та закінчуючи висновками і рекомендаціями щодо методології та методики стратегічного управління [23].

З методологічної точки зору, яка сьогодні активно обґрунтовується, використання системно-інтеграційної теорії управлінської системи означає, що всі умови і чинники, вказані вище, мають стати предметом стратегічного управління персоналом, зокрема – понятійні, організаційні та культурні. Найбільш концептуальну роль у становленні методологічних засад стратегічного підходу до управління персоналом в органах влади становить комплексна управлінська стратегія (Рис. 3.2).



*Рис. 3.2 Комплексна управлінська стратегія*

Вказаним розділам відповідають поняття культурного, інституційного, когнітивного, генно-еволюційного і евентуального управління як складових стратегічного управління персоналом

загалом. Особливо важливу роль тут приділяють формуванню і реалізації евентуальної стратегії. У структурах, де регулярно запроваджується стратегічне управління персоналом чи здійснюється його реалізація, слід у складі структурної одиниці, котра відповідає за стратегічне управління, створити спеціальну групу «евентмейкерів», тобто людей, які планують та «формують» події, перетворюють окремі ідеї на події.

### 3.2. Місце та роль стратегії в діяльності керівника органу влади

Одним з рівнів стратегічного управління в органах влади виступає керівник, діяльність якого потребує особливої уваги. Визначаючи місце та роль стратегії в організації діяльності керівника органу влади, відразу слід відзначити, що єдиної стратегії, яка пропонує найбільш ефективну формулу його функціонування, не існує. Це свідчить також про те, що універсального стратегічного управління, технологія якого підходила б для діяльності кожного керівника в органах влади також існувати не може. Діяльність кожного керівника є індивідуалізованою системою реалізації функціональних повноважень. Тому передбачає складний та унікальний процес пошуку стратегічних альтернатив, які є реальним уособленням прийняття державно-управлінських рішень.

За умов визначення ролі та місця стратегії в організації діяльності керівника органу влади передусім необхідно з'ясувати сутність цього поняття (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

#### Наукові погляди на сутність категорії «стратегія»

Загальнонауковий	Зводиться до оцінювання стратегії як чітко конкретизованого стану, котрого потрібно досягнути протягом довгострокового періоду. У подібному контексті категорія стратегії фіксує чіткий перелік дій, який має бути реалізований керівником, аби досягнути наперед визначеного конкретного результату. З цієї метою керівник органу влади повинен виробити план конкретних заходів з розбивкою на часові інтервали, виконання якого повинне сприяти досягненню чітко визначеної кінцевої мети. Відповідно до цього під стратегією слід розуміти конкретний довготривалий план досягнення конкретної довгострокової мети, а тому вироблення стратегії є формулюванням мети та створенням довгострокового плану [15].
У системі стратегічного управління	У цьому контексті стратегія – це довгостроковий, чітко визначений напрям розвитку організації, який належить до сфери, засобів та форми її діяльності, усталеної системи взаємодії у межах організації, а також позиції організації, що наближає організацію до її цілей [8, с. 71]. Якщо цілі організації розкривають те, до чого вона прагне, чого прагне досягти в результаті діяльності, то стратегія дає відповідь на питання, у який спосіб, за допомогою яких заходів організація зможе досягнути поставленої мети в умовах швидко змінюваної ситуації [8, с. 95].

Слід відзначити, що переважна більшість відомих визначень стратегії вказує на певну механічність у її розумінні, що здебільшого направлена на забезпечення «організаційної відповідності», тому стратегія розглядається як «інтеграція організаційних функцій». Певної методологічної корекції зазнало розуміння стратегії лише у концепції І. Ансоффа, який бачив у ній своєрідні правила організації управлінської діяльності, класифікуючи їх на чотири групи: «правила, оцінки результатів діяльності персоналу; правила, за якими складаються відносини між персоналом організації та її клієнтами; правила, відповідно до яких формуються відносини між керівником та персоналом організації; правила, за якими керівник щоденно здійснює свою управлінську діяльність» [4, с. 36].

Розуміючи стратегію як специфічний процес управління організацією, М. Старр та Б. Карлоф виходять з того, що стратегія у процесі свого розвитку повинна складатися з двох етапів (розробки й впровадження); у складі стратегії значна кількість рішень; стратегія має відношення до зовнішньої сфери діяльності організації.

Певну багатогранність у сутності стратегії бачать Б. Мінцберг, Б. Альтсренд, Д. Лемпел [28], які визначають її за п'яти напрямками (Рис. 3.3).



*Рис. 3.3. Складові елементи стратегії*

У контексті здійснення стратегічного управління сутність реалізованої стратегії, за словами певних дослідників, складається із двох частин:

1) запланований, наперед передбачений спосіб, дія по прилаштуванню до зовнішнього середовища;

2) запланована відповідь на непередбачуваний перебіг подій у зовнішньому оточенні, згідно з чим стратегія розглядається у якості системи заходів та установок, що спрямовані на довгострокове укріплення конкурентної позиції організації в межах чітко установленої місії [45, с. 20].

Відповідно до цього, сутність стратегії передбачає більш загальну систему дій, що відрізняється від запланованої стратегії, котра може бути виражена в стратегічному плані [45, с. 34].

Особлива увага у контексті визначення природи стратегії приділяється у працях О. С. Анісімова. За його твердженням, стратегія встановлює загальні напрями, фокусує увагу на стратегічних галузях; до стратегії звертаються особливо в умовах змін; при формуванні стратегії не вдається враховувати всі можливості, а її втілення повсякчас потребує наявності зворотного зв'язку, відповідно, це дозволяє говорити про те, що ціль та стратегія завжди є взаємозалежними [3, с. 211].

Виконання стратегії реалізується через низку тактичних дій, виходячи із цього вагома роль належить управлінським та інтелектуальним здібностям керівника, котрий повинен в абсолютній мірі усунути випадковість у виборі варіантів дій [2, с. 73]. Такий підхід до розуміння стратегії у діяльності керівника органу влади набуває специфічного значення. Так, як відмічає К. Клаузевіц, стратегія пов'язана безпосередньо із суспільством, механізмом державного управління. Керівник-стратег реалізовує замовлення держави враховувати зовнішню вагомість отриманого результату. У той же час, тактик виконує свою роботу «технологічно», виходячи із внутрішньої сутності слідування конкретній цілі. Втілювана функція тактика та стратега відображається у системі діяльності, визначається встановленою метою організації, відповідає структурній побудові організації, завдяки тим ресурсам та засобам, котрими вона володіє [19, с. 117]. Відповідно до цього під стратегією розуміється динамічно змінювана модель, а також специфічний метод організації діяльності керівника системно у напрямку досягнення цим керівником встановлених стратегічних цілей. Однак подібне тлумачення зсуває акценти відносно визначення суті стратегічних цілей та стратегії загалом, оскільки більшість новітніх дослідницьких теорій обстоює

---

тезу про те, що стратегія є першоджерелом для визначення стратегічних цілей, а не навпаки. Проте таке розуміння сутності стратегії підтверджує статичний та водночас динамічний характер стратегії.

*Додатково.* Згідно «Великого енциклопедичного словника» стратегія – це мистецтво керівництва, загальний план реалізації діяльності керівника, виходячи із її соціально-економічних та політичних потреб [27, с. 675].

Відтак стратегія у роботі керівника органу влади реалізується у формі своєрідної настанови, котра й визначає специфіку його роботи та виступає своєрідним критерієм прийняття цим керівником відповідних рішень державно-управлінського характеру. К. Клаузевіц відповідно до такого контексту розгляду проблеми під «установкою розуміє принципову, постійно діючу спрямованість системи діяльності організації, яка виступає своєрідним елементом механізму реалізації її політики» [19, с. 264]. Принципово важливим фактом є і те, що стратегія у діяльності керівника органу державної влади напряду пов'язується із системою суспільних відносин, адже за встановлених умов керівник практично завжди позбавляється одноосібного права розробляти та запроваджувати відповідну стратегію. У сучасному постіндустріальному суспільстві «стратегія розробляється в межах державного замовлення в інтересах суспільства, правлячої еліти, управлінського персоналу та власне керівників-стратегів» [18, с. 178]. Тобто керівник органу влади повинен перш за все виконувати досить складну функцію: «виконуючи замовлення відповідних суб'єктів ініціювання стратегії, має трансформувати її у зручну для власного виконання форму, аби у такий спосіб гарантувати результативність своєї діяльності» [18, с. 183].

Синтезуючи значну кількість наукових досліджень сутності стратегії, під нею варто розуміти:

1. модель поведінки людей, котру зорієнтовано на досягнення стратегічної мети (так звана статична складова);
2. специфічний метод застосування комплексу психологічних та соціальних технологій з інструментарію стратегічного управління персоналом (так звана динамічна складова).

Базуючись на наведених вище поглядах на розуміння сутності стратегії, можна чітко вказати на те, що стратегія є своєрідною технологічною та методологічною настановою у функціонуванні керівника органу влади, котрий визначає підсумковий результат його діяльності, тим самим регулюючи практику відбору альтернативних варіантів з врахуванням своєрідності кожної окремої ситуації. Такий контекст розуміння стратегії визначає і місце стратегії у діяльності керівника органу державної влади, яку можна охарактеризувати як довгострокове завдання, реалізація якого має привести державно-управлінську структуру до досягнення поставлених перед нею першочергових цілей (певних функціональних завдань).

Саме через це в даному контексті під стратегією варто розуміти системний, чітко спланований, деталізований, комплексний та усесторонній план із забезпечення процесу реалізації фундаментальної функціональної мети органу державної влади. Вищезазначене засвідчує те, що в організації діяльності керівника владного органу стратегія реалізує найбільш важливу управлінську функцію, за допомогою якої плани фактично перетворюються на реальні дії, результатом яких може стати конкретний результат.

Під стратегією в організації діяльності керівника в той же час потрібно розуміти фундаментальну мету, котра формулює базову місію органу державної влади та реалізація котрої виступає у ролі стратегічного завдання працівників. Більше того, в цьому контексті здатність до розробки стратегічної ініціативи щодо формулювання місії організації переважною мірою належить керівнику, тоді як завдання її реалізації можуть розроблятися спільно із персоналом. Виходячи із цього, діяльність керівника та персоналу спільно носять стратегічний характер. Формулювання місії з необхідністю включає формулювання цілей організаційної структури, які і виступають критерієм прийняття керівником відповідних державно-управлінських рішень.

Стратегія у діяльності керівника органу державної влади посідає важливу роль саме тому, що вона надає діяльності чіткого тактичного та оперативного напрямку, а відтак вона відкри-



---

ває перспективу для його розвитку, спрямовуючи діяльність управлінського персоналу таким чином, аби він мав потенціал переорієнтації, варіювання та гнучкості своїх функціональних повноважень згідно з потребами структури. У цьому контексті слід вести мову про стратегію як програму, яка спрямовує функціонування органу державної влади протягом довгого часу згідно потреб та умов не тільки структури організації, а й стану розвитку у суспільно-політичному житті.

Характеризуючи роль стратегії в процесі організації роботи керівника органу влади, варто відмітити той факт, що стратегія неодмінно розробляється та сформується за безпосередньої участі вищого керівництва управлінської структури, але реалізація її положень потребує активної, а головне – безпосередньої участі працівників на усіх рівнях структури.

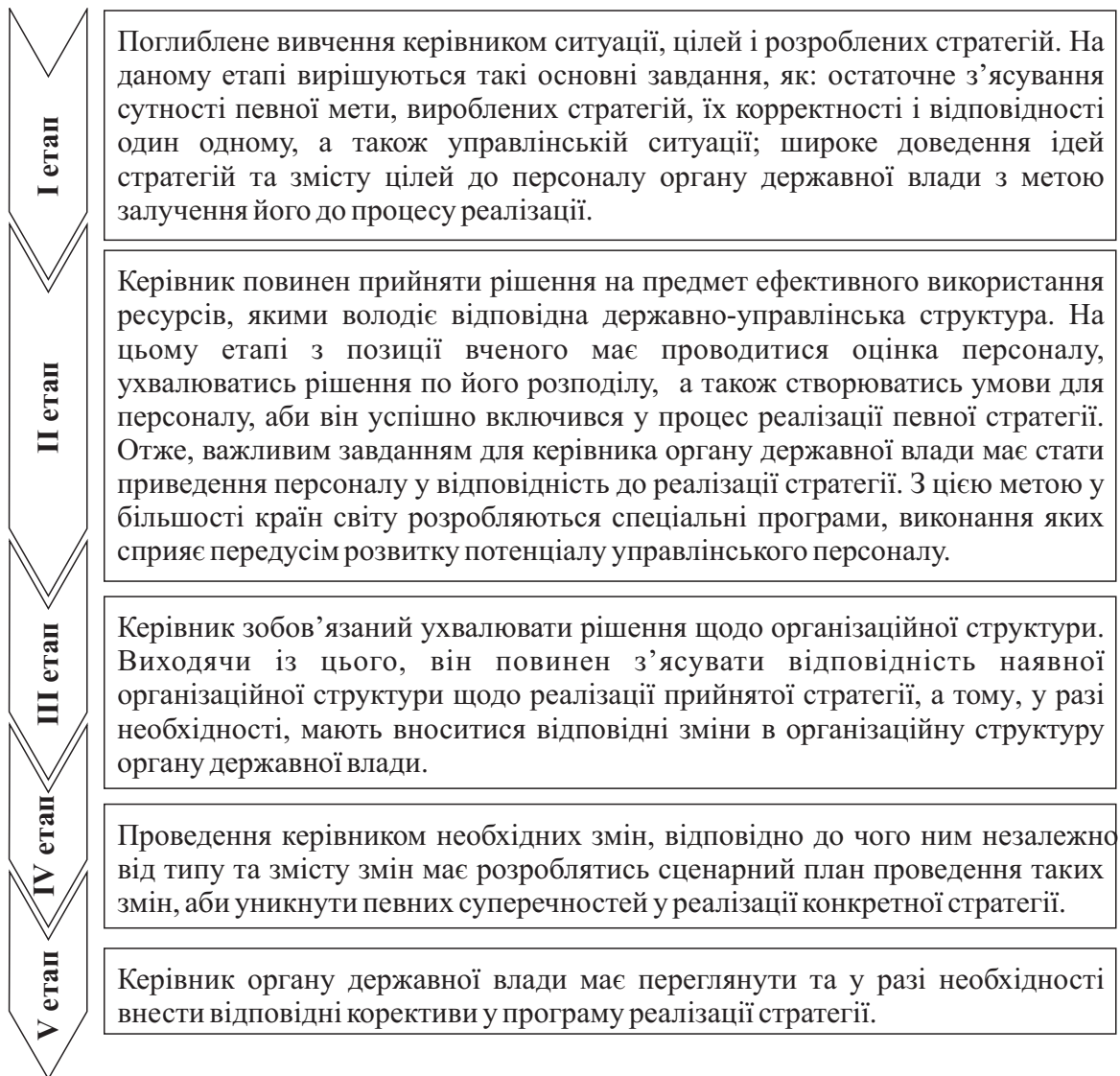
В організації роботи керівника сучасного типу стратегія виступає як один із засобів не тільки формального, а й фактичного вирішення існуючих проблем та розвитку організаційного потенціалу керівного складу організації. Таким чином, наявність стратегії гарантує вироблення плану розвитку структури організації на доволі довгий термін, а відтак є регламентаційною основою для прийняття відповідних державно-управлінських рішень. Це також свідчить про наявність у стратегії потенціалу для зменшення ризику за умов, коли приймаються не зовсім виважені та неефективні державно-управлінські рішення. Більше того, стратегія у діяльності керівника є фундаментальною основою для формулювання цілей, завдяки чому формується єдність спільної мети в середині організації.

Отже, ефективність діяльності керівника органу державної влади напряду залежить від місця, що займає стратегія у процесі діяльності, тому що саме вона дає змогу визначити точність та вчасність реагування керівництва на суспільні запити та сучасні вимоги системи державного управління й здатність створити умови для забезпечення збалансованості її діяльності. Проте досліджуючи подібне ставлення до місця стратегії в процесі організації роботи керівного складу органів влади варто вказати й на суцільні складнощі, на які він може наражатися під час розробки та впровадження засад стратегічного управління. Так, зокрема, розробка та реалізація стратегії потребує значних зусиль та затрат в організації діяльності керівника органу державної влади. По-друге, запровадження стратегії, що не завжди чітко адаптовано до певної організаційної структури, у перспективі може швидко збільшувати її негативні наслідки не тільки для представників керівної ланки, а й загалом для всієї структури організації. По-третє, серйозною засадничою помилкою залишається й те, що доволі часто розроблення стратегії ототожнюється із плануванням, котре не завжди характеризує її структурно-функціональну сутність. Місце стратегії в процесі забезпечення діяльності керівника органу влади саме таким чином може носити асимільований характер. Це пов'язується із функціональним навантаженням стратегії, оскільки програма заходів з реалізації стратегії виступає як достатньо критичний процес, через те, що саме вона за умови вдалого впровадження призводить до досягнення поставлених цілей. Це дозволяє говорити про те, що доволі часто є перспектива для керівника потрапити у ситуацію неможливості реалізації виробленої стратегії. З такою ситуацією керівник традиційно зіштовхується за умови не правильно проведеного аналізу певної ситуації та отриманих невірних результатів. Неефективність стратегії у діяльності керівника також може пов'язуватись із фактом того, що структурна побудова органу влади не завжди може забезпечувати належний потенціал для виконання відповідних стратегічних завдань, це, зокрема, відноситься до компетенційного та кваліфікаційного потенціалу працівників. Базуючись на цьому можна стверджувати, що принципово важливою проблемою для керівного складу повинне виступати вироблення чітких правил, яким він узгоджено має слідувати спільно з підпорядкованим йому персоналом, аби забезпечити успішність реалізації відповідної стратегії. До таких правил можна віднести наступні:

- базова мета стратегії та сценарні плани розвитку державно-управлінської структури повинні бути точно доведеними до представників управлінського складу для того, щоб з одного боку, забезпечити можливість вирішення вагомого питання взаєморозуміння у площині налагодження взаємодії між керівником та підлеглими, а з іншого боку – забезпечити залучення працівників у політику функціонування відповідної структури;

• керівник повинен володіти всіма потрібними ресурсами для виконання певної стратегії розвитку управлінської структури, до того ж постійно працювати над вдосконаленням програми впровадження стратегії у форматі конкретних цільових настанов, котрі забезпечують досягнення поставлених керівником завдань.

Дотримання цих правил керівником органу державної влади, як зазначає В. А. Вінокуров, потребує вироблення належної програми впровадження стратегії, котра за необхідністю повинна забезпечувати послідовну реалізацію основних етапів, що наведені на рис. 3.4 [6].



*Рис. 3.4 Етапи формування стратегічної програми*

Відтак, наведені на рис. 3.4 базові етапи впровадження стратегії керівником органу влади дають змогу стверджувати те, що чітко структуровану діяльність цього керівника, котра направлена на досягнення цілей організації, котрим має відповідати певний орган державної влади. Проте подібна механістичність щодо встановлення місця стратегії у функціонуванні керівника органу влади певним чином заперечує звичному підходу до розуміння її сутності. Це конкретно пов'язується із тим, що не тільки кожен владний орган, а й його структурні підрозділи володіють особистою стратегією функціонування, отже кожен керівник володіє власною методикою її розроблення та реалізації.

Тобто стратегія є «генеральною спрямованістю дій керівника, наслідування якої в довгостроковій перспективі має призвести до конкретних цілей». Такий підхід до визначення

---

ролі стратегії у роботі керівника вищого рівня дає можливість розуміти її як засіб досягнення організаційних цілей органу державної влади, в той час як для керівників середньої ланки стратегія може відігравати роль мети для досягнення конкретного результату. Відтак, слід відзначити, що саме для середньої ланки керівників органу державної влади стратегія може виступати у формі основоположної мети діяльності окремого структурного підрозділу владного органу. Базуючись на такому контексті оцінювання місця та ролі стратегії у роботі керівника органу влади, потрібно чітко ототожнювати головні параметри, котрим вона повинна відповідати, а саме:

- що конкретно має робити структурний підрозділ владного органу (яку конкретно сервісну діяльність має забезпечувати);
- що є першочерговим, а що другорядним, на що має звертати увагу структурний підрозділ у контексті виконання своїх статутних функцій.

Як вважають дослідники, найбільш вірним під час визначення місця стратегії в організації роботи керівника владного органу є практика виходу з технології визначення стратегічних засад. Керівник, перш за все, має концентрувати власну увагу на стратегії його організації такого типу роботи, котра б забезпечувала йому перспективу виступати не тільки у ролі формального, а ще й дійсного лідера. По-друге, стратегія організації діяльності керівника повинна спрямовуватись у бік зміцнення потенціалу управлінських кадрів органу влади. По-третє, стратегія у певній мірі повинна відповідати низці суспільних потреб в отриманні відповідних державно-управлінських послуг. Це засвідчує те, що стратегія у діяльності керівника владного органу завжди повинна будуватися у відповідності до громадянських потреб та інтересів, до того ж має відповідати потенціалу державно-управлінських кадрів.

Розглядаючи роль та місце стратегій в діяльності керівника органу влади, варто приділити особливу увагу окремим класифікаційним підходам розуміння стратегій. Синтезуючи методологію більшості з них, нам знадобилося виділити такі з них, які найбільшою мірою співвідносяться із діяльністю керівника органу державної влади. До таких стратегій, в першу чергу, доцільно віднести еталонні стратегії (стратегії так званого концентрованого розвитку владного органу), складовими частинами котрих є:

- стратегії, що спрямовуються на переробку організаційної структури владного органу, що має на меті проведення оптимізації своїх функціональних задач;
- стратегії, що спрямовуються на збільшення сфери надання управлінських послуг фізичним та юридичним особам;
- стратегії взаємодії владного органу із громадськістю через введення належних методик зі сфери маркетингових;
- стратегії, що спрямовуються на моніторинг, проведення контролю та оцінювання управлінських кадрів;
- стратегії інтеграції горизонтального характеру між керівниками вищої ланки й безпосередньо кадрів середньої та нижньої ланки.

На основі вищезазначеного, окрему увагу потрібно присвятити оптимізаційному призначенню стратегії в діяльності керівника органу влади. Тобто побудова стратегії та її реалізація мають відповідати таким критеріям, як: конструктивність, логічність та чіткість визначення цілей діяльності структури організації, а, відповідно до цього, кадри органу влади виявляються здатними залучитися до процесу реалізації відповідної стратегії. Керівник будь-якого органу влади повинен систематично докладати зусилля до створення необхідного ресурсного забезпечення виконання відповідної стратегії у форматі основоположних настанов.

Дотримання подібних критеріїв формування та реалізації стратегії, в першу чергу, сприятиме реалізації відповідних стратегічних завдань органу влади. Ці завдання, як вважають дослідники, можна конкретизувати у таких тезах:

- адміністративні завдання повинні чітко співставлятися із стратегією організаційного розвитку та забезпечуючи відтворення організаційних відносин нового типу;
- стратегія розвитку, що обрана керівником, повинна бути чітко підлаштованою до процесів внутрішньої організації та співпадати із стилем впровадження виробленої стратегії.

Подібна відповідність у впровадженні обраної стратегії досягається за допомогою стимулювання й мотивування, засад та засадничих планів розвитку владного органу, ціннісних орієнтирів та спільних принципів працівників;

– стиль впровадження стратегії як правило повинне працювати на забезпечення лідерських позицій керівника.

Вищенаведені тези формують базис для стратегії, а відповідно їх засаднича функціональна роль заключається у забезпеченні змін стратегічного характеру у роботі не тільки керівника, а й структурного підрозділу чи органу державної влади в цілому. Тому реалізація будь-якої стратегії традиційно зводиться до забезпечення стратегічних змін, однак вони не можуть бути самометою у реалізації стратегії керівником, оскільки непоодинокі ситуації, коли впровадження стратегії неодмінно зумовлює перетворення існуючого стилю діяльності керівника. У свою чергу це засвідчує, що стратегія в діяльності керівника органу влади відіграє відповідну роль:

– стратегія у ролі реформаційної сили. Стратегія забезпечує ґрунтовну зміну виду діяльності організації, що безпосередньо може призводити до трансформації типу організаційної культури. У такому контексті вона може сформувати нову модель організаційної культури;

– стратегія у ролі перетворювальної сили. Стратегія призводить до зміни структурної побудови діяльності керівника, що безпосередньо відбивається на практиці делегування власних повноважень;

– стратегія у ролі маркетингової рушійної сили. Вибір стратегії має за мету процес оцінювання позиції підлеглих стосовно його ефективності;

– системна та незмінна роль стратегії. Діяльність керівника носить детермінований характер щодо розробки та реалізації стратегій, у результаті він може постійно реалізовувати ту саму стратегію, а тому вона носить системний характер і не призводить до належних перетворень у діяльності управлінської структури. Подібний підхід до виконання стратегії носить досвідний характер, оскільки спирається на досвід керівника.

Виходячи із класифікації ролей, які важливі для організації діяльності керівника органу державної влади уявляється можливим проаналізувати відповідні форми стратегій (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

### Форми стратегії

Форма	Сутність
Стратегія лідерства	Складовими елементами є: раціональна організація діяльності керівника, яка базується на його практичному досвіді; синергетичний ефект реалізації відповідної стратегічної мети, який завжди має чітко враховуватись керівником органу державної влади; оптимізація взаємодії керівник-персонал-громадяни (отримані послуги); інтеграція структурних підрозділів органу державної влади з метою реалізації відповідної стратегії його функціонування.
Пріоритетна стратегія	Зорієнтовано загалом у напрямку забезпечення громадських потреб та інтересів у формі надання владними органами ефективних адміністративних послуг. Відповідно до такої постановки вагомими складовими елементами процесу реалізації визначеної стратегії є: визначення динаміки змін інтересів громадськості, на основі якого мають прийматись відповідні рішення керівником; вивчення критеріїв потреб організаційної структури, аби вона ефективно працювала над реалізацією відповідної стратегії; чітке встановлення факторів, котрі справляють вплив на процес реалізації відповідної стратегії у діяльності керівника владного органу.
Концентраційна стратегія	Спрямована на створення керівником чіткої системи оптимізації персоналу, аби він працював на реалізацію чітко визначеної стратегічної мети конкретного органу державної влади.

Виходячи із цього, керівник у процесі реалізації своїх функціональних повноважень завжди повинен чітко визначитися для себе, на основі яких принципів розбудовувати власну діяльність,



---

а відповідно до цього, яку стратегію реалізовувати, не допускаючи при цьому їх змішування. Підтвердженням цього є думка П. Урайта, котрий відмічає, що стратегія – це не тільки наявна мета, а й чітке розуміння того, як її досягти. Тобто здатність керівника розробити та оперувати стратегією свідчить про високий рівень його методологічних вмінь.

У стратегії В організації управлінської діяльності керівника базова роль належить тільки тій стратегії, котра визначається через мету організаційної структури, до того ж має бути спрямована на її оптимізацію та адаптацію до змін в навколишньому середовищі. Відтак, саме така стратегія визначає методи та прийоми діяльності керівника.

*Додатково. На думку М. А. Робера та Ф. Тільмана, «стратегія завжди виступає у ролі організуючого начала всіх прийомів, методів, технологій, які дозволяють досягти цілей за умови її відповідності об'єктивним законам... стратегія традиційно спирається на уявлення про сутність діяльності про стан системи у минулому, теперішньому і прогнозованому майбутньому» [32, с. 179].*

Однак у процесі організації управлінської діяльності керівника стратегія не може бути абстрактною, оскільки вона має задаватись чіткими нормами організації такої діяльності. Під ними варто розуміти список завдань та цілей, котрі поставлено перед органом влади, а відповідно й визначатись програмами, планами, методами, технологіями державно-управлінської діяльності. У такому сенсі роль та місце стратегії в управлінській діяльності ймовірно може зводитись до «відповідності вимог об'єктивних законів управління та правилам їх реалізації у практичній діяльності, що тим самим сприятиме досягненню внутрішньо узгоджених організаційних цілей» [44, с. 74]. Майже тотожна позиція у цьому питанні у А. А. Томпсона та А. Дж. Стрикленда, які доводять, що «стратегія визначає структурні та поведінкові взаємовідносини між підрозділами, персоналом організації, організовує системну діяльність по досягненню її цілей». Це свідчить про те, що загальна роль стратегії в організації управлінської діяльності керівника полягає в раціоналізації структурної побудови, відповідно до чого стратегія спрямовується на:

- забезпечення взаємозв'язків між керівником та підлеглими, що природно віддзеркалюється у планах організаційних структур органів влади та обов'язках посадових осіб;
- поведінку керівника та практику управління підлеглими;
- повноваження та функції підлеглих на усіх рівнях організації.

Саме тому при запровадженні відповідної стратегії керівник органу влади повинен запроваджувати належну стратегію поведінки, згідно з якою він має:

- встановити передумови та фактори впливу на поведінку працівників владного органу;
- спрямовувати особисту діяльність на досягнення загальної ефективності, при цьому гарантувати якомога більше можливостей для досягнення організаційної мети;
- розробляти альтернативні варіанти оптимізації діяльності співробітників не тільки структурного підрозділу, а й органу влади в цілому;
- докладати зусиль для вдосконалення структури персоналу органу державної влади;
- враховувати індивідуальні здібності персоналу щодо реалізації відповідних функцій управлінської структури.

Вироблення та впровадження подібної стратегічної методики визначається ступенем розвитку стратегічної культури управлінської діяльності керівника, його здатністю опанувати та самостійно розробити відповідні стратегічні цінності, котрі б регулювали процес виконання стратегічних засад керівником органу влади. Головним чином наразі йдеться мова про ціннісні норми стратегічного характеру, котрі вирізняються управлінською філософією керівника та спрямовані на забезпечення ефективної діяльності владного органу. Саме тому відповідно до логіки дослідження місця та ролі стратегії в діяльності керівника організаційна культура в межах управлінської діяльності керівника є предметом окремого розгляду у наступному параграфі.



---

### 3.3. Організаційна культура в системі стратегічного управління

Особливої уваги потребує з'ясування специфіки запровадження організаційної культури в системі стратегічного управління. Насамперед, йдеться мова про систему стратегічних цінностей, котрі повинен мати керівник для того, щоб забезпечити ефективність функціонування системи управління кадрами органу влади.

Засади для формування стратегічної культури управлінської діяльності керівника становить організаційна культура. Тому, відповідно до логіки розгляду даного проблемного аспекту, особливу увагу варто приділити аналізу загальнометодологічної сутності цього поняття. На думку Т. Андреєва, під організаційною культурою управлінської діяльності потрібно розуміти сукупність знань керівника, котра повинна чітко співвідноситись із типологією національних культур [1, с. 40].

Необхідними умовами реалізації стратегії управління персоналом в органах влади є міцні взаємозв'язки цього процесу та реалізації спільної стратегії в діяльності всієї організації. Відповідно, мало досліджуваною раніше частиною загальної проблематики за таких умов виступає необхідність приведення організаційної культури з організаційною структурою у чітку відповідність до сформованої стратегії, розподіл та мобілізація усієї сукупності стратегічних ресурсів, до яких можна віднести наступні:

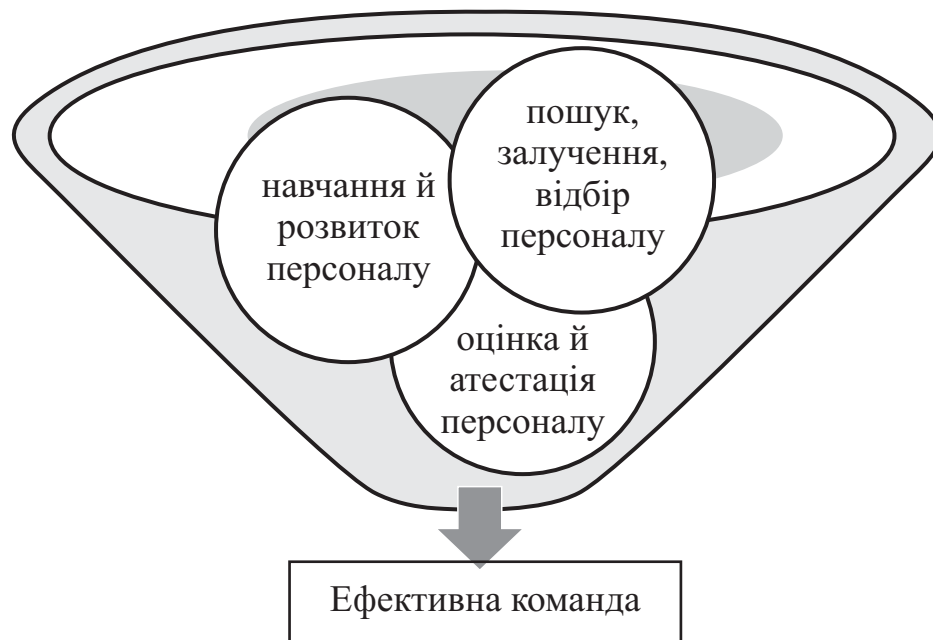
- загальний менеджмент якості;
- реінжиніринг;
- гнучка система стимулювання та мотивації кадрів, вироблення та розвитку корпоративної культури організації;
- кадровий склад;
- неухильне впровадження базових принципів стратегічного планування.

Формування оптимальної системи управління організаційною культурою в межах організаційної структури є не завжди достатнім для ефективного та сталого розвитку. Інакше кажучи більше уваги потрібно приділити тим дослідженням, а також розбудові організаційної культури такого типу, що відповідала б існуючій структурі та базовим цілям організації. Саме через це, під час проведення аналізу сутності стратегічної культури у стратегічній діяльності керівника органу влади, перш за все, варто звертати увагу на сутність організаційної культури, котра виступає її методологічною базою.

Виходячи з вищезазначеного, серед основних завдань управління кадрами можна виділити управління саме організаційною культурою. Для реалізації завдання, що постає в межах подібної діяльності треба: провести аналіз та охарактеризувати організаційну культуру як безпосередній об'єкт управління; ототожнити результати, яких можна досягти під час чинення управлінського впливу на рівень організаційної культури. Відповідно з цим, перш за все слід розглядати особливості створення організаційної культури на різних етапах розвитку організації, при цьому особливу увагу приділяючи ролі кадрових служб у виконанні стратегічного управління.

Частіш за все, перша потреба організації в стратегічному управлінні відчувається на стадії формалізації (як це зазначається у роботах Грейнера) [40]. На цьому етапі розпочинається робота з опису адміністративних процесів, впроваджуються процедури, регламенти тощо. При цьому кадровим службам віддається роль функціонального підрозділу, котрий, перш за все, створює умови для забезпечення виконання низки завдань (Рис. 3.5).

Відповідно, становлення організаційної культури в якості творчої функції не завжди виступає першочерговим завданням для кадрової служби. Керівний склад вищої ланки зайнятий більш суттєвими на даному етапі завданнями, серед яких розробка фінансової та маркетингової стратегії. Через це керівництво та кадрові служби займаються організаційною культурою, однак, на превеликий жаль, згідно залишкового принципу, ця стадія, зазвичай, закінчується кризою у структурній організації. У подібній ситуації одним з варіантів вирішення проблеми є перехід від управління загальними функціями до управління конкретними процесами, що саме й має місце на наступному етапі розвитку організації, для якого характерним є проведення процесів координації.



**Рис. 3.5.** Перший етап стратегічного управління організацією

*Додатково.* На думку О. Криванова, для процесу розвитку організації характерна певна стурбованість керівництва наявністю й розвитком організаційної культури, що підтверджується сучасною практикою залучення організаційних консультантів. Провідником цілеспрямованого формування організаційної культури стають, як правило, служби управління персоналом за участі й за підтримки відділу PR, враховуючи, що формування корпоративної культури розглядають як завдання внутрішнього PR [26, с. 74].

Хоча на практиці немає чіткого поділу щодо існування організації в основі якої лежать вище виділені стадії, частіш за все на кожному з зазначених стадій організація може переживати протягом двох-чотирьох років. Саме через це й відсутня точна статистика, яка б давала можливість говорити з якого саме року свого існування організація починає займатися практикою стратегічного планування та коли саме відбувається перехід від суто функціонального управління до більш досконалого стратегічного. Проте повсякчас провідником ідеології організації виступає кадрова служба, котра супроводжує усі процеси в організації, виступає наглядцем за співробітниками, являє собою своєрідного помічника в процесі управління для керівників вищої ланки. Іншими словами виконує два фундаментальних завдання: ідеологічне та методологічне.

Сьогодні існує безліч визначень організаційної культури. Наведемо деякі з них, котрі, як відмічають дослідники, найбільш повним чином надають характеристику процесам стратегічного управління кадровими ресурсами.

Організаційна культура, за твердженням більшості науковців, в соціальній та політичній сферах розглядається як стійка композиція символів, цінностей, історій та ритуалів, завдяки яким з'являється можливість керувати людьми на їх безпосередньому робочому місці. Більш за все цікавий у методологічному плані виступає науковий підхід до визначення організаційної культури, що запропонований Т. Піттерсом та Р. Уотерменом, згідно з яким під організаційною культурою слід розуміти «систему цінностей, яка поділяється всіма суб'єктами організаційного утворення, що тим самим проявляється через різні культурні артефакти: історії, міфи й т.д.» [30].

Концепція організаційної культури представлена А. Казанцевим, вносить істотні методологічні правки та розуміється як «специфічне поєднання цінностей, відносин, норм, звичок, традицій, форм поведінки і ритуалів, які існують в організації» [15]. У межах теорії менеджменту організаційна культура розглядається як «потужний стратегічний інструмент, що дає змогу орієн-

тувати всі підрозділи організації і окремих осіб на спільні цілі; мобілізувати ініціативу співробітників, виховувати відданість організації, поліпшувати процес комунікації, поведінку» [37].

Отже, основу стратегічної культури становлять «система», «цінності» й тому подібне, однак ці складові ще не виступають тим конкретно визначеним об'єктом, над котрим можна робити якісь дії. За цих умов неодмінною виступає модель, котра була б цілком зрозумілою та спроможною для практичного застосування. Подібну модель свого часу було запропоновано Е. Шейном (Рис. 3.6).



*Рис. 3.6. Модель організаційної культури Шейна*

Перший або поверхневий рівень є повністю видимим для будь-кого ззовні завдяки наявності низки артефактів. Під ними розуміються певні матеріалізовані показники культури, серед яких можна виділити статутні документи, розташування, фірмовий одяг для працівників, особливі значки чи емблеми тощо. Уся низка подібних артефактів робить організацію в очах сторонніх більш солідною й вказує на розвиненість організаційної культури.

Середній рівень поділений хвилястою лінією, оскільки він умовно складається з двох частин – видимої та прихованої, що в певній мірі порівнюються з айсбергом. Цінності та норми, котрі розташовані над хвилястою лінією, є явними. Це ті цінності та норми, що є задекларованими. Проте в організації доволі часто присутня так звана «подвійна мораль», тобто такі правила поведінки, інформація щодо яких замовчується, однак усі розуміють, що можна робити, а що піде у розріз із прийнятими «правилами гри». Такі правила є латентними, тобто для сторонньої особи приховані.

Третій рівень є суто глибинним та вказує на те, що всі наявні артефакти організації, цінності та норми по суті є тільки надбудова, котра формується через поведінку співробітників. У дослідженнях деяких зарубіжних науковців під категорією «поведінка» розуміють конкретне базове припущення людини відносно того, що вона може собі дозволити та прийняти.

Причому, як відмічає дослідник Е. Уткін, поведінка будь-якої людини на 90 відсотків керується завдяки підсвідомості, яка знаходить своє відображення в базових принципах сприйняття навколишнього середовища. Вони ж потім знаходять своє відображення в архетипах [39].

Відповідно, якщо взяти за основу вищезгадану модель Шейна, то можна визначити, що виступає об'єктом стратегічного управління в умовах формування організаційної культури. Серед них виділяються, по-перше, артефакти, по-друге, прийняті цінності та норми, по-третє, поведінка працівників.

---

З точки зору необхідності формування стратегії у діяльності керівника органу влади варто розглянути, яких саме результатів можна досягти через налагодження цілеспрямованого впливу на формування й реалізацію організаційної культури. Якщо взяти до уваги існування терміну «ефекти в організаційній культурі», то під час проведення перевірки будь-якої організації як орієнтирами користуються двома видами організаційної культури – сильною та слабкою. Іншими словами присутність слабкої організаційної культури свідчить переважно про певний занепад та відсутність конкурентоспроможності в організації. Натомість сильна організаційна культура являє собою показник благополуччя організації та спроможності до сталого розвитку. Через це керівником організації має бути поставлене закономірне запитання про вид організаційної культури в очолюваній структурі та визначення показників, за допомогою яких можна дізнатись про рівень цієї культури.

Варто враховувати, що в напрацюваннях провідних спеціалістів зі стратегічного управління вид, що є характерним для певної організаційної культури може бути визначено за допомогою наступних показників: фінансових ресурсів, налагодженості роботи та психологічної атмосфери. Відповідно, для сильної організаційної культури характерними є такі показники:

- зростання фінансових ресурсів;
- підвищення продуктивності праці, її оптимізація, створення сприятливих умов для роботи, використання інноваційних методів тощо;
- психологічна атмосфера характеризується лояльністю співробітників, відсутністю напруженості у формальних і неформальних взаєминах, високим рівнем задоволення своєю роботою.

Вищеперелічені показники сильної організаційної культури, без сумніву, не характеризують організаційну культуру у повній мірі та не можуть використовуватись як єдині критерії сильної або слабкої культури, яка є характерною для організації.

Згідно із вищезазначеним слід говорити про те, що серед показників організаційної культури є як раціональна, матеріальна частка (та, що дає змогу оцінювати стан матеріально-фінансового забезпечення), так і ірраціональна, нематеріальна частка, котра містить у собі не лише показники психологічного стану співробітників, а й оновлення послуг, оптимізація процесу їх надання за допомогою новітніх технологій.

Задля встановлення та надання характеристики інструментам зміни організаційної культури доцільно розглядати досвід перетворення організаційної культури за допомогою моделі Шейна. Досвід управлінської діяльності показує, що частіш за все зміни організаційної культури спочатку проводяться на першому рівні, тому що тут легше за все й найбільш зрозуміло, що та яким чином потрібно робити. Однак, в разі коли організація обходиться лише змінами на початковому рівні, то це тільки пуста трата фінансового та часового ресурсу, тому що вплив на співробітників, котрий проходить на рівні атрибутів, на раціональному рівні є потрібною, проте не достатньою умовою для підвищення ефективності організаційної культури.

Цілеспрямоване втручання в організаційну культуру через другий рівень є завданням доволі складним. На цьому рівні метою управлінського впливу є формування спільного бачення загальної місії організації, формулювання цілей та визначення шляхів розвитку. Інструментами для проведення змін слугують вся низка можливих заходів організаційного характеру (виїзди за місто, спортивні змагання, свята, тренінги, у т. ч. з метою тим-білдінгу).

Найбільш складним для проведення змін є третій рівень. Як вже відмічалось, архетипи базуються на специфічних рисах менталітету та є практично не змінними. Добитися їх перетворення можна лише одним не зовсім продуктивним способом – замінивши працівників на представників других світоглядних поглядів.

Для прикладу, саме через цю причину транснаціональні корпорації коли виходять на нові ринки, відправляють для керівництва компанією своїх представників. Тільки через певний проміжок часу, коли фундаментальні норми та цінності вже створено, у керівництво вищого рівня ставлять місцевих спеціалістів. Таким чином, під час проведення аналізу ефектів організаційної культури є можливість простежити безпосередні взаємозв'язки стратегічного управління організацією з управлінням організаційною культурою.

На другому місці серед основних завдань кадрової служби під час впровадження стратегічного управління стоїть методологічне. Розглядати його варто крізь призму аналізу ролей кадрових служб під час проведення реорганізації організації. При цьому потрібно відзначити стандартні для функціонального управління організацією завдання кадрової служби, серед яких відбір, оцінювання та підвищення кваліфікації делегуються керівникам середньої ланки.

Користуючись тим загальним, що є властивим для більшості формулювань організаційної культури, під нею потрібно розуміти набір фундаментальних припущень, що сприймаються членами організації і отримують свій вираз у проголошених організацією цінностях, котрі визначають для співробітників орієнтири для повсякденної поведінки на робочому місці.

***Додатково.** До поняття «організаційна культура» слід віднести стиль та процедуру управління, концепції технологічного і соціального розвитку. Організаційна культура визначає межі, в яких можливе виважене прийняття рішень на будь-якому ієрархічному рівні, можливості використання ресурсів організації в цілому, відповідальність, напрямки розвитку, регламентує управлінську діяльність, сприяє ідентифікації членів з організацією.*

При наданні характеристики безпосередніх взаємозв'язків стратегічного управління з управлінням організаційною культурою, потрібно зважати на відмінності звичайної, традиційної кадрової служби (КС) від управління людськими ресурсами (УЛР) на засадах стратегічного управління, що викладені в таблиці 3.4.

Таблиця 3.4

#### Відмінності управління персоналом від управління людськими ресурсами

Складові елементи	Відповідальні суб'єкти	
	КС (спеціалісти з кадрової роботи)	УЛР (керівництво вищої та середньої ланки)
Організаційні принципи	Формалізовані ролі	Гнучкі ролі та характерна децентралізація
Взаємини у колективі	Колективні Низький рівень довіри	Індивідуальні Високий рівень довіри
Ціль кадрової політики	Адміністративна ефективність Мінімальні витрати	Адаптивна ефективність Максимальна вигода

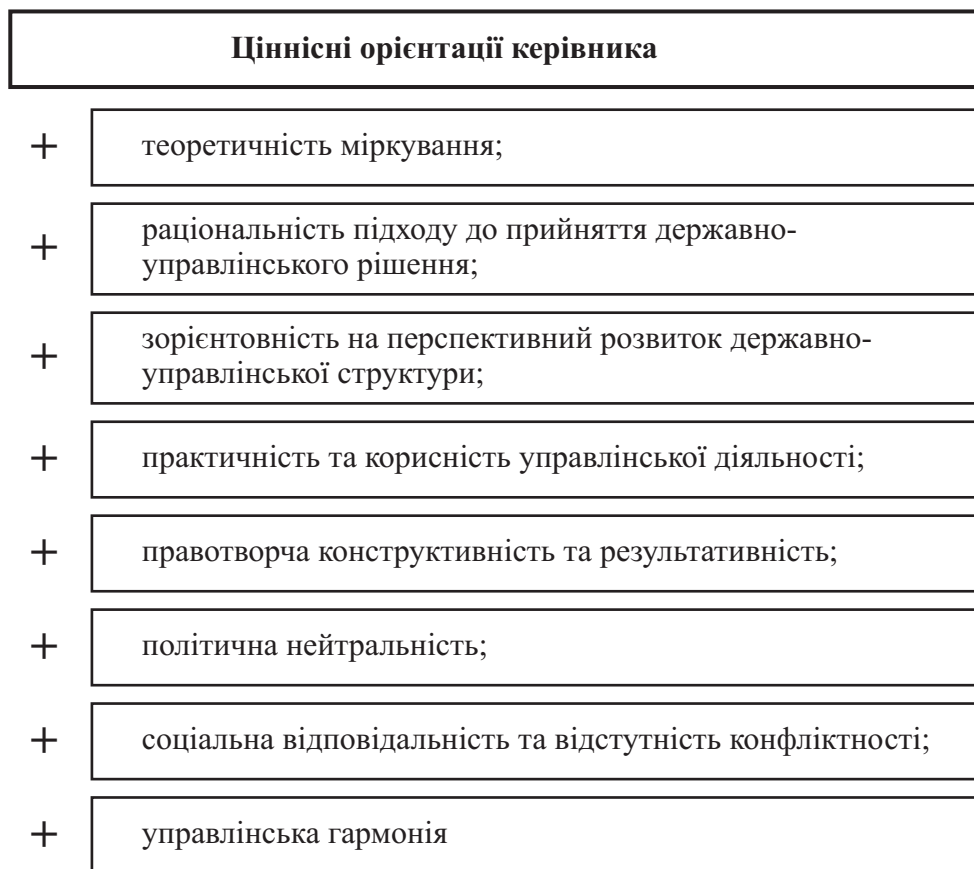
Відповідно, якщо керівництво організації має волю до переходу чи воно вже на шляху до запровадження стратегічного управління, варто мати на увазі, що в межах адміністрування з'являється нагальна потреба до зміни функціональної моделі управління кадровим потенціалом організації. Причому нова модель стратегічного управління кадровим потенціалом повинна характеризуватися декількома особливостями, серед яких управління організаційною культурою виступає більш важливою складовою, ніж управління системою загалом та окремими процедурами; під час проведення реорганізації відмічається виняткова роль кадрової служби.

Саме через це, розуміння та врахування подібних особливостей має дозволити керівництву організації запровадити всі вироблені механізми ефективного стратегічного управління кадрами та управлінські процедури в організації найбільш оптимальним шляхом. Перспективними в цьому плані мають стати кваліфіковані дослідження характерних рис організаційної культури з точки зору використання інновацій.

Вагомою складовою організаційної культури в управлінській діяльності керівника органу влади виступає процес вироблення та розповсюдження серед співробітників стратегічних цінностей, котрі регламентують цю культуру. В основі організаційної культури лежать цінності стратегічного рівня. Як правило формуються вони протягом часу набуття керівником навичків, отримання професійної практики, а також відповідними економічними та соціально-політичними чинниками.



Стратегічні цінності у жодному випадку не можуть носити відносний характер у діяльності керівника, оскільки вони визначають технологію стратегічної діяльності керівника та належним чином визначають доцільність прийняття певних управлінських рішень. У цьому плані особливої уваги заслуговує аналіз ціннісних орієнтирів, що є характерними для керівника та відіграють головну роль для створення та подальшої реалізації засад його організаційної культури (Рис. 3.7).



*Рис. 3.7. Ціннісні орієнтації керівника в контексті організаційної культури.*

У процесі управлінської діяльності керівник керується відповідною системою цінностей, яка безпосередньо і визначає форму такої діяльності, а відповідно до цього і чітко узгоджується зі стратегічними цілями владного органу. Відповідно до такої постановки питання розділяють:

- довгострокові цілі (по суті – стратегія розвитку всієї організаційної структури);
- середньострокові цілі (до яких можна віднести реалізацію конкретних ціннісних орієнтирів, на які спрямовано всю діяльність управлінського складу органу влади);
- короткострокові цілі (реалізація конкретної мети, ініційованої одним із керівників структурних підрозділів органу державної влади).

Формулювання цілей має відповідати наступним критеріям, а саме:

- цілі мають бути конкретними та чітко визначеними, враховують потенціал їх реалізації (наскільки підготовленим є персонал для реалізації конкретної мети);
- прогнозованість цілей як умова їх ефективності (має бути чітко визначено у часовому інтервалі, коли має бути реалізована відповідна ціль);
- досягнення цілей як умова підвищення ефективності функціонування організаційної структури владної установи.

На основі вищезазначеного можна дійти висновку, що цінності створюють умови для формування стратегічних цілей організації. Цілі в свою чергу є «своєрідними мотивами поведінки персоналу в організації, оскільки він завжди бажає досягнути цілі, які узгоджені всіма членами організаційної структури... якщо ціль недосяжна через недостатність ресурсів або через зовніш-

---

ні фактори, прагнення персоналу до успіху буде блоковано, а їх мотивація послаблена» [11, с. 25]. Традиційно процес розвитку структури владної організації пов'язується із можливістю досягнути поставлені цілі, тож вони певним чином мають можливість перетворюватись на засоби, котрі у рамках цієї організації можуть виражатися у ролі мотиваційної сили для працівників, а відповідно й вдосконалювати елементи організаційної культури.

Проводячи аналіз цього аспекту проблеми, варто виходити з тієї тези, що розвиток організаційної структури та рівень ефективності її функціонування повинні знаходитись у залежності від численної кількості проголошених цілей організації. Це, для прикладу, вказує на те, що «дії та рішення, необхідні для досягнення однієї цілі, не повинні перешкоджати досягненню інших, менш стратегічно орієнтованих цілей» [16, с. 14]. Однак нездатність керівника органу державної влади забезпечити таке корегування цілей може призвести до виникнення конфліктних ситуацій між різними структурними підрозділами та їх співробітниками, а відповідно це послаблюватиме можливість результативності поставлених цілей. Завдяки цьому послаблюється результативність стратегічної культури управлінської діяльності не лише керівника, але і його персоналу.

У контексті цього аспекту більше уваги варто звернути на той факт, що самі по собі поставлені стратегічні цілі не завжди спроможні виступати як важливий складовий елемент забезпечення ефективності стратегічного управління, тому що в цьому важлива роль належить перш за все організаційній культурі у практичній діяльності керівника. Вона знаходить свій прояв у тому, наскільки керівник «правильно їх сформулює, ефективно оцінить, проранжує». Саме від такої методики формулювання та оцінки цілей залежить ефективність функціонування управлінської структури організації. Це безпосередньо є свідченням того, що «процес стратегічного управління буде успішним лише завдяки тому, наскільки керівник бере участь у формулюванні цілей, а також якою мірою ці цілі відображають реальні цінності функціонування організаційної структури і наскільки вони узгоджуються із цінностями державно-управлінського персоналу загалом» [22, с. 74].

Структурними елементами стратегічної культури є корпоративна та організаційна культури. Традиційно корпоративна культура формується керівником і поєднує у собі ґрунтовну систему цінностей організації, в той час як організаційна культура створюється на базі чітко узгодженої спільної системи цінностей співробітників владного органу. Саме через це доволі часто для неї є характерною слабо ієрархізована система цінностей. При цьому організаційна культура є вагомим складовим елементом стратегічної культури та часто виступає як міцний стратегічний ресурс, котрий створює умови для забезпечення спрямованості всіх структурних одиниць владного органу або ж навіть окремих працівників діяти на виконання спільних стратегічних цілей. Це є свідченням того, що організаційна культура повсякчас вимагає узгодженості дій керівника та усіх його підлеглих у аспекті оптимізації їх взаємодії.

Керівником під час реалізації власних повноважень формується «специфічна ціннісно-нормативна система, яка відповідає його цілям, установкам, переконанням і враховує при цьому організаційні та корпоративні цінності» [9, с. 63].

*Додатково. Стратегічну культуру діяльності керівника слід розуміти як спільно розроблену керівником та управлінським персоналом систему цінностей. Стратегічна культура у такому розумінні забезпечує узгодженість позицій та ціннісних систем між керівником та його безпосереднім персоналом. Під стратегічною культурою діяльності керівника органу державної влади доцільно розуміти сукупність формальних та неформальних правил та норм діяльності, звичаїв та традицій, персональних та групових інтересів, особливо поведінки, цінностей, які в цілому являють собою адаптовану стратегію навичок та знань персоналу, а також всієї організації загалом.*

Тобто, аналізуючи методологію організаційної культури, не завадить, перш за все, базуватись на розумінні стратегії як відображення базових цінностей організації. Фактично ці цінності виступають методологічним ядром для формування стратегічної культури. Зазвичай вони виро-

---

бляються та впроваджуються керівником владного органу, однак при цьому завжди важливо, щоб вони у повній мірі були підтримані керівниками середньої ланки та поділялися у достатньому об'ємі. Стратегічні цінності в такому випадку створюють умови для забезпечення єдності керівництва з управлінськими кадрами на всіх рівнях організаційної структури. Завдяки цьому створюється єдність точок зору та дій між керівництвом та підлеглими, а відповідно й спрощується процес досягнення стратегічних цілей ефективним шляхом. У подібному контексті дозволяє поставити питання щодо формування спільної корпоративної системи цінностей та поглядів, яка виступає специфічним прошарком, котрий дає можливість об'єднати у собі всі рівні організаційної структури. Тобто варто відмітити, що спільна корпоративна система цінностей має власні характерні риси у діяльності керівника органу влади, через те що вона мусить поєднувати у собі не тільки інтереси керівника та підлеглих кадрів, а й інтереси широкої громадськості, що виступає у ролі основного клієнта у наданні послуг органами влади.

Отже, під стратегічними цінностями варто розглядати перелік встановлених норм, критеріїв та стандартів управлінської діяльності, котрі направляють її у бік досягнення стратегічних цілей для забезпечення функціонування та розвитку органу влади. Саме відмічені стратегічні цінності являють собою своєрідний конгломерат, котрий створює умови для прийняття керівником таких управлінських рішень, котрі будуть мати стратегічну спрямованість.

Організаційна культура в управлінській діяльності керівника створює умови для забезпечення процесу формування його особистої суто індивідуальної позиції стратегічного характеру, а часто й поглядів підлеглих. Ціннісні позиції керівника та підлеглих протягом здійснення усіх заходів з управлінської діяльності мають можливість змінюватись. Завдяки цьому, як стверджує В. С. Єфремов, «в організації, де серйозно підходять до гармонії цінностей співробітників та цінностей організації, питанням поєднання цих систем цінностей має приділятися важливе значення» [13, с. 10]. У відповідності із цим однією з першочергових задач керівника владного органу повинне бути створення та розповсюдження серед підлеглих системи спільних корпоративних цінностей. Проте, «не всі корпоративні цінності, які усвідомлюються і приймаються управлінським персоналом, перетворюються на ціннісні орієнтації, які можуть скласти основу формування його стратегічної позиції, а відтак бути визначальною для діяльності керівника» [5, с. 41].

З огляду на це, неодмінною умовою для сприйняття та прийняття запропонованих цінностей є практичне залучення працівників органу влади у діяльність всієї організації, котра буде спрямована на реалізацію саме цих цінностей. Через це дані цінності мають можливість перетворюватись саме у стратегічні, що і складає базис для впровадження стратегічної культури. У той же час вони виступають основними критеріями для визначення її ефективності. Таким чином, організаційна культура реалізується з процесом засвоєння усіма співробітниками системи корпоративних цінностей, а також завдяки дотриманню загальнодіючих організаційних правил та управлінських норм, що в свою чергу засвідчує практичну здатність працівників сприймати прийняті у організації цінності [5, с. 39].

Вагомим елементом для створення організаційної культури виступають стратегічні цілі функціонування керівництва, саме такі цілі становлять формальний управлінський базис функціонування органу державної влади, що тим самим гарантує максимальну єдність організаційної ієрархії. Однак слід вказати і на той факт, що стратегічні цінності, на відміну від стратегічних цілей, котрі створюють рівнозначну базу організаційної культури, володіють певною характерною розбіжністю, а саме відмічені стратегічні цінності мають довготривалий характер, встановлюються на доволі тривалий термін. Стратегічні цілі стосуються конкретного відрізка часу, а тому досить часто можуть підміняти собою корпоративну систему цінностей.

Державно-управлінська структура легітимно має здійснювати свою діяльність у відповідності до чіткої узгодженості стратегічних цілей із існуючими цінностями, котрі мають важливе значення для керівника органу влади та усіх його підлеглих. Проте під час формування організаційної культури з особливою увагою слід підходити до розуміння національної специфіки та усталених суспільно-політичних цінностей щодо діяльності управлінських кадрів у владних органах. Незаангажоване та безперешкодне закріплення таких особливостей та цінностей у формі саме стратегічних цінностей в кінцевому результаті посилить потенціал організаційної культури

---

як керівників верхнього рівня, так і керівників середнього рівня й працівників органу влади загалом, а відповідно забезпечуватиме стабільність структури владного органу, а також ефективність її діяльності у довгостроковій перспективі.

Винятково важливе значення у контексті аналізу характерних особливостей організаційної культури варто приділити дослідженню не тільки формальної, а ще й неформальної системи загальноновизнаних цінностей, якими оперує керівництво у процесі реалізації своїх повноважень. Таким чином, варто говорити про створення довготривалих цілей та цінностей з огляду на перспективу розвитку, проте вони повинні бути, перш за все, формальним, а пізніше й реальним проявом результативної взаємодії керівництва органу влади та загальної маси його працівників. Насамперед, у такому випадку варто керуватися тим, що подібна модель організаційної культури, котра б базувалася на подібних складових, повинна віддзеркалювати рівень функціональної та організаційної культури не тільки функціонування керівництва, а й органу влади в цілому. Проте безкомпромісним питанням виступає ще й те, наскільки обрана модель організаційної культури керівника ґрунтується на цінностях та цілях організації загалом, а відповідно є результатом представлення погодженої позиції працівників у ставленні до відповідної системи цінностей, котру пропонує керівництво.

Саме через це, за твердженням дослідників, у контексті аналізу різних показників організаційної культури варто виходити з такого розуміння принципів погоджування ціннісних орієнтацій та стратегічних цінностей між керівником та підлеглими. Проте подібний підхід до поняття організаційної культури, перш за все, повинен зважати на ментальні особливості діяльності управлінських кадрів та організації публічної влади загалом.

У такому контексті вагомою є теорія голландського дослідника Г. Хофстеда, котрий виділив п'ять елементів, з яких складається культура функціонування владних органів, котрі й визначають стратегічність його характеру (Рис. 3.8).

Запровадження розроблених автором параметрів розуміння стратегічної культури керівника дозволяє встановити її результативність за певними критеріями, серед яких такі: орієнтація на тривалу перспективу, гнучкість, формалізованість, базування на дотриманні значного віддалення керівника від підлеглих, а також між усіма працівниками органу влади з громадянами, відповідність такої моделі організаційної культури сьогоdnішнім положенням організації системи владних органів, співвідношення методів та форм діяльності управлінських кадрів основним правилам організації ефективної системи публічного управління.

Виходячи із запропонованих структурних елементів стратегічної культури, доцільно поставити питання про формат узгодження стратегічних цінностей між керівництвом владного органу та управлінськими кадрами, а ще й громадськістю, що виступає головним суб'єктом, для якого вони й виконують власні функціональні обов'язки. Отже, слід звернути увагу на те, чим вище показники віддалення влади від громадян, тим менша можливість впровадження організаційної культури, через те що, перш за все, вона повинна будуватися на основі стратегічних цінностей, котрі частіш за все повинні бути чітко узгоджені. Це є свідченням того, що цінності керівника не завжди співпадають із цінностями його підлеглих, а відповідно це відсторонює їх від перспективи досягнути спільної мети реалізації конкретно встановлених функціональних та організаційних цілей.

Проте такий аспект розуміння стратегічних цінностей набуває свого спрощення лише у контексті реалізації персоналом тактичних цінностей («цінностей на кожен день»). Це має знизити рівень керованості організацією й разом з тим підвищить рівень співпраці між керівництвом та підлеглими.

Функціональна спрямованість владних органів постійно повинна віддзеркалювати їх стратегічну спрямованість, згідно до якої цінності керівника та підлеглих повинні враховуватись однаково. Проте подібна функціональна спрямованість не має можливості бути результативною у разі, коли вона не буде зважати на інтереси ще одного суб'єкта публічних взаємовідносин, яким виступають громадяни. Відповідно, «чим вищими є показники стратегічної спрямованості органів державної влади, тим більшою мірою враховуються цінності всіх суб'єктів організаційної структури. Відтак, чим вищими є показники короткострокової орієнтації персоналу, тим менше

---

враховуються цінності нижчих ієрархічних рівнів управління... проголошуються цінності вищого керівництва, а не персоналу» [24, с. 40]. Базуючись на такому контексті визначення проблеми, керівник повинен завжди брати до уваги ціннісні орієнтири своїх підлеглих під час розробки відповідної стратегії. Разом із тим, керівник має оволодіти методикою порівняння себе з пануючою системою організаційних цінностей, через те що за певних ситуацій йому може бути легше насадити певну систему цінностей, чим докладати зусилля до розповсюдження нової системи або ж навіть на полегшення її сприйняття підлеглими.

#### **дистанція влади**

- допустима соціальна, економічна, політична нерівність між персоналом органів державної влади

#### **довгостроковість та короткостроковість орієнтації управлінського персоналу**

- спрямованість персоналу на отримання тимчасового результату або орієнтація на те, щоб працювати на майбутнє, базуючи свою діяльність виключно на стратегічному мисленні

#### **уникнення невизначеностей**

- визначення того, наскільки персонал організації надає перевагу структурованості своєї діяльності

#### **маскулинність-фемінність**

- ставлення персони до «жорстких цінностей» (наполегливість, самовпевненість, висока значимість роботи, її успішності, цінності кар'єрного росту та соціального статусу), або до «м'яких цінностей» (життєві зручності, турбота про слабких, перевалювання та підтримка особистих стосунків у просуванні у кар'єрі, солідаризм та емоційність)

#### **індивідуалізм-колективізм**

- визначення того, якою мірою персонал організації діє як індивід, а не як член відповідної організаційної структури

*Рис. 3.8. Складові елементи культури діяльності органів державної влади*

У такому контексті варто відмітити те, що організаційна культура керівника як раз і проявляється у його здатності різнопланового оцінювання стратегії, котра визначається організаційною та функціональною метою владного органу. Під час формування стратегії принципово важливим є те, щоб вона якісно оцінювалася. Здатність до проведення якісного оцінювання стратегії виступає критерієм впровадження організаційної культури керівника. Інакше кажучи, варто покладатися на загальні вимоги, згідно яких повинна будуватись робота з оцінювання стратегії діяльності підлеглих та того, як вона узгоджується та відповідає визначеним цілям організаційної структури. До таких вимог належать: управлінська ефективність; конструктивність державно-управлінських рішень; професійна адаптивність персоналу; соціальна відповідальність.



---

Вищенаведені вимоги повинні створювати умови для реалізації відповідних цілей функціонування організаційної структури владної установи. Такі цілі, перш за все, стають умовою для забезпечення процесу вироблення стратегічного вибору.

***Додатково.** Важливою складовою реалізації стратегічної культури управлінської діяльності керівника є його здатність здійснити стратегічний вибір. Тобто керівник стратегічного рівня (вищої ланки) повинен мати чітку концепцію розвитку та управління організаційною структурою, оскільки від цього залежить ефективність діяльності персоналу.*

Як стверджує дослідник О. Морімас, стратегічний вибір повинен бути однозначним та виważеним, а відповідно під час його вироблення керівник повинен враховувати такі фактори, як: досвід впровадження попередніх стратегій (доволі часто керівники знаходяться під враженням від попередніх альтернатив стратегії, раніше обраних органом державної влади); ризик; реакція громадян (громадськість досить часто може обмежувати керівництво владного органу під час вибору серед альтернатив вироблення стратегії); фактор часу (вибір серед альтернатив вироблення стратегії постійно повинен бути своєчасним та знаходитись у відповідності до існуючих часових реалій).

Також слід відзначити, що стратегічний вибір, як правило, може носити гіпотетичний, а інколи й обов'язковий характер, а відповідно виступає як беззаперечний обов'язок керівника, тому що від цього буде залежати процес розвитку не тільки управлінських кадрів, але й органу влади загалом.

### **3.4. Стратегічне управління як засіб розвитку органів влади в умовах децентралізації**

Як відомо, внутрішній простір будь-якого об'єкта державного управління неоднорідний за сукупністю природних, історичних і соціально-економічних умов. З одного боку, ця неоднорідність зумовлює нерівні умови існування через різницю в досяжності стандартів життя, а з іншого – розглядається у стратегічному управлінні як потенціал ефективного розвитку і запорука функціональної своєрідності. У цьому сенсі стратегічне управління у діяльності органів влади в умовах децентралізації покликане перетворити недоліки слаборозвинених об'єктів управління в їх переваги, а переваги високорозвинених – у фактори активізації зон економічного зростання. Стратегічне управління у діяльності органів влади якраз і має стати найважливішим інструментом такого «перетворення», основою якого є досягнення принципу збалансованості інтересів та встановлення системи партнерства між владою, бізнесом та громадянським суспільством.

Якщо спочатку поняття «стратегічне управління» використовувалось в рамках теорії управління приватними організаціями, то з часом відбувається трансфер на управління державою, регіонами та окремими органами влади. При цьому зовнішнє середовище в умовах децентралізації є більш важливим, ніж внутрішнє. Слід відмітити, що зовнішнє середовище для органів влади характеризується невизначеністю і мінливістю, частковістю інформації, має певні загрози та виклики з боку як бізнес структур, так і громадських або політичних організацій. Щоб утримати все під контролем і розвиватися в таких умовах має розроблятися образ бажаного майбутнього (бачення, місія, цілі) та способи їх досягнення шляхом зміни об'єкта управління та його оточення, тобто стратегій. При цьому цілі повинні співвідноситись з ресурсами, можливостями та наявним потенціалом. Діяльність органу влади повинна бути спрямована, головним чином, не на реагування на те, що вже відбулося (тобто усунення наслідків, адаптація до середовища), а на реалізацію превентивних заходів, передбачення, попереджувальні дії. Таким чином, об'єкти державного управління можуть забезпечити не просто економічне зростання, а свою якісну зміну, тобто сталий розвиток.

---

---

*Додатково. Специфікою стратегічного управління є те, що воно передбачає регулювання спонтанних змін в соціально-економічній системі. Крім того, під стратегічним управлінням часто розуміють процес розробки та реалізації комплексу дій, що сприяють підвищенню рівня результативності діяльності суб'єкта у довгостроковому періоді [41].*

---

---

Концептуальними засадами стратегічного управління в системі менеджменту органів влади є: стратегічне планування, постановка цілей і завдань, визначення місії, впровадження інновацій та інвестицій для розвитку регіону, євроінтеграційні процеси як розвиток стратегічного управління у відповідному регіоні або відповідній сфері.

Світовий досвід переконливо говорить, що країни, які прагнуть наздогнати високорозвинені держави, потребують більш ефективного стратегічного управління, але, водночас, і більш прозорого й доступного для громадян. Тому актуальною є модернізація системи органів виконавчої влади – ключової ланки в системі державної та загалом публічної влади, яка забезпечувала б істотне підвищення ефективності стратегічного управління у відповідному регіоні або відповідній сфері [25, с. 124-127]. Стимулом поглиблення інтеграційних процесів між країнами Європи та Україною є адекватність економічних перетворень. Зазначені обставини визначають природну зацікавленість країн Європи в реалізації євроінтеграційної стратегії України, публічну підтримку цієї стратегії. Це створює об'єктивні передумови поглиблення регіональних інтеграційних процесів на рівні країн Європи за участю України.

Різкі зміни в зовнішньому середовищі, що відбулися в Україні, стимулюють використання в управлінні органами влади нових методів планування, аналізу, створення різноманітних систем взаємодії з іншими органами влади та широкою громадськістю. Реакцією на зміну умов функціонування організацій, що орієнтувались на виробництво, є нова система управління, яка поєднує в собі тактичне та оперативне управління та новий елемент – стратегічне управління, із притаманними йому загальними та конкретними функціями, відповідними організаційними структурами, технологіями. Провідну роль у новій системі управління повинне відіграти стратегічне управління, яке визначається трьома елементами, що поєднують органи влади з зовнішнім середовищем:

- прогнозування майбутніх проблем та можливостей органу влади;
- прогнозування характеру можливостей органу влади, необхідних для успішної діяльності та управління;
- адаптація розвитку органу влади до непередбачених змін у зовнішньому середовищі [26, с. 36].

Аналіз наукових джерел дозволяє дійти висновку, що в даний час стратегічне управління набуває актуальності для розвитку країни в цілому та окремих регіонів, адже входження України до Європейського Союзу зумовлює актуалізацію стратегічного планування та стратегічного управління в умовах децентралізації.

З точки зору загального менеджменту, стратегічне управління не є окремою складовою організацій чи функціональною підсистемою. Використання органами влади стратегічного управління, особливо на місцевому рівні, потребує зміни методології менеджменту. Вона повинна базуватися на загальній методології менеджменту, але мати свої особливості. Методологія стратегічного управління на місцевому рівні – це сукупність принципів, специфічних методів прийняття стратегічних рішень та засобів їх практичної реалізації, які дають змогу органам влади раціонально використовувати свій потенціал та враховувати вимогу зовнішнього середовища у процесі досягнення поставлених цілей. Методологія стратегічного управління регіонами базується як на загальних принципах, так і на принципах, що притаманні лише стратегічному управлінню (Рис. 3.9) [8, с. 122].

Механізм реалізації стратегічних завдань орієнтовано на оперативне управління.

Стратегічне управління в органах влади виконує роль специфічних процесів, які повинні забезпечити їх життєдіяльність у певній перспективі та умовах, які можуть виникнути в зовнішньому середовищі. Тому його не можна розглядати окремо від тактичного та лінійного (оперативного) управління органом влади.

У стратегічному управлінні на місцевому рівні можна виокремити етапи, що визначають характер процесів стратегічного рівня. Умовно можна виділити етапи:

- визначення мети та цілей діяльності органу влади;
- аналізу та формування потенціалу органу влади;
- розроблення стратегій діяльності органу влади;
- формування та забезпечення функціонування механізму реалізації стратегій.



*Рис. 3.9. Загальні принципи стратегічного управління на регіональному рівні*

Специфіка процесів стратегічного управління проявляється в умовах прийняття рішення, а саме:

- рішення, що приймаються управлінцями, мають дуже важливе значення для життєдіяльності органу влади, тому на управлінців покладається велика відповідальність за майбутню долю організації;
- управлінські рішення приймаються на основі гіпотез про майбутні можливості розвитку органу влади, які мають перспективу за відповідних (гіпотетичних) змін у зовнішньому середовищі;
- управлінські рішення мають особливу складність у процесі аналізу та вибору альтернативних стратегій діяльності органу влади, така складність є наслідком невизначеності умов та можливостей, за яких приймається рішення;
- управлінські рішення стратегічного характеру мають підвищений ризик, тому їхні обґрунтування та реалізація потребують великих витрат часу, праці та коштів [26, с. 236].

Одним із пріоритетів розвитку стратегічного управління регіоном в Україні є активна участь у процесах європейської інтеграції.

Розроблення стратегій досягнення цілей на основі методології, що існує, наразі не відповідає новій парадигмі стратегічного менеджменту. Дійова методологія базується на досконалому проведенні стратегічного аналізу (перспективного) та розробленні детальних стратегій за всіма напрямками діяльності органу влади. Ці процеси належать до стратегічного планування, яке розглядається як функція стратегічного менеджменту.

Як основну концептуальну засаду стратегічного управління на місцевому рівні можна виділити стратегічне планування. На відміну від традиційного, стратегічне планування, будучи довгостроковим, орієнтується на активні дії, стосується сукупності проблем і активізує увагу на оптимальному задоволенні потреб місцевого співтовариства, сприяючи досягненню суспільної згоди (табл. 3.5).

## Аспекти стратегічного планування розвитку регіону

Стратегічне планування розвитку регіону	
як процес	як діяльність
стратегічне планування – це процес обміну інформацією, примирення протилежних думок та узгодження позицій, формування в учасників планування зацікавленості в реалізації напрацьованої стратегії	діяльність із планування вимагає спеціальної професійної підготовки, проте уявлення спеціалістів може суперечити інтересам інших членів територіальної громади. Тому необхідний більш широкий підхід до планування, який здійснюється у процесі соціальної співпраці

Стратегічне планування в органах влади на місцевому рівні виконує, насамперед, аналітично-прогностичну функцію. Окрім того, воно має реалізовувати й пізнавально-виховну функцію, спрямовану на формування в суб'єктів місцевих відносин нових уподобань та пріоритетів.

Важливими елементами стратегічного управління регіоном у державному органі є визначення місії та цілей. Цей процес містить три підпроцеси:

- формування місії державного органу;
- визначення довгострокових цілей;
- встановлення короткострокових цілей.

Місія, у широкому розумінні, – це філософія та призначення, зміст існування органів влади; у вузькому розумінні – сформульоване твердження стосовно того, для чого і з якої причини існує орган влади. Тобто місія розуміється як твердження, що розкриває зміст існування органу влади, в якому виражається його відмінність від інших аналогічних організацій. Місія визначається з урахуванням таких основних факторів: положень Конституції України, законодавчих і нормативних актів; пріоритетів державної політики та механізмів реалізації економічних і соціальних цілей суспільства; тенденцій розвитку державних управлінських, адміністративних, громадських послуг; вимог споживачів публічних послуг [26, с. 35].

Значення місії стратегічного управління регіоном в умовах децентралізації полягає в тому, що вона:

- формує уявлення суб'єктів зовнішнього середовища про те, що таке орган влади, яке в нього призначення;
- сприяє чіткому усвідомленню всіма службовцями загальної мети і призначення органу влади та координації діяльності всіх його структурних підрозділів в одному напрямі;
- задає тон у формуванні певного соціально-психологічного клімату в органі влади, оскільки через неї до працівників доводиться філософія організації, цінності та принципи, що лежать в основі функціонування органу влади;
- є основою для визначення і погодження цілей органу влади;
- визначає загальні підходи до розподілу ресурсів органів влади і формує основу для оцінки їх використання;
- розкриває для працівників сутність і зміст їхньої діяльності та дає змогу застосувати ширший набір прийомів мотивації.

Загальні напрями функціонування органу влади в стратегічному управлінні, визначені його місією, конкретизуються в цілях, що фіксують той конкретний стан, до якого в кожний момент часу прагне владний орган.

Процес цілевиявлення, як концептуальна засада стратегічного управління регіоном, має дуже важливе значення у структурі стратегічного менеджменту органу влади, оскільки цілі є відповідною точкою планування діяльності, побудови організаційної структури, формування системи мотивації та оцінки результатів діяльності окремих працівників, структурних підрозділів, владної організації в цілому [25, с. 124].

***Додатково.** Управлінська цінність цілей має забезпечуватись шляхом дотримання у процесі їх формування таких вимог: по-перше, цілі мають максимально повно віддзеркалювати призначення та охоплювати всі аспекти діяльності владного органу; по-друге, цілі повинні бути визначені в кількісних та вимірних показниках і містити граничні значення, яких необхідно досягти, та інформацію про те, хто за це відповідає.*

Стратегії притаманні довгостроковість та впровадження інновацій. Основне завдання – упровадження інновацій та змін в організації шляхом розподілу ресурсів, адаптації до зовнішнього середовища, внутрішньої координації та передбачення майбутніх змін у діяльності. На формування стратегій органів влади впливає багато факторів, набір і взаємодія яких мають специфічний характер для кожного з них (табл. 3.10) [26, с. 301-303].

Таблиця 3.6

**Основні фактори впливу на формування стратегії владного органу.**

стан розвитку сфери і позиція органу в ній	цілі владного органу	потреби споживачів послуг
наявність необхідних ресурсів	кадровий потенціал	зобов'язання органу влади за попередніми стратегіями
ступінь залежності від зовнішнього середовища	часовий фактор	цінності і культура владного органу

Одним із головних шляхів упровадження євроінтеграційних процесів є інвестиційна політика. Заходи щодо активізації інвестиційної діяльності застосовуються в межах економічної політики держави та основних її цільових орієнтирів. Інвестиційний процес в організації розпочинається з визначення інвестиційної стратегії. І якщо, на перший погляд, може здаватися, що здійснення та залучення інвестицій є справою самої організації, керівництво якої самостійно може приймати рішення щодо інвестування, то в цьому разі необхідно, насамперед, навчитися оцінювати наслідки таких рішень, оскільки нездійснення інвестицій – це теж свого роду стратегія. Під інвестиційною стратегією регіону слід розуміти весь комплекс довгострокових цілей і вибір найефективніших шляхів їх досягнення. Інвестиційна стратегія організації повинна бути орієнтована на довгострокові цілі й реалізуватися у процесі поточної діяльності за допомогою вибору відповідних інвестиційних проектів і програм. Основою інвестиційної політики організації і процедур вибору та реалізації пріоритетів повинна бути їх орієнтація на кінцеві соціально-економічні результати [7, с. 87].

В умовах реформування адміністративно-територіального устрою відбуваються значні зміни на регіональному рівні управління. Надання регіонам більшої самостійності, делегування відповідних повноважень стосовно організації процесу соціально-економічного розвитку підвищує рівень складності управління регіоном як системою. Це вимагає формування таких методів регіонального управління, які б відповідали не лише новому статусу регіону, але й умовам зовнішнього середовища, що характеризуються високим рівнем нестабільності. Новий статус регіону визначає необхідність формування стратегічних методів управління та планування, які реалізують функцію стратегічного бачення розвитку регіону. В Україні створено правову базу, яка дозволяє територіальним громадам міст та їх представницьким органам самостійно планувати розвиток власної території (ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [33].

В умовах децентралізації на перший план виступає те, що стратегічне управління виступає серйозним як теоретичним, так і практичним механізмом прийняття керівником виважених та ефективних управлінських рішень. Відповідно до цього, його основною метою є забезпечення нововведень в організаційній структурі таким чином, щоб вони забезпечували її розвиток. Ураховуючи вищесказане, стратегічне управління як засіб розвитку діяльності сучасного керівника органу влади має відповідати цілям, пов'язаним, насамперед, із забезпеченням:

- раціонального розподілу й використання персоналу, його управлінського потенціалу і технологічного досвіду;
- ефективного проведення новацій та організаційних змін за допомогою розвитку у підлеглих системного мислення;



- 
- швидкого пристосування працівників до зміни економічних та суспільно-політичних умов розвитку, а отже, можливості пошуку нових варіантів ефективного застосування стратегії;
  - внутрішньої координації персоналу, що містить координацію його стратегічної діяльності й спрямована на проведення результативної інтеграції структурних підрозділів владного органу.

Відмічається важливість та необхідність спрямування стратегічного управління на забезпечення вироблення стратегічної позиції керівника місцевого рівня в рамках власної організації, що одночасно сприятиме процесу стратегічного розвитку в умовах децентралізації. За цих умов основним стратегічним завданням керівника є забезпечення проведення стратегічних змін в організації, створення організаційної структури, яка сприяє змінам, підбір та підготовка кадрів, здатних провести стратегічні зміни [12, с. 138].

Якщо ж розуміти функціональний характер стратегічного управління як засіб розвитку діяльності керівника, доцільно чітко ідентифікувати його основні функції. Стратегічне управління як засіб розвитку діяльності керівника, а згодом й органу влади, що він очолює, доцільно розглядати саме через його функціональну роль. Вона зводиться до вирішення п'яти основних завдань, а саме:

- формування стратегічного бачення місії управлінської структури;
- формулювання мети;
- розробка стратегії;
- упровадження й реалізація стратегії;
- оцінка діяльності, аналіз нових напрямів і внесення коректив [41].

У контексті змін адміністративно-територіального устрою сутність стратегічного управління як засобу розвитку управлінської діяльності в органах влади найбільш чітко можна простежити через такі механізми:

- «аналіз зовнішнього середовища;
- внутрішня діагностика (оцінка сильних і слабких сторін діяльності управлінського персоналу);
- визначення місії та цілей організації;
- розробка, оцінка й вибір альтернативних стратегій за конкретними підсистемами організації;
- розробка корпоративної стратегії як програми конкретних дій;
- реалізація стратегії; оцінка результатів її реалізації» [32].

Загалом, стратегічне управління за умов розвитку на місцевому рівні набуває змісту як засіб розвитку органу влади крізь призму діяльності сучасного керівника. У цьому сенсі визначальним має стати те, що стратегічне управління є специфічною динамічною сукупністю, що складається з п'ятьох взаємозалежних управлінських процесів, які мають між собою стійкі зворотні зв'язки, які й гарантують розвиток діяльності сучасного керівника органу влади. Структура стратегічного управління повинна мати наступні елементи:

- 1) аналіз середовища;
- 2) формулювання цілей функціонування владного органу;
- 3) вибір стратегії функціонування органу влади та його управлінського персоналу;
- 4) реалізація стратегії функціонування органу влади;
- 5) оцінювання та проведення контролю за процесом реалізації стратегії у діяльності керівника [34].

1. Аналіз середовища є важливим структурним елементом процесу організації стратегічного управління, у межах якого визначаються базові цілі органу влади загалом, розробляється стратегія поведінки персоналу, яка спрямована на досягнення основної функціональної мети. Аналіз середовища в даному контексті включає мобільну реакцію керівника на умови, фактори, а також і виклики не лише публічного управління, але й соціально-економічного та політичного розвитку суспільства.

2. Визначення цілей функціонування органу влади – слід вести мову про стратегічне управління як засіб розвитку діяльності керівника органу влади тільки в контексті конкретного формулювання цілей його діяльності через встановлення довгострокових та короткострокових цілей.

3. Вибір стратегії функціонування органу влади та його управлінського персоналу – залежить від певної управлінської ситуації, перш за все, спроможності управлінського потенціалу

---

реагувати на нові виклики часу, можливості створити продуктивні традиції у практиці прийняття стратегічних рішень.

4. Впровадження стратегії функціонування владного органу – виступає традиційною функціональною діяльністю керівника з метою реалізації встановленого плану. Однак при цьому наявність стратегії не завжди свідчить про реалізацію стратегічного управління як одного із варіантів розвитку діяльності сучасного керівника.

5. Оцінювання та проведення контролю за процесом реалізації стратегії у діяльності керівника – тут важливого значення набуває організація дієвої системи контролю за процесом реалізації відповідної стратегії за критерієм того, наскільки вона є результативною не лише для діяльності керівника, але й усієї організаційної структури. Важливою складовою стратегічного управління як засобу розвитку органу влади є стратегічний контроль. Основною метою цього контролю виступає визначення ступеню ефективності або ж неефективності у проведенні реалізації стратегії саме через те, наскільки вона може сприяти досягненню встановлених цілей.

### ***Питання для самоконтролю:***

Назвіть та опишіть основні концепції стратегічного управління персоналом.

Назвіть складові комплексної стратегії управління персоналом.

Опишіть сутність категорії «стратегія».

Дайте характеристику етапам формування стратегічної програми.

Визначте роль стратегії в організації діяльності керівника.

Яким чином керівник впливає на організаційну культуру?

Дайте характеристику моделі організаційної культури Шейна.

Яке значення місії стратегічного управління регіоном в умовах децентралізації?

### ***Тестові завдання***

1. *Стратегія визначає:*

- а) межі можливих дій організації і прийнятих управлінських рішень;
- б) свідоме управління змінами;
- в) просте реагування на зміни, що відбуваються;

2. *До ключових характеристик стратегічного аспекту управління організацією в порівнянні з оперативним (поточним) управлінням відносять:*

- а) гнучкість, готовність до змін;
- б) виробництво товарів і послуг;
- в) ефективність використання внутрішніх ресурсів;

3. *Потенціал державного унітарного підприємства, який забезпечує досягнення цілей в майбутньому, складається з:*

- а) внутрішньої структури і організаційних змін, що забезпечують чутливість організації до змін у зовнішньому середовищі;
- б) сировинних, фінансових і людських ресурсів, інформації;
- в) здатності своєчасно виявити і правильно витлумачити зовнішні зміни;

4. *Стратегічний менеджмент - це управлінський процес, при якому керівники визначають:*

- а) абстрактні, узагальнені цілі, які перетворюються в конкретні напрямки роботи;
- б) довгострокові перспективи розвитку;
- в) вид комерційної діяльності фірми;

5. *До ключових принципів стратегічного управління відносять:*

- а) взаємодії різних видів діяльності, що дає нову якість стану фірми;
- б) ресурси і послідовність кроків по досягненню стратегічних цілей;
- в) здатність зосередити зусилля управлінців на виявленні ключових факторів розвитку організації;

6. *Потенціал державної організації і стратегічні можливості визначаються її:*

- а) новими перспективними технологіями;

- 
- б) організаційними змінами;
  - в) архітектонікою і якістю персоналу;

7. Стратегія - це заздалегідь спланована реакція організації на:

- а) зміну зовнішнього середовища;
- б) власний ресурсний потенціал;
- в) конкурентні переваги;

8. Кінцевим продуктом стратегічного управління є внутрішня структура і організаційні зміни, що забезпечують чутливість організації до змін у зовнішньому середовищі, що передбачає в підприємницькій організації наявність:

а) здатності своєчасно виявити і правильно витлумачити зовнішні зміни, а також керувати відповідними адекватними діями;

б) набору правил соціальної поведінки, дотримання яких допомагає організації домагатися своїх цілей;

в) виробленої продукції і послуг;

9. Проблема стратегічного управління є обмеження на використання, оскільки воно не може:

- а) визначити загальні оперативні завдання;
- б) створити потенціал, що сприяє стратегічним змінам;
- в) бути зведене до набору стандартних процедур;

10. Стратегічне управління здійснюється на основі місії організації, і його завдання полягає в тому, щоб:

- а) мати чітко уявлення про те, що є ключовою компетенцією організації;
- б) чітко уявляти, що є ключовою компетенцією організації;
- в) забезпечити її взаємозв'язок з основними цілями організації в умовах швидко мінливого зовнішнього середовища;

11. Для системи стратегічного управління на основі передбачення змін характерним є:

- а) альтернативність рішень;
- б) децентралізація, демократизація управління;
- в) акцент на впровадження стратегічних рішень і інтеграцію;

#### **Управлінські ситуації для обговорення**

1. Охарактеризуйте роль і місце стратегічного менеджменту в системі управлінських наук.
2. Дайте поняття планування як процесу стратегічного управління.
3. Охарактеризуйте стратегічні проблеми розвитку держави.
4. Охарактеризуйте стратегічні проблеми регіонального розвитку.
5. Дайте характеристику етапам формування стратегії.
6. Охарактеризуйте критерії успішності стратегічного управління.

#### **Теми рефератів:**

1. Теоретично-методологічні засади стратегічного управління.
  2. Моделі стратегічного менеджменту Дж. Томпсона, Ф. Девіда. Модель стратегічного процесу Р. Лінча.
  3. Інформаційно-аналітичне забезпечення як фактор удосконалення стратегічної діяльності керівників макrorівня.
  4. Стратегічна роль управлінської еліти в управлінні сучасними соціально-економічними системами.
  5. Зміст і взаємозв'язок основних категорій стратегічного управління: закон, принцип, метод, мета, місія, потенціал організації, стратегія, конкурентоспроможність та ін.
  6. Логіко-психологічні та методологічні засади стратегічного управління.
  7. Нова версія методології та методологічного забезпечення стратегічної діяльності.
  8. Філософсько-онтологічні засади стратегічного управління.
  9. Рівнева концепція прийняття рішення. Вимоги до рефлексивно-розумового механізму управління.
  10. Стратегія та стратегічне мислення в управлінській діяльності.
-

---

## **Глосарій**

*Внутрішні змінні* – це ситуаційні фактори всередині підприємства, що постійно знаходяться в полі зору менеджерів: цілі, структура організації, її завдання, технологія і люди.

*Ділова (конкурентна) стратегія* – це стратегія вищого рівня для вузькоспеціалізованих підприємств або стратегія другого рівня (рівень окремих підрозділів), яка визначає розробку заходів, спрямованих на посилення конкурентоспроможності та збереження конкурентних переваг у довгостроковій перспективі; формування механізму реагування на зовнішні зміни; об'єднання стратегічних дій основних функціональних підрозділів; вирішення специфічних проблем.

*Інформаційно-аналітичне забезпечення стратегічного управління* – система, яка об'єднує елементи організації в єдине ціле, дозволяє сформувати процес стратегічного управління, як безперервну низку управлінських рішень, спрямованих на досягнення стратегічних цілей.

*Ключові фактори успіху* – це активи та компетенції підприємства, що забезпечують успіх у конкурентній боротьбі.

*Корпоративна стратегія* – це стратегія, що описує загальний напрямок розвитку підприємства, його виробничо-збутової діяльності. Корпоративна стратегія поширюється на все підприємство, охоплює всі напрямки його діяльності, тому формується вищим керівництвом підприємства.

*Маркетингова стратегія* може бути визначена як загальний план узгодження маркетингових цілей підприємства і його можливостей, дослідження ринків і вимог споживачів, визначення на цій основі тих товарів, які мають найбільшу цінність для споживача та найкращі перспективи збуту.

*Місія* – це сукупність загальних установок і принципів, визначальне призначення і роль організації в суспільстві, взаємини з іншими соціально-економічними суб'єктами.

*Мотивація* – це вплив на поведінку людини для досягнення особистих, групових або суспільних цілей.

*Портфельний аналіз* – це інструмент стратегічного управління підприємством, за допомогою якого керівництво виявляє та оцінює свою господарську діяльність із метою вкладення коштів у найбільш прибуткові або перспективні її напрямки (структурні підрозділи) та скорочення або припинення інвестицій у неефективні проекти.

*SWOT-аналіз* – це визначення сильних і слабких сторін організації, а також можливостей і загроз, що витікають з його найближчого оточення (зовнішнього середовища).

*Стратегічна прогалина* – це інтервал між можливостями, зумовленими наявними тенденціями зростання підприємства, та бажаними орієнтирами, необхідними для розв'язання нагальних проблем зростання та зміцнення підприємства в довгостроковій перспективі.

*Стратегічна сегментація* являє собою вибір цільових сегментів ринку, які найповніше відповідають можливостям підприємства та особливостям розвитку ринку і на які підприємство претендує (має або хоче отримати вихід).

## **Використані та рекомендовані джерела і література**

1. Андреева Т. Е. Организационные изменения: сравнительный анализ основных концепций / Т. Е. Андреева // Вестник С.-Петербургского ун-та. Серия Менеджмент. – № 3. – 2007. – С. 33-50.
2. Аникин Б. А. Высший менеджмент для руководителей / Б. А. Аникин / Учеб. пособие. Гос. ун-т управления. Моск. пед. ун-т. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 136 с.
3. Анисимов О. С. Стратегии и стратегическое мышление (акмеологическая версия) / О. С. Анисимов. – М. : Агро-Вестник, 1999. – 356 с.
4. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф. – СПб. : Питер Ком, 1999. – 477 с.
5. Бушмарин И. В. Современные требования к использованию трудовых резервов / И. В. Бушмарин // Общество и экономика. – 2007. – № 1. – С. 38–51.
6. Винокуров В. А. Организация стратегического управления на предприятии / В. А. Винокуров. – М. : Центр экономики и маркетинга, 2006. – 456 с.
7. Воронкова В. Г. Політика європейської інтеграції : навч. посіб. / В. Г. Воронкова / заред. д.ф.н., проф. В. Г. Воронкової. – К. : Професіонал, 2007. – 512 с.

- 
8. Воронкова В. Г. Регионально-административный менеджмент : навч. посіб. / В. Г. Воронкова. – Запоріжжя : Вид-во ЗДА, 2009. – 444 с.
  9. Галенко В. П. Управление персоналом и эффективность предприятий / В. П. Галенко. – СПб. : СПбУЭФ, 2004. – 355 с.
  10. Гнатенко А. Стратегічне планування у сфері державного управління: концептуальні підходи / А. Гнатенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 3. – С. 51-60.
  11. Дергунов В. Развитие системы управления персоналом организации / В. Дергунов // Бизнес. – 1999. – № 10-12. – С. 24–27.
  12. Ефремов В. С. Стратегическое планирование в бизнес-системах / В. С. Ефремов. – М. : Финпресс, 2001. – 258 с.
  13. Ефремов В. С. Стратегическое управление в контексте организационного развития / В. С. Ефремов // Менеджмент в России и за рубежом. – 2008. – № 1. – С. 3-13.
  14. Йеннер Т. Интеграция маркетинга и стратегического менеджмента / Т. Йеннер // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 6. – С. 106-111.
  15. Инновационный менеджмент. Справочное пособие / Под ред. Завлина П. Н., Казанцева А. К., Миндели Л. Э. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Центр исследований и статистики науки, 2008. – 586 с.
  16. Карлоф Б. Вызов лидерам / Пер. со швед. / Б. Карлоф, С. Седерберг. – М. : Дело, 2006. – 352 с.
  17. Катков В. С. Теория стратегического управления : этапы развития и основные парадигмы / В. С. Катков // Вестник С.-Петербургского ун-та. – Сер. Менеджмент. – 2002. – № 2. – С. 3–21.
  18. Кини Р. Принятие решений при многих критериях: предпочтения и замещения / Р. Кини, Х. Райфа. – М. : Радио и связь, 2000. – 578 с.
  19. Клаузевиц К. О войне / К. Клаузевиц. – М., 1994. – 417 с.
  20. Клейнер Г. Б. От теории предприятия к теории стратегического управления / Г. Б. Клейнер // Российский журнал менеджмента. – 2003. – № 1. – С. 31–56.
  21. Ковалева Т. Можно ли измерить сопротивление изменениям? / Т. Ковалева // Персонал-Микс. – 2003. – № 6. – С. 53–58.
  22. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией / М. И. Круглов. – М. : Русская Деловая Литература, 1998. – 324 с.
  23. Кунц Г. Управление. Системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О’Доннел. – Т. 1, 2. – М., 1993. – 614 с.
  24. Лапин А. Н. Стратегическое управление современной организацией / А. Н. Лапин // Управление персоналом. – 2008. – № 22. – С. 39–46.
  25. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – 3-тє вид., перероб. та допов. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
  26. Мартиненко М. М. Стратегічний менеджмент : підручник / М. М. Мартиненко, І. А. Ігнатієва. – К. : Каравела, 2006. – 320 с.
  27. Маслов В. О стратегическом управлении персоналом [Электронный ресурс] / В. Маслов // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 5. – С. 99–117. – Режим доступа: <http://www.bizeducation.ru/library/management/hrm/maslov.htm>.
  28. Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Д. Школы стратегий. – СПб. : Питер, 2000. – 712 с.
  29. Овчинникова Т. И. Исследование функционального и деятельностного инструментов персонал-стратегии / Т. И. Овчинникова, О. М. Гоз // Кадры предприятия. – 2006. – № 6. – С. 43–69.
  30. Питерс Т. В поисках эффективного управления : Пер. с англ. / Т. Питерс, Р. Уотермен. – М. : Прогресс, 1997. – 518 с.
  31. Подвойский М. Управление – это наука и искусство / М. Подвойский. – М.: Республика. – 1992. – 563 с.
  32. Попов С. А. Стратегическое управление. Модуль 4 / С. А. Попов. – М. : Прогресс, 2006. – 85 с.
  33. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
-



- 
34. Рачинський А. Стратегічне управління як засіб розвитку діяльності сучасного керівника органу державної влади // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. – 2010. – Вип. – 2010. – Т. 1. – С. 22-31.
35. Сараев В. «Управление успехом» или Как справиться с организационными изменениями / В. Сараев, А. Бурмистров // Управление компанией. – 2003. – № 6. – С. 4-6.
36. Синятин Ю. В. Управленческая команда как способ самореализации руководителя / Ю. В. Синятин, К. М. Ушаков // Директор школы. – 2003. – № 6. – С. 6–9.
37. Стадник В. В. Менеджмент : посібник / В. В. Стадник, М. А. Йохна. – К. : Академвидав, 2003. – 464 с.
38. Статическое моделирование и прогнозирование / под ред. А. Г. Гранберга. – М. : Финансы и статистика, 1990. – 382 с.
39. Стратегическое планирование / Под ред. Э. А. Уткина. – М. : Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ» : Изд-во ЭКМОС, 1998. – 674 с.
40. Сухорукова М. Ценности как ключевой элемент организационной культуры / М. Сухорукова // Управление персоналом. – 1999. – № 11. – С. 34–42.
41. Томпсон А. А. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегий / А. А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд. – М. : Инфра-М, 1998. – 576 с.
42. Тонетти М. Стратегия как структура развития управленческой деятельности ; пер. с итал. / М. Тонетти. – М. : Изд-во политической литературы, 2007. – 534 с.
43. Трощинський В. П. Державна політика в соціогуманітарній сфері [Текст] : підручник / В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник [та ін.] ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2010. – 284 с.
44. Хемел Г. Стратегическая гибкость ; пер. с англ. / Г. Хемел, К. Прахалад, Г. Томас, Д. О'Нил. – СПб. : Питер, 2005. – 384 с.
45. Шеховцева Л. С. Стратегический менеджмент : Учебное пособие / Л. С. Шеховцева. – Калининград : Изд-во КГУ, 2001. – 394 с.
46. Эванс Дж. Р. Маркетинг / Дж. Р. Эванс, Б. Берман. – М. : Экономика, 1990. – С. 56.
47. Эддоус М. Методы принятия решения / М. Эддоус, Р. Стэнсфилд. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 376 с.
48. Abell D. F. Defining the Business : The Starting Point of Strategis Planning. Englewood Cliffs / D. F. Abell. – N-Y : Prentice Hall, 2000.
49. Andrews K. R. The Concept of Corporate Strategy / K. R. Andrews. – Dow Jones-Irwin: Homewood, IL, 2007.
50. Mockler R. J. Strategic Management: An Integrative Context-Specific Process / R. J. Mockler // Idea Group Publishing : Harrisburg-Lon-don., 2002.

---

## ТЕМА 4. РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

- 4.1. Базові моделі реалізації стратегічного управління в органах влади
- 4.2. Методологія вироблення і прийняття стратегічних рішень у системі адміністративного менеджменту
- 4.3. Особливості реалізації стратегічного управління в органах влади
- 4.4. Стратегічне управління та формування програми діяльності органів державної влади в умовах євроінтеграції

***Ключові слова:** функціональна модель стратегічного управління, операціональна модель стратегічного управління, діяльнісна модель стратегічного управління, споживацька модель стратегічного управління, показники збалансованості кадрового складу організації, стратегічне мислення керівника, стадії стратегічного планування, стратегічне бачення, цілі стратегічного управління, структурні елементи стратегічного управління, стратегічний контроль, фактори впливу на стратегічне управління.*

### 4.1. Базові моделі реалізації стратегічного управління в органах влади

Відповідно до тематики дослідження, значну увагу потрібно приділити проведенню аналізу базових моделей реалізації стратегічного управління в органах влади.

Під моделлю реалізації стратегічного управління потрібно розуміти самодостатні методики та техніки, котрі розкривають загальну методологічну концепцію виконання висунутих керівником функціональних та організаційних цілей за допомогою оптимального використання усіх наявних ресурсів. Моделі реалізації стратегічного управління доволі часто виступають у формі організаційних й управлінських рішень, котрі спрямовані на розвиток та вдосконалення владної організації.

Моделі реалізації стратегічного управління обумовлені наявною системою пріоритетів, цілей, процедур та операцій з організації ефективної діяльності керівника стосовно процесу забезпечення роботи органу влади. Моделі стратегічного управління залежні від стратегії управління персоналом, а відповідно суворо підпорядковані процесу впровадження «генеральної стратегії». Через це особливої уваги заслуговує аналіз фундаментальної моделі організації стратегічного управління діяльністю керівника органу державної влади.

Генеральна модель стратегічного управління діяльністю керівника має два основні ступені: функціонування та розвитку організаційної структури.

Функціональна модель стратегічного управління досить часто корелюється із генеральною моделлю в напрямі забезпечення функціональних характеристик діяльності керівника. Причому функціональна модель стратегічного управління діяльністю керівника спрямована на оптимізацію діяльності персоналу органів державної влади.

У рамках дослідження функціональної моделі стратегічного управління особливої уваги заслуговує розгляд концепції І. Хентце, згідно якої проведено класифікацію окремих функціональних блоків, що є визначальними для структуризації служби управління персоналом. Методологічна цінність цієї концепції полягає у тому, що дослідником на базі чіткого визначення функцій діяльності керівника було виокремлено принципи системи управління персоналом, що розкриває сутність функціональної моделі стратегічного управління.

До таких принципів у концепції І. Хентце відносять: оптимізацію системи організації роботи (система пропозицій з великою кількістю варіантів, в межах якої здійснюється вибір найбільш раціонального варіанту системи управління персоналом для конкретної стратегії та умов управлінської ситуації); оптимальність діючої системи управління персоналом (залежно від поставленої керівником мети регулюється система управління персоналом, відповідно до чого упорядковується та спрямовується діяльність співробітників); пропорційність витрат на забезпечення системи управління за її функціями (підвищення витрат на здійснення відповідних функціональних завдань перекривається ефектом отриманих від виконання інших функцій, що безпосеред-

ньо обумовлює найбільш раціональний розподіл функцій); адекватність вкладу персоналу (при формуванні системи управління персоналом за функціями необхідно враховувати рівень підготовки персоналу, перспективи його розвитку); відповідальність (високоякісне виконання своїх функціональних зобов'язань персоналом).

Відповідно до цих принципів І. Хентце вдалося розробити структуру функціональних блоків, які визначають зміст функціональної моделі побудови стратегічного управління діяльністю керівника (табл. 4.1)

Таблиця 4.1

**Функціональна модель побудови стратегічного управління діяльності керівника**

<b>Функціональний блок</b>	<b>Завдання функціонального блоку</b>
Визначення потреб у персоналі	планування якісної потреби у персоналі; вибір методів розрахунку якісної потреби у персоналі; планування кількісної потреби у персоналі.
Забезпечення персоналом	отримання та аналіз маркетингової інформації про діяльність персоналу; розробка та використання інструментарію забезпечення потреби у персоналі; відбір персоналу та його кваліфікаційна оцінка.
Розвиток персоналу	планування та реалізація кар'єри та службового переміщення; організація та проведення навчання.
Використання персоналу	визначення змісту і результатів праці на робочих місцях; виробнича соціалізація; введення персоналу, його адаптація до професійної діяльності.
Мотивація результатів праці та поведінки персоналу	управління змістом та процесом мотивації службової поведінки персоналу; управління конфліктами; використання монетарних мотиваційних систем: оплата праці персоналу; використання негрошових систем мотивації: організація груп інтересів та суспільних комунікацій, методи та стиль регламентації робочого часу.
Правове та інформаційне забезпечення процесу управління персоналом	правове регулювання трудових відносин; статистика персоналу; інформування колективу організації з приводу кадрових питань; розробка кадрової політики.

Технологічно запровадження функціональної стратегії має здійснюватись таким чином. Перш за все, повинні бути чітко розподілені функціональні повноваження та на основі цього проведено ідентифікацію щодо визначення найбільш впливаючих на ефективність роботи органу влади. Згідно цього керівник вищого рівня мусить чітко визначити потребу у кількості персоналу, необхідного для того, аби забезпечити ефективність здійснення функціональних завдань, які покладаються на відповідний орган влади.

У другу чергу керівник мусить створити карту ресурсно-технологічного забезпечення, котра повинна містити чіткий план діяльності підрозділів, котрі будуть задіяні у виконанні тих чи інших функціональних завдань. У третю чергу потрібно створити систему критеріїв для діяльності персоналу окремих структурних підрозділів органу державної влади. Ці критерії, як відмічають дослідники, повинні включати наступні базові елементи: результативність, якість, своєчасність виконання функціональних завдань, стабільність виконання функціональних повноважень, мобільність прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

---

Врахування таких показників у межах реалізації функціональної моделі дає можливість провести чітку ідентифікацію своєчасності та рівня якості виконання покладених на управлінські кадри завдань, а відповідно й вчасно встановити ступінь перспективності розв'язання окремими структурними підрозділами проблемних моментів у роботі органу влади. Основним же пріоритетом використання функціональної моделі стратегічного управління виступає позбавлення від однакових функцій між співробітниками окремих структурних підрозділів під час виконання покладених на них завдань.

Функціональна модель стратегічного управління за таким принципом виконання повинна створити умови для забезпечення гнучкості системи управління кадрами в органі влади, інакше кажучи перетворити її на більш пристосовану до вимог організаційної структури базуючись на зміні поглядів на функціональні особливості роботи працівників. Принципово вагомим під час впровадження такої моделі стратегічного управління є в тому числі й те, що запровадження керівником вищого рівня нового завдання може коригуватись керівником нижчого рівня достатньо вільно, навіть зі змінами у процесі управління кадрами. Керівник нижчого рівня має можливість самостійно організувати проведення консультацій з власними підлеглими для того, щоб відкоригувати їх діяльність в напрямку більш ефективного виконання покладених на них завдань.

Подібний підхід має можливість виконувати роль оптимізаційного важеля у тому сенсі, що він скорочує процесуальну сторону делегування завдань, а відразу зорієнтовує працівників структурних підрозділів в бік збільшення компактності дій та підвищення їх результативності. Отже, функціональна модель стратегічного управління носить універсальний характер, а тому може використовуватись за будь-якої управлінської ситуації і майже кожним керівником стратегічного та тактичного рівнів управління.

Винятково значна роль у контексті дослідження базових моделей стратегічного управління діяльністю керівника органу державної влади належить операціональній моделі.

Операціональна модель стратегічного управління діяльністю керівника носить характер найбільш тактичної моделі, оскільки спричиняє вплив на усі аспекти існування державно-управлінської структури. Операціональна стратегія являє собою «набір правил, необхідних для прийняття управлінських рішень, якими організація керується у своїй діяльності при визначенні відносин та процедур для забезпечення діяльності організації» [10, с. 178]. Тому кожен структурний підрозділ органу державної влади повинен підготувати власні стратегії, котрі б конкретно враховували його психологічні особливості та вольові якості. Таким чином, операціональна модель створює умови для забезпечення функціональної стабільності владного органу в умовах модернізації його структурних підрозділів чи реформування. У переважній більшості подібна позиція є характерною для більшості сучасних спеціалістів, котрі дотримуються такого підходу у системі управління кадрами.

Зокрема, А. Марков доцільність запровадження цієї моделі розглядав через операціональну ефективність, яку вона має гарантувати, адже, на його думку, саме операціональність є фундаментальною стратегією розвитку організації. Отже, вченим було чітко доведено, що досягнути такої ефективності можливо лише за умови «чітко прописаної та зрозумілої стратегії, добре відлагоджених механізмів реалізації стратегії в її операціональній надбудові, де відбуваються певні зміни» [17, с. 67].

Подібний підхід до розуміння операціональної стратегії управління діяльністю керівника спрямований насамперед на підвищення ефективності органу влади через створення умов для забезпечення стабільності функціонування його структурних підрозділів. Відповідно, для того щоб забезпечити ефективність впровадження операціональної моделі стратегічного управління, керівник повинен досягнути відповідного ефекту, котрий, за твердженням Х. Метта, стає можливим через дотримання належних умов. До цих умов дослідник відносить наступні:

- ефективно налаштовану управлінську систему;
- чітко діючі канали взаємодії;
- відкритість організації до використання інноваційних ідей в управлінні;
- нехтування принципами бюрократичного управління персоналом.

Особлива роль у побудові стратегічної діяльності керівника належить діяльнісній моделі. Розвиток управлінської діяльності керівника закономірно здійснюється завдяки діяльнісній моделі стра-

---

тегічного управління керівника. Функціональний зміст цієї моделі зводиться до розвитку управлінського професіоналізму. Діяльнісна модель напряму пов'язана з управлінською діяльністю, через те що вона складається з кількох елементів: життєдіяльності окремих працівників та соціально-організованої діяльності. В основі реалізації управлінської діяльності полягає забезпечення потреб та інтересів в управлінні, що визначаються доцільністю функціонування управлінської системи. Саме така доцільність і є показовим критерієм для визначення ефективності та результативності функціонування керівника органу влади. У разі, коли керівник та керівний склад не відповідають подібній доцільності, то їх робота призводить до управлінської регресії органу влади.

*Додатково. «Діяльнісна модель стратегічного управління діяльністю керівника спрямована передусім на розвиток: здібностей персоналу до перебудови своєї діяльності на отримання результату; здібностей персоналу створювати механізми організаційних перетворень (послідовність, інструментарій та методика використання інструментарію); здібностей персоналу досягати бажаного результату (стратегічна ситуативність)» [22, с. 44].*

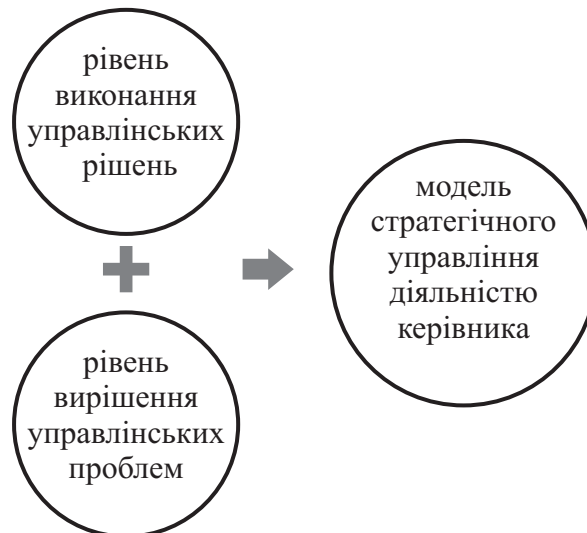
Діяльнісна модель стратегічного управління дозволяє керівнику організувати управлінській апарат у чітко встановленому напрямі. Проте однією із прогалин цієї моделі є неврахування особистісного фактора управлінців, а тому подекуди вона носить яскраво виражену технократичну модель, яка винятково спрямована на створення результату керівним складом. Саме через це доволі часто керівник, котрий використовує таку модель стратегічного управління, прагне будь-якою ціною жорстко спрямувати і підпорядкувати діяльність управлінців. Доцільність запровадження цієї моделі пояснюється, як відмічає Н. М. Власова, тим, що основне спрямування – це оптимізація процесу управлінської діяльності, котра реалізується через контролюючу та корегуючу функції керівника [8, с. 99]. Саме тому «системоутворювальний характер управлінської діяльності в організації дозволяє стверджувати: наскільки ефективна в організації управлінська діяльність, настільки є успішною і сама організація» [8, с. 111].

Діяльнісна модель стратегічного управління, у першу чергу, передбачає узгодження потреб керівника і підлеглого у напрямі оптимізації їх функціональної взаємодії. Така модель стратегічного управління, на відміну від всіх інших, призводить до розвитку управлінської діяльності як керівника, так і його управлінського процесу, а тому традиційно носить соціально-організований характер. Діяльнісна модель стратегічного управління визнається найефективнішою за умов проведення змін в управлінській структурі, а також виходу з кризових ситуацій, до яких вони можуть призвести. Подібну модель перш за все спрямовано на конструктивну діяльність керівника. Вона передбачає реконструкцію причин утруднення виконання відповідних управлінських рішень, а відтак слугує новою нормою для такої діяльності. Сутність запровадження діяльнісної моделі стратегічного управління, на думку Є. В. Маслова, полягає в тому, що саме завдяки їй керівник опановує механізм діяльнісного підходу, який дозволяє йому налагоджувати стосунки з управлінським персоналом вступаючи на його безпосередню позицію [18, с. 99].

Складові елементи діяльнісної моделі стратегічного управління діяльністю керівника відповідно до концепції А. Авілов зображено на Рис. 4.1.

Одним із проблемних питань при впровадженні цих двох елементів реалізації діяльнісної моделі виступає брак чітко визначених поведінкових норм, котрі б регулювали увесь спектр управлінських дій керівного складу органу влади. Тому рівень вирішення управлінських завдань керівником щодо персоналу органу державної влади характеризується його здатністю реалізовувати управлінські рішення. Тобто переважно йдеться про певні корективи, які здійснює керівник у процесі виконання своїх обов'язків згідно з вимогами реальної ситуації. Доволі часто у випадку, коли керівник показує свою ефективність, по суті його діяльність може зводитись тільки до єдиної риси – вміння впроваджувати стандартне управлінське рішення через корегування власної діяльності чи навіть тактичної зміни власних рішень. Отже, потрібно відмітити, що саме таке корегування й може виступати серйозною умовою забезпечення ефективності впровадження діяльнісної моделі стратегічного управління.





*Рис. 4.1 Діяльнісна модель стратегічного управління діяльністю керівника*

Головними критеріями цієї моделі скоріш за все можуть виступати наступні:

- узгодження інтересів та потреб між керівником та управлінським персоналом, що традиційно вимагає розробки відповідних засобів, принципів та механізмів роботи з кадрами;
- аналітична діяльність, котра супроводжується розробкою новітніх форм та методів роботи з кадрами у сенсі відпрацювання оптимізаційного підходу до процесу організації управлінської діяльності;
- оперативність реакції керівника з боку врахування організаційних потреб підлеглих у напрямку виконання покладених на них завдань;
- взаємодія керівника з підлеглими в процесі виконання ними певних рішень, котрі ґрунтуються на єдності їх спрямувань.

Використання діяльнісної моделі стратегічного управління, як відмічає А. П. Ємельянов, по-перше, спрямоване на вдосконалення процесу взаємодії керівника з управлінськими кадрами, а по-друге – на посилення інтеграції низки організаційних процесів у діяльності конкретного органу влади, як по вертикалі, так і по горизонталі. Виходячи з даного положення, «кожен працівник органу державної влади повинен розуміти рівень своєї задіяності у функціонуванні відповідної організаційної структури, а відтак чітко орієнтуватись в стандартах, на які має бути зорієнтована його робота» [12, с. 30].

***Додатково.** Головна складність, з якою стикається керівник, який обирає діяльнісну модель, полягає в «установленні проміжного міжфункціонального управління процесами, коли структура управління має бути перебудована з ієрархічної на матричну (процес-орієнтовану)... члени команди мають навчитись одночасно носити дві шляти, одну – функціональну, другу – командну)» [12, с. 40].*

Особливу методологічну цінність, на думку П. Дойля, складає процес-орієнтована діяльність керівника, яка базується на методології безперервного та системного покращення [11, с. 241]. Згідно з цією методологією підбираються методи та інструменти діяльності керівника, здійснюється систематичне навчання кадрів, редагуються їх функціональні обов'язки, переформатовується організаційна структура та навіть можуть в певній мірі змінюватися функції.

Діяльнісна модель стратегічного управління діяльністю керівника перебуває у тісному взаємозв'язку з моделлю корпоративних стратегій.

Під моделлю корпоративних стратегій потрібно розуміти перелік базових напрямків, цілей, стрижневих планів реалізації чи стратегій для їх досягнення, що вказані певним чином задля визначення конкретного способу, за яким організація працює або планує працювати та до якого

---

типу розвитку вона тяжіє. Згідно із цим, головні дії керівника зводяться до управління своїми стратегіями у визначених напрямках:

- внутрішні ресурси організації (персонал);
- зовнішнє середовище організації (громадськість, заради якої функціонує відповідна державно-управлінська структура);
- здатність керівника спільно з підлеглими формувати поточний імідж організації.

Технологічно корпоративна стратегія складається з фіксації цілей організації та класифікації поглядів на варіанти їх досягнення.

Відтак за умови реалізації моделі корпоративних стратегій важливо виходити із розуміння стратегії як процесу управління внутрішніми та зовнішніми ресурсами організації. Стратегія управління внутрішніми ресурсами передбачає розвиток навичок персоналу, інвестування у працівників кожного структурного підрозділу конкретної управлінської організації. Саме через це модель корпоративних стратегій спрямовано на забезпечення функціональності організаційної структури стратегічного управління кадрами у владних органах.

Головна ціль моделі корпоративних стратегій зводиться до створення умов для своєчасного пристосування організації до нових соціально-політичних та економічних реалій. Принципово важливо відзначити і той факт, що корпоративні стратегії досить часто спрямовані на тиражування ефективної управлінської діяльності, проте забезпечити подібний ефект достатньо складно, оскільки як вдалі, так і невдалі стратегії скопіювати керівнику доволі складно. Це обумовлено тим, що саме здібність до такого копіювання полягає у площині досвіду, а його запозичити практично не можливо, лише отримати самостійно.

Окремою моделлю стратегічного управління є модель стратегічного лідерства керівника. Результативність та функціональна спроможність органу влади закономірно визначається стратегією лідерства керівника. Ця модель визнається найефективнішою у таких адміністративних ситуаціях, коли малодосвідчені керівники бажають посісти позицію лідера. Модель стратегічного лідерства допомагає керівнику базувати свою роботу на стабільному прагненні використовувати інновації, тим самим підвищуючи рівень функціональної та організаційної ефективності функціонування органу державної влади. Керівники, які надають перевагу цій моделі, відкриті до модернізаційних пошуків оптимізувати діяльність не лише персоналу, власну, але й до зміни стратегічного вектору розвитку конкретної організаційної структури органу державної влади.

Модель стратегічного лідерства керівника у напрямі управління кадрами органів влади має бути спрямована на залучення кадрів з високим рівнем кваліфікації та творчими здібностями. Найважливішими аспектами запровадження цієї моделі є формування відповідної системи оплати праці керівних кадрів, їх стимулювання, а також створення сприятливої психологічної атмосфери й підтримки творчого підходу до роботи, постійне підвищення кваліфікації забезпечення можливостей службового і наукового зростання. Однак технологічним недоліком запровадження цієї моделі можуть виступати недооцінення фактора перепідготовки управлінських кадрів, забезпечення для них соціальних гарантій. Відповідно до цього модель стратегічного лідерства базується лише на стратегічних критеріях, які працюють на забезпечення лідерських позицій, як діяльності керівника, так і системи управління загалом, тим самим знижуючи рівень ефективності тактичних дій працівників владного органу.

Окрім цього, модель стратегічного лідерства може використовуватись керівником в межах тих управлінських органів, котрі доволі ефективно працюють, тим самим надаються відповідні управлінські послуги. Вважається, що такі структури не потребують реформування своєї структури або перегляду видів діяльності. Через це керівник владного органу, котрий не потребує змін, загалом може використовувати таку модель стратегічного управління, через те що вона у повній мірі буде відповідати певній робочій ситуації. Інакше ця модель може виявитись функціонально небезпечною і це може позначитись безпосередньо не тільки на технології керування кадрами конкретного владного органу, але й змінить стратегічні орієнтири, на яких базується діяльність керівника.

Самостійною моделлю стратегічного управління, що має перспективи на застосування, поміж інших може використовуватись модель стратегічної диференціації. Сутність цієї моделі полягає у здійсненні такої діяльності керівника, котра була б спрямована на створення умов для концент-

---

рації органом влади основних зусиль у декількох напрямках. Така модель є характерною перш за все для організаційних структур тих владних органів, котрі знаходяться на етапі реформування, іноді навіть доволі тривалого процесу реформування, а також суцільної модернізації. Зазначена модель доволі часто має можливість призвести до перетворення загальних пріоритетних напрямів розвитку органу влади. Наприклад, здійснення адміністративної реформи з необхідністю, може супроводжуватись використанням моделі стратегічної диференціації, через те що її метою є не тільки методологічна, а й технологічна оптимізація функціонування системи органів державної влади на відповідному етапі соціально-політичного та економічного розвитку суспільства.

Відповідно до логіки аналізу моделей стратегічного управління діяльністю керівника можна також окремо виокремити модель стратегічної стабілізації. Зазначена модель передбачає залучення, закріплення та стабілізацію персоналу. Її безпосередня спрямованість поширюється на забезпечення внутрішньоорганізаційного переміщення персоналу у разі функціональної необхідності органу державної влади. Складовими елементами цієї моделі виступають: перепідготовка кадрів та надання їм належних соціальних гарантій.

Введення моделі стратегічної стабілізації вірогідно може пов'язуватись з необхідністю реалізації «стратегії скорочення масштабів діяльності керівника, коли відбувається своєрідне дезінвестування, коли орган державної влади перебуває у стані реформування і коли потрібно провести «санацію», позбутись застарілого персоналу» [13, с. 24]. Відповідно до цього, функціональний зміст реалізації цієї моделі зводиться до масових звільнень персоналу і допомозі з працевлаштуванням, стимулюванні дострокового виходу на пенсію, збереження найбільш цінної частини персоналу, перекваліфікації працівників. Керівник, який запроваджує модель стратегічної стабілізації у діяльності органу державної влади, практично не здійснює набору нового управлінського персоналу, що подекуди може виявитись і небезпечним та обумовлює потребу підвищення його кваліфікаційного рівня.

Однак керівник стратегічного рівня управління, запроваджуючи модель стратегічної стабілізації, особливу увагу має приділяти тому, аби забезпечити певну корелятивність у діяльності структурних підрозділів органу державної влади. Це пов'язано із тим, що ця модель має певні функціональні виклики, оскільки вона може призводити до того, що окремі підрозділи органу державної влади можуть розвиватись мобільніше, функціонувати ефективніше, тоді як інші підрозділи ледь встигатимуть за ними. Це може призвести до певної функціональної та організаційної дисбалансованості у діяльності органу державної влади. З огляду на це, доцільно чітко класифікувати основні рівні реалізації моделі стратегічної стабілізації. До таких рівнів слід віднести такі три види стратегій, які можуть запроваджуватись до певної управлінської ситуації: наступальна, власне стабілізаційна, стратегія виживання.

Наступальна стратегія характеризує діяльність керівника, спрямовану на досягнення результату будь-якою ціною, вона носить яскраво виражений технократичний характер, а тому у більшості випадків вона гарантує максимальну результативність. Запровадження наступальної стратегії вимагає від керівника вміння здійснювати свої функціональні повноваження у складних умовах, здатність запроваджувати нетрадиційні методи діяльності та прийняття державно-управлінських рішень. Здебільшого керівник, який використовує таку методику діяльності, виступає як системний реформатор.

Власне стабілізаційна стратегія спрямована на забезпечення функціональної збалансованості у діяльності органу державної влади. Керівник, який запроваджує відповідну стратегію, характеризується як обережний менеджер-адміністратор, який є прихильником традиційних методів діяльності.

Стратегія виживання передбачає скорочення чисельності персоналу, а відтак це може супроводжуватись зменшенням кількості функціональних повноважень структурних підрозділів. Керівник, який запроваджує стратегію виживання, як правило, поєднує у собі жорсткі інноваційні та адміністративно-регламентаційні здібності, він здатний піти на радикальні кроки у реалізації стратегії розвитку організаційної структури. На нашу думку, необхідним структурним елементом моделі стратегічної стабілізації виступає також управлінська стратегія. Під нею доцільно розуміти набір правил, прийомів та процедур, необхідних для прийняття державно-управлінсь-

ких рішень, якими керується керівник у своїй діяльності при формуванні системи професійних відносин з управлінським персоналом.

Стратегічної стабілізації керівнику не вдасться досягнути, якщо він не буде спроможний розробляти та запроваджувати ресурсну стратегію. Тому керівник органу державної влади у своїй діяльності має жорстко керуватись чітко регламентованими правилами прийняття державно-управлінських рішень щодо чіткого розподілу управлінського ресурсу за напрямками функціонування державно-управлінської структури.

Окремою моделлю стратегічного управління діяльністю керівника є споживацька модель. Запровадження споживацької моделі стратегічного управління у діяльності керівника передбачає реалізацію спільних інтересів між керівником та управлінським персоналом у процесі реалізації функціональних повноважень за умови, коли між ними не існує спільних цілей та цінностей. Отже, керівник використовує персонал на власну користь, аби він працював на реалізацію його інтересів, а персонал, у свою чергу, використовує таку можливість для задоволення власних потреб.

Споживацька модель у системі стратегічного управління персоналом характеризується кризою з одного боку, високою плинністю персоналу через невдоволення своєю роботою, з другого – зберігається основний склад персоналу переважно пенсійного та передпенсійного віку. У результаті цього притік кваліфікованого персоналу знижується, зокрема має місце прихована плинність кадрів, що позначається на показниках їх неповної зайнятості та в низькій результативності. Водночас важливими характеристиками результативності споживацької моделі є сумнівність персоналу, мінімізованість ініціативності щодо запровадження новітніх технологій діяльності, імітація лояльності, підприємливість та активність, спрямовані на досягнення власних цілей (табл. 4.2.).

Таблиця 4.2

**Особливості споживацької моделі у системі стратегічного управління персоналом**

<b>Основне гасло керівника</b>	«Для роботи необхідні різні люди. «Виходячи із цього, керівник спирається виключно на наявний потенціал управлінського персоналу, максимально використовуючи його на тих посадах, які не потребують запровадження інноваційних підходів» [30, с. 127].
<b>Основний мотиваційний прийом</b>	«Надання відповідних соціальних гарантій, винагород, дотримання певних формальних критеріїв» [30, с. 127].
<b>Основна функціональна мета</b>	«Зводиться до кадрового контролю за виконанням персоналом посадових інструкцій. При цьому «планування персоналу носить стихійний характер, оскільки набір співробітників відбувається за формальними критеріями, ... відсутнє планування кар'єри, кадровий резерв, ставка робиться на залучення керівників ззовні» [30, с. 128].

Одним із недоліків споживацької моделі є нехтування принципами корпоративної культури, що позначається на умовності взаємної відповідальності та формальності етичних стандартів. Отже, така модель не дозволяє досягнути певної єдності в інтересах та конгломеративності у відносинах між керівником та управлінським персоналом. Відповідно до цього стратегічна діяльність керівника органу державної влади щодо управління його персоналом має бути побудована на паритетних засадах, а відтак обумовлює запровадження партнерської моделі діяльності керівника.

Партнерська модель передбачає налагодження взаємовигідних партнерських відносин між керівником органу державної влади та його персоналом, в результаті чого відбувається узгодження цілей та цінностей між ними, професійний розвиток персоналу забезпечується організаційною структурою, відповідно до чого відбувається розвиток організації.

Партнерська модель характеризується відносною нестабільністю: плинністю кадрів, що по-



---

яснюється різкими змінами в стратегії розвитку організації і кадровій політиці: з одного боку, співробітник перестає відповідати зростаючим вимогам; з другого боку, потенціал співробітника значно вищий, ніж зміст діяльності і посада, яку він обіймає... кадрова ротація носить стихійний характер, плинність кадрів мінімізована, кадровий склад незбалансований за окремими показниками (вік, кваліфікація). Виходячи з цього, основними функціональними характеристиками цієї моделі виступають: активна участь персоналу у професійній діяльності, реалізація нових кадрових методик та технологій; нормативна і мотивована лояльність у ставленні до персоналу; відповідальність і організованість персоналу; спрямованість персоналу на власний професійний саморозвиток.

Основними принципами партнерської моделі виступає вибірковість та раціональність, що безпосередньо проявляється у прихильності керівника до розвитку потенціалу ініціативних працівників. Основною функцією моделі виступає моніторинг персоналу, формування мотиваційного та психологічного клімату в колективі, адресне планування персоналу, відбір, оцінка й просування персоналу здійснюються на основі компетентності та прагнення до саморозвитку в професійній діяльності за допомогою об'єктивних критеріїв, формування кадрового резерву відбувається вибірково.

***Додатково.** Запровадження партнерської моделі стратегічного управління, на думку С. Крейна, спрямоване на запровадження новацій та інтенсифікації розвитку організаційної структури. Досить часто функціональною характеристикою такої моделі може виступати підвищення рівня керованості організаційної структури та збільшення чисельності управлінського персоналу.*

У контексті реалізації стратегічної діяльності керівника важлива роль належить індифікативній моделі. Відповідно до цієї моделі відносини між керівником та персоналом у межах організації базуються на однакових цілях та цінностях. Саме тому запровадження індифікативної моделі у діяльності керівника є однією із найважливіших, оскільки вона спрямована на розвиток управлінського потенціалу організації, а відтак організація набуває певної функціональної динаміки лише у разі професійного розвитку управлінського персоналу.

Одним із недоліків запровадження цієї моделі можуть виступати ситуації, коли керівник та управлінський персонал не розуміють спільності цілей та інтересів, оскільки вони керуються лише ситуативними інтересами, а відтак розвиток організації та управлінського персоналу відбувається цілком автономізовано. Саме тому особливістю такої моделі є деструктивний характер відносин між керівником та управлінським персоналом, коли одні та інші цілеспрямовано підривають репутацію один одного. Тобто, принципово важливо, щоб керівник визначав ефективність такої моделі за наступними індикаторами: характеристика персоналу в межах певної управлінської ситуації; принципи кадрової політики щодо мотивації, винагороди, розвитку персоналу, організації кадрової роботи; специфіка технологій управлінської діяльності, які застосовуються у роботі з кадрами; особливості корпоративної культури.

За умови запровадження індифікативної моделі кадрова ситуація характеризується стабільністю, плинність персоналу мінімальна і пов'язана з об'єктивними умовами плинність кадрів носить впорядкований характер, що супроводжується планомірним відтворенням кадрового потенціалу організації (рис. 4.2).

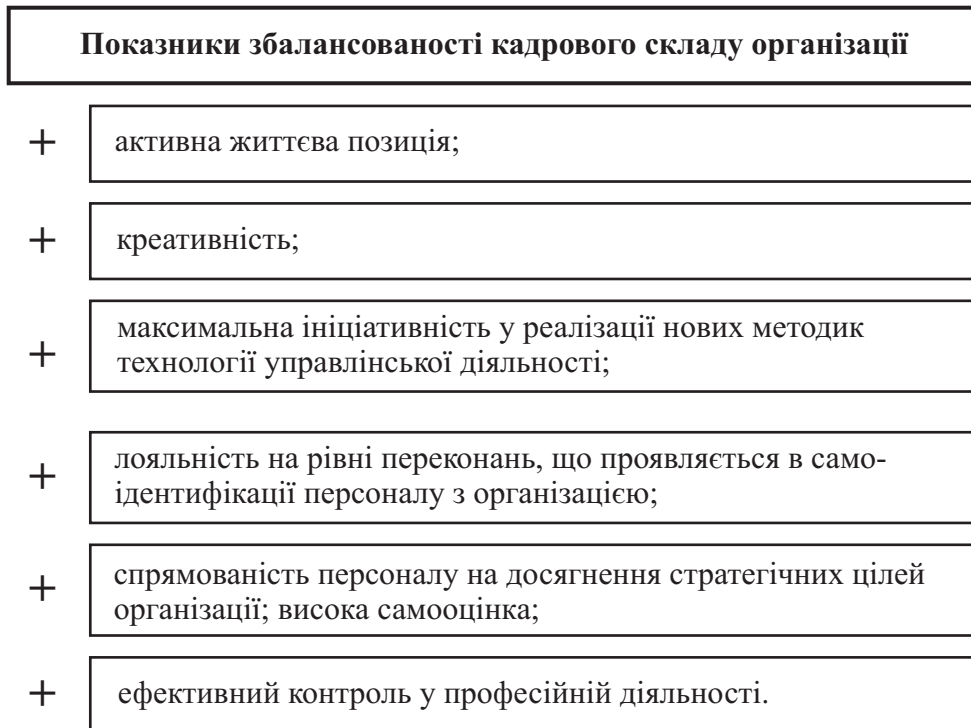
Головним пріоритетом запровадження цієї моделі виступає розвиток особистісного і професійного потенціалу персоналу. Відповідно до цього основною функцією керівника, згідно з цією моделлю, є делегування повноважень і відповідальності, що дозволяє здійснювати стратегічне планування персоналу.

Саме індифікативна модель стратегічного управління у діяльності керівника спрямована на забезпечення відбору співробітників на основі їх ціннісних орієнтацій і особового потенціалу. Загалом індифікативна модель спрямована на забезпечення професійного розвитку і посадово-просування персоналу відповідно до практики заміщення посад зі складу кадрового резерву.



---

Відтак така модель гарантує дотримання високих етичних стандартів формування корпоративної культури, що з необхідністю локально поширюється на організаційну структуру загалом.



*Рис. 4.2 Характеристика індикативної моделі стратегічного управління*

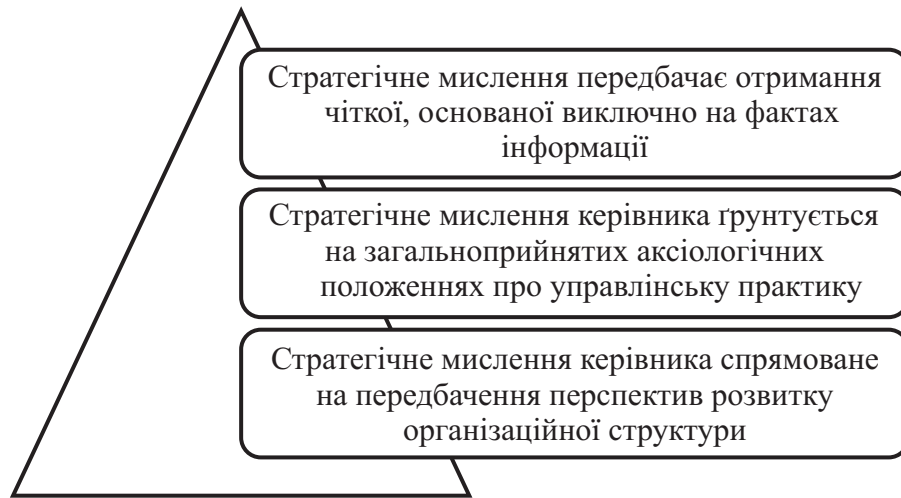
Таким чином, важливим показником ефективності запровадження моделей стратегічного управління є переваги, які отримує керівник в організації управлінської діяльності від вибору окремого варіанту стратегії. Залежно від варіанту моделі стратегічної діяльності, яку обирає керівник, вибудовуються напрями роботи з управлінським персоналом. Кожна з таких моделей обирається керівником індивідуально, але у чистому вигляді вона функціонувати не може, а тому завжди носить синтезований характер, включає декілька варіантів моделей стратегічного управління, кожен із яких визначається організаційними потребам та ситуативними умовами функціонування органу державної влади. Вибір таких варіантів традиційно визначається стратегічним мисленням керівника, яке є важливим складовим елементом його стратегічної діяльності.

#### **4.2. Методологія вироблення і прийняття стратегічних рішень у системі адміністративного менеджменту**

Стратегічне мислення, яке характеризує здатність керівника накопичувати стратегічні знання, являє собою чи не єдиний спосіб формального та реального прогнозування розвитку органу державної влади. Тобто стратегічне мислення керівника складає основу прийняття державно-управлінських рішень, сприяє зниженню ризику при прийнятті таких рішень, тим самим допомагає усвідомити єдність загальної мети в межах певної організаційної структури.

Аналізуючи сутність стратегічного мислення керівника, доцільно виходити із розуміння функціональної сутності стратегії. Під останньою традиційно розуміється інтегрований набір заходів, необхідних для розвитку організаційної діяльності керівника. Аби розробити такі інтегровані заходи, керівник повинен володіти стратегічною методологією розуміння проблеми. З цією метою керівник має сформулювати системний підхід до розроблення та реалізації стратегії, адже саме це і виступає важливим засобом прийняття стратегічного рішення. Його ефективність визначається критерієм реакції на неочікувану можливість зіштовхнутись з проблемною ситуацією.

Стратегічне мислення керівника – це така його методологічна здібність, яка може виступати своєрідним функціональним планом, відповідно до якого спрямовується діяльність організаційної структури. Загалом стратегічне мислення завжди спрямоване на забезпечення відповідних організаційних змін у структурі. Відтак, стратегічне мислення керівника є результатом ефективної системи навчання та розвитку комунікативних здібностей (рис. 4.3.).



*Рис. 4.3 Правила стратегічного мислення.*

Важливою проблемою, з якою стикається керівник органу влади в процесі реалізації своїх функціональних повноважень, є розробка та реалізація технології стратегічного управління, яка з необхідністю має супроводжуватися стратегічним мисленням. Секрет стратегічного управління – в наявності відповідного мислення, що дозволяє: здійснювати стратегічне бачення перспектив діяльності; ухвалювати стратегічні рішення (на основі аналізу); «бачити» взаємозв'язки стратегії і політики і управляти ними. Відтак стратегічне мислення базується на розвинених здібностях рефлексій, навичках набутих емпіричним шляхом (у процесі управлінської практики) або на спеціальних заняттях (організаційною діяльністю, розумових іграх) [32].

Особливу увагу в даному контексті слід звернути на той факт, що саме стратегічне мислення забезпечує повноту розуміння методології державно-управлінських проблем та технологію їх вирішення. Це пов'язано з тим, що абстрактність, яка властива стратегічному управлінню, ускладнює його розуміння, а відтак і належне здійснення. З цією метою, аби забезпечити реалізацію стратегічного управління, керівник має володіти практикою стратегічного міркування.

***Додатково.** Стратегічне мислення спрямоване на досягнення стратегічних цілей розвитку організації. Тобто стратегічне мислення керівника є арсеналом стратегічних засобів (соціально-психологічні, організаційні технології, методи, методики та прийоми) управління діяльністю персоналу організації щодо спрямування його на досягнення стратегічної мети.*

Для розуміння стратегічного мислення доцільно виходити з його стратегічного механізму регулювання процесу прийняття та реалізації управлінських рішень (оформлених у вигляді стратегій, концепцій, пріоритетів). Відповідно до цього стратегічне мислення керівника базується на розробці альтернативних моделей розвитку організаційної структури, які мають вибудовувати чіткі пріоритети «від минулого через теперішнє до майбутнього» [3].

Стратегічне мислення керівника спрямоване на формування нового парадигмального підходу до системи управління персоналом. Такий підхід, на думку німецьких вчених, має базуватись на розробці та запровадженні нової управлінської парадигми. Основними аспектами такої парадигми виступають положення: управління персоналом має здійснюватися, виходячи зі стратегічних завдань організації, а не бути лише засобом, що реагує на проблеми, які вини-

кають у процесі адміністративної практики; людина – найважливіший ресурс організації, а не засіб її функціонування; функції управління персоналом є основним завданням менеджменту організації [9, с. 93].

Аналізуючи специфіку стратегічного мислення сучасного керівника органу влади, доцільно виходити із того, що таке мислення передусім має носити прагматичний характер. Це, зокрема, пов'язується із тим, що стратегічне управління персоналом являє собою програмний спосіб мислення і управління, що забезпечує узгодження цілей, можливості організації та інтересів її персоналу. Відповідно до цього, саме стратегічне мислення керівника визначає «генеральний курс розвитку організаційної структури», сприяючи тим самим підвищенню мотивації, зацікавленості всього персоналу у його реалізації. Це свідчить про те, що стратегічне мислення є основою розробки та реалізації стратегічної діяльності керівника.

Процес організації останньої включає не лише програми розвитку, але і ухвалення, і виконання рішень, розрахованих на перспективу. Тобто стратегічне мислення керівника носить функціональний характер, оскільки спрямоване на розробку комплексу заходів визначення пріоритетності цілей і динаміки розвитку організаційної структури, своєчасності запровадження дій, передбачення, аналізу наслідків таких дій.

Виходячи із цього, основним критерієм стратегічного мислення керівника органу влади має бути чітка орієнтація на реалізацію стратегічних пріоритетів у довгостроковій перспективі. Це свідчить про те, що стратегічне мислення завжди зорієнтоване на реалізацію стратегічного планування. Методологічна єдність стратегічного мислення та стратегічного планування чітко простежується через основні стадії реалізації останнього (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

#### Основні стадії стратегічного планування

<b>(а)</b>	планування, яке засноване на прогнозуванні (розширення тимчасового горизонту планування; виявлення неточностей в прогнозах; розробка і застосування оптимізаційних методів прогнозування (трендовий аналіз, регресійний аналіз, моделі стимуляцій);
<b>(б)</b>	зовнішньо орієнтоване планування (плани, які базуються на стратегічному мисленні, відрізняються від статичних планів тим, що розподіл ресурсів здійснюється динамічно, відповідно до чого керівник шукає нової можливості переміщення в портфельній матриці у вигіднішу позицію шляхом набуття нових здібностей, що відповідає потребам організаційної структури);
<b>(в)</b>	безпосереднє стратегічне управління (результатом стратегічного управління є поєднання стратегічного планування та тактичного (щоденного) управління у єдиний чітко узгоджений процес, що є невід'ємною складовою прийняття ефективних державно-управлінських рішень).

Аналізуючи специфіку стратегічного мислення сучасного керівника органу влади, слід виходити із основних гносеологічних прийомів, які визначають відповідні типи прийняття керівником стратегічних рішень. До таких прийомів слід віднести:

1) можливість керівника сформулювати власну концептуальну систему, яка б дозволяла чітко класифікувати типи стратегічних завдань, що перед ним постають у процесі управлінської діяльності (стратегічні завдання визначають тип розвитку організаційної структури);

2) здатність керівника чітко узгоджувати стратегічні та тактичні завдання у процесі професійної діяльності, аби розробити альтернативні варіанти управлінських рішень;

3) спроможність керівника розробляти стратегічні методики подолання кризових ситуацій у сучасних умовах соціально-політичного та економічного розвитку;

4) утвердження керівником стратегічної системи мотивації, відповідно до реалізації стратегічних принципів розвитку організаційної структури.

---

Відтак, наведені вище гносеологічні прийоми керівника щодо прийняття управлінських рішень є важливою складовою динамізації процесу реалізації стратегії. Це свідчить про те, що ефективна діяльність керівника передусім має бути спрямована на розвиток стратегічного мислення.

*Додатково. Стратегічне мислення керівника мусить бути спрямоване на формування його стратегічного бачення, яке виникає лише за умови спроможності керівника співставити мету та результат організаційної діяльності з логікою організаційно управлінського мислення. Таке стратегічне бачення з позиції класиків теорії стратегічного управління дозволяє моделювати систему діяльності (будувати статичну і динамічну складові стратегії), що здебільшого і визначає її успіх.*

Управлінець будь-якого рівня ієрархії повинен мати, як мінімум, два погляди на управлінську діяльність: конкретно на ситуацію, що склалася, і з позицій більш загального рівня. Це дозволяє змоделювати процеси на макрорівні з подальшим доповненням такого бачення конкретними знаннями. Виникає перехід між стратегічним і тактичним баченням, що дозволяє виключити руйнування різномасштабних систем діяльності, вбудованих один в одного. Завдяки цьому і відбувається перебудова мислення керівника із тактичного на стратегічний рівень, що позначається на оцінці та ставленні керівника до певних подій чи конкретних управлінських ситуацій.

Стратегічне бачення доцільно розглядати як один із важливих структурних елементів реалізації стратегічного мислення, який забезпечує розробку та реалізацію окремих управлінських стратегій. У такий спосіб стратегічне бачення керівника органу державної влади: визначає перспективні напрями його розвитку; забезпечує формування технологій, методів, способів, прийомів стратегічної діяльності персоналу; є динамічною моделлю систематизації діяльності персоналу, відповідно до внутрішніх організаційних потреб та вимог зовнішньоорганізаційного розвитку.

### 4.3. Особливості реалізації стратегічного управління в органах влади

Стратегічне управління є важливим теоретичним та практико-прикладним інструментом прийняття управлінських рішень керівником. Відповідно до цього його основною метою є забезпечити нововведення в організаційній структурі у такий спосіб, аби вони гарантували її розвиток. Виходячи із цього, стратегічне управління як засіб розвитку діяльності сучасного керівника органу влади має відповідати наступним цілям (рис. 4.4).

Особливо цікавий підхід до розуміння стратегічного управління як засобу розвитку діяльності сучасного керівника органу влади запропоновано В. Кноррігом [15]. На його думку, стратегічне управління являє собою динамічну сукупність п'яти взаємопов'язаних між собою управлінських процесів, між якими існує стійкий зворотний зв'язок, що й гарантує розвиток діяльності сучасного керівника органу державної влади. Структура стратегічного управління, розроблена дослідником, стосувалась діяльності керівника бізнес-сектора. Адаптуючи цю структуру до діяльності керівника органу державної влади, можемо констатувати наступне: стратегічне управління складається з таких структурних елементів, які гарантують розвиток діяльності керівника. До таких елементів належать:

- 1) аналіз середовища;
- 2) визначення цілей функціонування органу державної влади;
- 3) вибір стратегії функціонування органу державної влади та його управлінського персоналу зокрема;
- 4) реалізація стратегії функціонування органу державної влади;
- 5) оцінка та контроль реалізації стратегії діяльності керівника.

Проаналізуємо кожен із цих структурних елементів.

1) Аналіз середовища є важливим структурним елементом процесу організації стратегічного управління, в межах якого визначаються базові цілі органу державної влади загалом, розробляється стратегія поведінки персоналу, яка спрямована на забезпечення його функціональної

мети. Аналіз середовища у цьому контексті включає мобільну реакцію керівника на умови, фактори, а також і виклики не лише державного управління, але й соціально-економічного та політичного розвитку суспільства. У такому контексті стратегічне управління має забезпечити збалансованість діяльності керівника відповідно до умов розвитку суспільства. Якщо такої збалансованості досягнути не вдасться, орган державної влади може перейти у стан адміністративно-функціональної стагнації. Аналіз середовища, як складовий елемент стратегічного управління включає такі основні параметри: макросередовище; безпосереднє середовище; внутрішня сфера організації.



**Рис. 4.4** Цілі стратегічного управління

***Додатково.** «Аналіз макросередовища є важливою складовою стратегічного управління як засобу розвитку діяльності керівника органу державної влади, оскільки включає вивчення різних форм зовнішнього впливу на функціонування відповідної державно-управлінської структури. До таких форм впливу належать: економіка, правове регулювання та управління, політичні процеси, природне середовище і ресурси, соціально культурні фактори розвитку суспільства, науково-технічний і технологічний розвиток суспільства, комунікативні інфраструктури» [2, с. 76].*

У ролі середовища виступає управлінський персонал та його безпосередній зв'язок з громадянами у процесі надання ним відповідних державно-управлінських послуг. У свою чергу, аналіз внутрішнього середовища спрямований на чітке формулювання як мети та спрямованості органу державної влади, так і здатності персоналу забезпечувати реалізацію цієї мети та відповідати стратегічній спрямованості державно-управлінської структури. Традиційно аналіз внутрішнього середовища здійснюється за такими основними напрямками: персонал організації, його потенціал, кваліфікація, інтереси та ідеологічні переконання; організація управління; надання послуг громадянам; маркетинг; організаційна культура.

Відповідно до цього стратегічне управління як засіб розвитку діяльності сучасного керівника органу державної влади, в першу чергу, спрямоване на встановлення балансу інтересів керівник-персонал-суспільство. Така тріада є методологічно виправданою лише в тому випадку, якщо вона гарантує баланс інтересів не лише на рівні керівник – персонал, але й на рівні збалансованості інтересів різних соціальних інститутів, від яких напряму залежить спрямованість відповідного органу державної влади, а відтак характер, зміст та спрямованість діяльності безпосереднього



---

його керівника. У такому контексті стратегічне управління спрямоване на гарантування такого балансу інтересів, який би визначав перспективи розвитку організації, а головне – забезпечував її цільову орієнтацію.

2) Визначення цілей функціонування органу державної влади. Отже, слід говорити про стратегічне управління як засіб розвитку діяльності керівника органу державної влади лише у контексті чіткого формулювання цілей його діяльності, шляхом формулювання довгострокових та короткострокових цілей.

3) Вибір стратегії функціонування органу державної влади та його управлінського персоналу зокрема. Вибір стратегії функціонування органу державної влади залежить від конкретної управлінської ситуації, а саме можливості управлінського потенціалу відповідати новим викликам часу, його здатність сформувати ефективність традиції у сфері прийняття стратегічних рішень.

4) Реалізація стратегії функціонування органу державної влади. Реалізація стратегії являє собою традиційну діяльність керівника щодо реалізації відповідного плану. Однак, на думку Е. М. Барті, не завжди наявність стратегії свідчить про реалізацію стратегічного управління як одного з варіантів розвитку діяльності сучасного керівника [4].

Стратегічне управління відіграє важливу роль у розвитку діяльності керівника, оскільки саме йому належить здатність не лише розробляти та реалізовувати відповідну стратегію, а також і здійснювати контроль за персоналом на предмет його спроможності реалізувати відповідну стадію виконання стратегії.

5) Оцінка та контроль реалізації стратегії діяльності керівника. Реалізація стратегії створює всі необхідні умови для розвитку діяльності керівника, якщо вона вибрана правильно, то вона гарантуватиме результативність його діяльності. У результаті цього діяльність керівника може призводити до зміни внутрішнього та зовнішнього середовища функціонування державно-управлінської структури. Тому важлива роль належить організації системи контролю за реалізацією відповідної стратегії за критерієм того, наскільки вона є результативною не лише для діяльності керівника, але і всієї організаційної структури.

Виходячи із цього, слід відзначити, що важливою складовою стратегічного управління як засобу розвитку діяльності керівника органу державної влади є стратегічний контроль. Його основною метою є виявлення ефективності чи неефективності реалізації стратегії, саме того, наскільки вона сприяє досягненню поставлених цілей. Саме тому здійснення стратегічного контролю керівником органу влади має відповідати наступним критеріям: інформація повинна надходити своєчасно, аби забезпечувати коригування стратегії діяльності персоналу; інформація повинна містити правильні дані, щодо змісту контрольованих процесів; інформація про стратегічний контроль керівником за діяльністю персоналу повинна бути чітко регламентована часом [24, с. 63].

Стратегічний контроль як один із рівнів стратегічного управління сприяє розвитку діяльності керівника органу державної влади. У цьому плані він спрямований на досягнення відповідних показників, за якими має здійснюватись оцінка результативності реалізації відповідної стратегії. До таких показників традиційно відносять:

- показники ефективності;
- показники організації діяльності персоналу;
- показники, що характеризують стан зовнішнього середовища;
- показники, що характеризують внутрішньо-організаційні процеси.

Загалом, слід відзначити, що саме від стратегічного контролю напряду залежить оцінка ефективності чи неефективності реалізації відповідної стратегії керівником. Це безпосередньо пов'язується із тим, наскільки показники стратегічного контролю співвідносяться з структурою інтересів персоналу органу державної влади. Підтвердженням цього є те, що стратегічне управління лише у тому випадку може слугувати засобом розвитку діяльності керівника органу державної влади, якщо воно розробляється і реалізується на основі балансу інтересів суспільства-державно-управлінського персоналу – стратегічної лінії керівництва органу державної влади.

Важливою складовою при реалізації стратегічного контролю також є створення чіткої технології виміру параметрів контролю керівником за діяльністю персоналу в органах державної влади.

---

У цьому плані важлива роль належить виміру стану організаційної структури органу державної влади за умови відсутності стратегії та за умови її розроблення та функціонування. Здебільшого тут йдеться про чітку ідентифікацію параметрів діяльності структурних підрозділів органів державної влади щодо розробки стратегії та щодо впливу цієї стратегії. Тут важливе значення має так званий бюрократичний підхід реалізації стратегічного контролю. Його сутність полягає у встановленні чітких процедур і правил контролю за дотриманням встановлених процедур і правил.

Відповідно до цього важлива роль належить виміру та відстеженню стану параметрів організації діяльності керівника, що базується на встановленні норм відносин та систем цінностей в організації. У такий спосіб контроль перетворюється на абсолютизовану мету реалізації стратегічного управління, відповідно до чого персонал контролює результати власної діяльності та безпосередньої діяльності керівника з позиції реалізації стратегічної мети функціонування організації.

При здійсненні стратегічного контролю також слід виходити із того, що він забезпечує порівняльну оцінку прийнятих рішень та їх коригування відповідно до критеріїв реалізації певної організаційної стратегії. Тому стратегічний контроль виступає методологічним засобом розвитку діяльності керівника органу державної влади, оскільки визначає реальний стан організації за умови прийняття відповідних управлінських рішень. Якщо такий стан буде визначено як негативний, то керівник органу державної влади вимушений буде змінити параметри контролю, навіть якщо вони будуть суперечити тактичним цілям діяльності персоналу, а значить, скоригувати загальну стратегію функціонування державно-управлінської структури. Досить часто таке коригування може зачіпати як зміну технології функціонування персоналу державно-управлінської структури, так і зміну стратегічних цілей органу влади в цілому.

Тобто стратегічний контроль є однією з форм реалізації стратегічного управління, яка забезпечує розвиток діяльності керівника за відповідною схемою. «Сутність застосування такої схеми з позицій американського дослідника Дж. Пера зводиться до системного перегляду керівником параметрів контролю за діяльністю персоналу з тією метою, щоб забезпечити відповідність методів контролю певним цілям, які лежать в основі реалізації відповідної стратегії» [23].

Завдяки цьому у керівника з'являється можливість системно виявляти протиріччя у взаємодії керівник – персонал у процесі реалізації окремої організаційної стратегії, а відтак, здійснювати постійне коригування параметрів стратегічного контролю. Отже, «якщо параметри контролю дозволяють виявити відповідні протиріччя і ці протиріччя стосуються реалізації певної організаційної стратегії, то керівник конче вимушений коригувати цілі такої стратегії, аби у певний спосіб забезпечити досягнення сформульованої попередньої мети. Якщо шлях реалізації стратегії утруднюється, то керівник вимушений працювати над розробкою такої структури діяльності, яка б сприяла оптимізації системи мотивації персоналу, підвищенню його кваліфікації, вдосконаленню внутрішньоорганізаційних відносин» [23].

Аналізуючи специфіку реалізації стратегічного контролю як засіб розвитку діяльності сучасного керівника органу державної влади особливу увагу доцільно приділити концепції американського вченого Е. Рюлі. На думку якого, «реалізація стратегічного контролю має дуже велике значення для організації діяльності персоналу органу державної влади, оскільки неправильно організована робота по контролю може створювати труднощі в його роботі організації і навіть завдавати йому шкоди. До можливих негативних проявів стратегічного контролю вчений відносить: підміну цілей організації параметрами контролю в результаті чого, співробітники починають орієнтувати свою діяльність на ті показники, за якими їх контролюють; надмірний контроль з боку керівника за діяльністю персоналу; перевантаження персоналу інформацією, яка поширюється з метою реалізації відповідних форм контролю» [28, с. 101].

Аналізуючи стратегічне управління як засіб розвитку діяльності керівника, слід відзначити, що його реалізація, в першу чергу, залежить від низки факторів, які і визначають специфіку типу такого управління. Стратегічна діяльність керівника у цьому плані виявляється особливо залежною від таких факторів через те, що йому необхідно розробляти та реалізовувати такі адаптивні методики, які дозволяють постійно корелювати свою стратегію відповідно до нових умов розвитку системи державного управління (табл. 4.4).

## Фактори впливу на специфіку стратегічного управління

<b>економічні фактори</b>	темпи інфляції, рівень зайнятості
<b>політичні фактори</b>	вплив політичних партій, нормативні документи органів державної влади
<b>ринкові фактори</b>	зміна демографічних умов, показники економічного розвитку
<b>технологічні фактори</b>	зміна та розвиток науково-технічного прогресу
<b>екологічні фактори</b>	поява нових екологічних проблем, які зобов'язаний враховувати керівник
<b>соціальні фактори</b>	рівень зайнятості, рівень безробіття; зміна соціальних установок
<b>міжнародні фактори</b>	вплив сучасних інтеграційних та глобалізаційних процесів

Вивчення внутрішньої методології цих факторів та їх врахування у процесі розробки та запровадження відповідної управлінської стратегії відіграє особливо важливу роль у стратегічній діяльності керівника. Діагностування цих факторів та їх врахування у процесі побудови управлінської стратегії являє собою методику управлінського обстеження.

Методика управлінського обстеження передусім спрямована на «методичну оцінку функціональних зон організації, основним її призначенням є виявлення стратегічно сильних та слабких сторін» [6, с. 84]. Важливими складовими елементами цієї методики можуть виступати: визначення рівня професіоналізму персоналу, який працює у конкретній державно-управлінській структурі; ідентифікація різноманітності професійних якостей, якими володіє персонал організації; вивчення демографічної статистики організації; вивчення досвідних надбань персоналу організації; ідентифікація спроможності персоналу надавати ефективні державно-управлінські послуги; обстеження здатності персоналу просувати стратегічну мету конкретного органу державної влади.

Ця методика може виступати стратегічною операцією, яка забезпечує довготривалий розвиток організації і спрямування її на реалізацію альтернативних стратегій. При цьому слід відзначити, що методика посилює управлінський потенціал організації, активізуючи його мотиваційні цілі. Це, на нашу думку, свідчить про те, що «якщо організація володіє кваліфікованим персоналом і керівниками з добре мотивованими цілями, вона завжди виявлятиметься спроможною розробляти та реалізовувати альтернативні стратегії... у протилежному випадку відповідна державно-управлінська структура буде пробуксовувати» [20, с. 78].

Відтак, запровадження методики управлінського обстеження є важливою складовою розвитку діяльності керівника і спрямування її на оптимізацію діяльності відповідного органу державної влади.

Стратегічне управління спрямоване на забезпечення стратегічної позиції керівника в межах організації, що сприятиме стратегічному розвитку такої організації в умовах змін. Виходячи із цього, основним стратегічним завданням керівника є забезпечити проведення стратегічних змін в організації, створити організаційну архітектуру, яка сприяє таким змінам, підібрати та підготувати кадри, здатні провести стратегічні зміни.

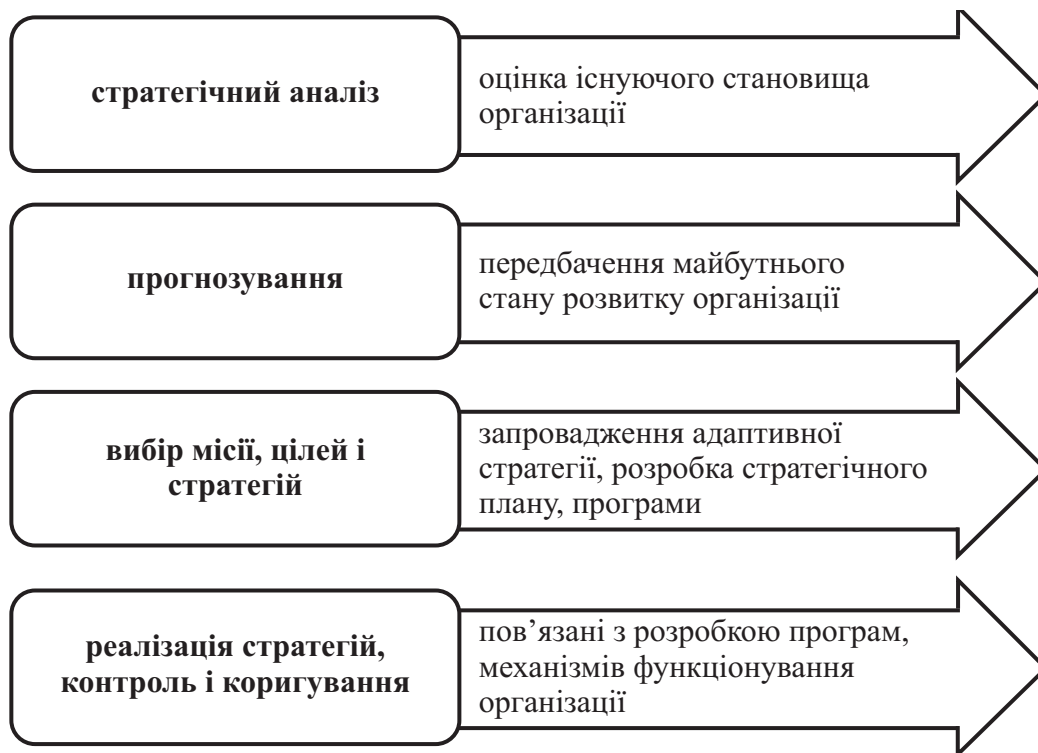
*Додатково. Основним критерієм реалізації стратегічного управління керівником є його результативність. Основні елементи, які визначають результативність такої діяльності керівника, можна представити у формі логічного взаємозв'язку, складовими якого виступають: діагностування (оцінка) – прогнозування (прогноз) – стратегія – стратегічний план – програми – проекти – оцінка результатів.*

На думку С. Шекні, основним змістовним результатом стратегічного управління керівника є його стратегічний потенціал (управлінський персонал) та організаційна структура (предмет його діяльності).

Якщо ж виходити із розуміння функціонального характеру стратегічного управління як засобу розвитку діяльності керівника, то доцільно чітко визначити основні функції, які воно виконує. Систематизувавши дослідницькі підходи, можна чітко ідентифікувати такі функції:

- спрямованість керівника на досягнення конкретного результату у взаємодії не лише з управлінським персоналом, але із громадянами, інтереси яких покликаний обслуговувати;
- прояв контурів стратегічно адаптованих (реактивних) рішень, що забезпечує передбачення управлінської діяльності та планування стратегічних рішень;
- інтегративність та безперервність процесів вдосконалення управлінської практики;
- ускладнення функціональних повноважень управлінського персоналу та підвищення критеріїв його результативності.

Відповідно до функцій, які виконує стратегічне управління у діяльності керівника, доцільно звернути увагу на основні його етапи, які забезпечують процесуальний характер реалізації функціональних повноважень керівника. До таких етапів слід віднести ті, кожен з яких спрямований на досягнення конкретного результату: стратегічний аналіз, стратегічне прогнозування, стратегічне планування, стратегічну організацію і мотивацію, стратегічний контроль і регулювання. Кожен із таких етапів повинен закінчуватись отриманням конкретного результату (рис. 4.5) [1, с. 44-45].



*Рис. 4.5. Результати діяльності керівника*

Наведені вище етапи стратегічного управління розкривають специфіку методології розвитку діяльності керівника за умови його реалізації. Безпосередньо це чітко простежується через основні етапи стратегічного управління, до яких традиційно належать:

- 1) підготовчий – інформаційне забезпечення розробки стратегії;
- 2) основний етап – етап розробки стратегії;
- 3) завершальний етап – етап реалізації стратегії її коригування та досягнення зворотного зв'язку.

На кожному із таких етапів реалізуються певні функції: на першому – стратегічний аналіз і прогнозування зовнішнього і внутрішнього середовища організації; на другому – стратегічне планування; на третьому – стратегічна організація і мотивація, контроль і регулювання діяльності управлінського персоналу.

Однак, на думку російського вченого С. А. Попова, «сутність стратегічного управління як засобу розвитку управлінської діяльності керівника найбільш чітко можна простежити через такі механізми його реалізації, як: аналіз зовнішнього середовища; внутрішня діагностика (оцінка сильних і слабких сторін діяльності управлінського персоналу); визначення місії і цілей організації; розробка, оцінка і вибір альтернативних стратегій по конкретних підсистемах організації; розробка корпоративної стратегії як програми конкретних дій; реалізація стратегії; оцінка результатів її реалізації» [24].

Ця концепція особливо цікава тим, що вчений одним із елементів стратегічної діяльності керівника вважає розробку та реалізацію корпоративної стратегії, яка виступає важливим засобом розвитку його стратегічної діяльності.

Стратегічне управління як засіб розвитку діяльності керівника органу влади в умовах євроінтеграції слід розглядати в межах теорії лідерських рис (табл. 4.5) [37].

Таблиця 4.5

#### Елементи теорії лідерських рис

<b>Перша риса</b>	Цілеспрямована творчість компетентної та високо мотивованої команди керівників вищої ланки (учасником процесу прийняття державно-управлінських рішень мають бути не лише керівники, але й підпорядкований ним управлінський персонал).
<b>Друга риса</b>	Являє собою одну з форм самоорганізації колективу й покликана забезпечити зниження ризиків у функціонуванні організаційної структури.
<b>Третя риса</b>	Передбачає, що діяльність керівника являє собою еволюційний етап розвитку системи корпоративного планування
<b>Четверта риса</b>	Являє собою сукупність процесів прийняття й реалізації управлінських рішень з метою забезпечення ефективного функціонування органу влади.
<b>П'ята риса</b>	Характеризує стратегічне управління як систему інтегрованого планування (реалізація стратегічних, середньострокових і тактичних завдань).
<b>Шоста риса</b>	Включає реалізацію ідеї стратегічного управління на основі маркетингових технологій, що містить вивчення потреб громадськості та здатність максимальної їх реалізації.
<b>Сьома риса</b>	Являє собою сукупність процедур, які забезпечують функціонування системи стратегічного управління органом влади, що безпосередньо включає процедури планування управлінської діяльності та контролю за її здійсненням.

Аналізуючи специфіку стратегічного управління як засобу розвитку управлінської діяльності керівника, особливу увагу доцільно приділити розгляду методики SWOT (strengths – сильні сторони, weaknesses – слабкі сторони, opportunities – можливості, threats – виклики та загрози). Запровадження цієї методики носить стратегічний аналіз у діяльності сучасного керівника органу державної влади, оскільки вона спрямована на підвищення рівня професіоналізації управлінського персоналу.

Методика SWOT дозволяє проводити аналіз основних факторів внутрішнього та зовнішнього розвитку організаційної структури, а відтак на основі цього конструювати стратегію для конкретної ситуації. Дана методика є важливим методологічним інструментарієм аналізу конкретної управлінської ситуації. Однак окремі прибічники запровадження даної методики доводять її несамоодатність, що, зокрема, пов'язується із тим, що керівник, який надає перевагу даній методиці у процесі своєї діяльності, не завжди може цілком виявити сильні і слабкі сторони



---

діяльності управлінського персоналу, оскільки вона не дозволяє повною мірою виявити та оцінити внутрішні та зовнішні фактори стратегічного розвитку організаційної структури. Проте така методика лише дозволяє виявити унікальність реалізації управлінських функцій у процесі стратегічної діяльності керівника.

Відповідно до цього можна чітко ідентифікувати основні критерії стратегічного управління як засобу розвитку діяльності сучасного керівника. До таких критеріїв доцільно віднести такі елементи управління, які змінюють специфіку реалізації стратегічної діяльності керівника, а саме:

- 1) управління за допомогою контролю;
- 2) управління шляхом екстраполяції (довгострокове планування);
- 3) управління на основі передбачення змін і визначення позицій (стратегічне планування);
- 4) управління на основі гнучких мобільних рішень.

Виходячи з такого контексту аналізу даної проблематики, доцільно особливу увагу приділити розгляду концепції стратегічного управління американських вчених А. А. Томпсона, А. Дж. Стрикленда. На їх думку, стратегічне управління як засіб розвитку діяльності керівника доцільно розглядати через його функціональну роль, яка зводиться до вирішення п'яти основних завдань: формування стратегічного бачення місії компанії, формулювання її мети, розробка стратегії, впровадження і реалізація стратегії, оцінка діяльності, аналіз нових напрямів і внесення коректив. Отже, сутність стратегічного управління вчені бачать саме у реалізації цих функцій. Стратегічне управління у такому контексті його розуміння спрямоване на вирішення оперативних завдань у діяльності керівника. Такий підхід доводить доцільність запровадження так званих ізольованих методів впливу керівника на діяльність персоналу організаційної структури, що тим самим має бути розраховане на довготривалу перспективу. Відтак стратегічне управління виступає своєрідним профілактичним прийомом у діяльності керівника органу державної влади, оскільки, він вимушений брати у свої руки кадрові питання та імпровізуючи вирішувати їх. Це дозволяє керівнику постійно співпрацювати з персоналом у напрямку виправлення спільних організаційних недоліків функціонування окремого структурного підрозділу. А відтак стратегічне управління являє собою інтеграцію важливих функцій управління персоналом у напрямі забезпечення функціонування та розвитку органу влади.

#### **4.4. Стратегічне управління та формування програми діяльності органів державної влади в умовах євроінтеграції**

Процес формування програми діяльності органів державної влади за узагальненою моделлю можна уявити у вигляді декількох етапів, кожен з яких має свою специфіку залежно від змісту завдань, результатів, інструментарію, що застосовується.

Ця модель технології розробки стратегії містить такі блоки:

- 1) концептуально-орієнтований – пов'язаний з отриманням результатів, що показують такі категорії, як бачення, місія, цілі;
- 2) проблемно-орієнтований – опрацьовуються пріоритетні проблеми, що підлягають вирішенню з метою реалізації стратегії;
- 3) проектно-орієнтований – здійснюється планування дій щодо реалізації стратегічних цілей і вирішення проблем [31, с.14].

Серед етапів формування програми діяльності органів державної влади можна виділити наступні:

- підготовчий етап;
- етап стратегічного планування;
- етап оцінки якості стратегічних документів, узгодження та затвердження (прийняття) стратегічних документів;
- етап впровадження стратегічних документів (реалізації стратегічних документів);
- етап періодичного моніторингу і оцінки результатів виконання стратегічних документів;

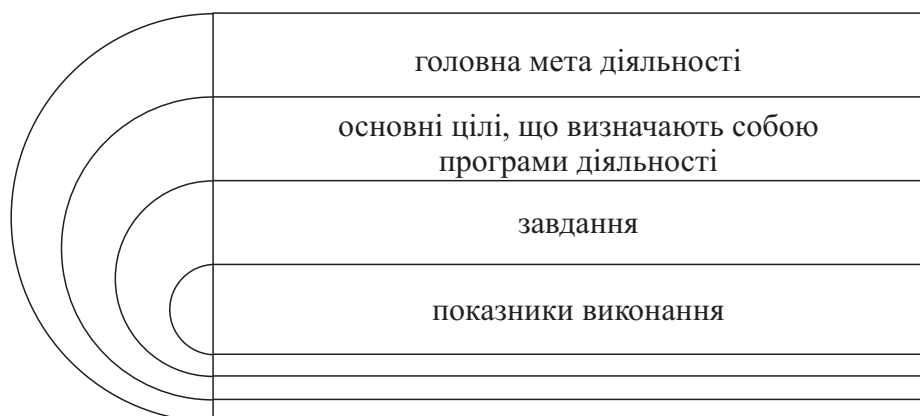
- етап післяпрограми;
- етап внесення змін та корегування стратегічних документів.

**Додатково.** Стратегічний план – короткий документ, презентаційного характеру, що містить систему заходів і проектів, спрямованих на створення умов для реалізації пріоритетних функцій, визначених в якості стратегічного вибору [21]; документ суспільної згоди про пріоритетні (стратегічно важливі для різних груп місцевої спільноти) напрями розвитку території, на якій вони проживають і працюють [7].

До основних цілей формування програми діяльності органів влади в умовах євроінтеграції можна виділити наступне:

- виявлення проблем економічного, соціального, екологічного розвитку території, що вимагають першорядної уваги місцевої влади;
- аналіз можливих шляхів їх рішення з допомогою ресурсів як місцевих, так і регіональних і національних;
- визначення пріоритетів, які використовуються при прийнятті управлінських рішень із приводу розподілу бюджету й інших ресурсів між висунутими проектами розвитку окремих сфер;
- підвищення скоординованості діяльності окремих підрозділів місцевої адміністрації;
- поліпшення іміджу органів влади, консолідація сил приватного і громадського секторів у рішенні проблем загальносуспільного значення, підвищення довіри до влади [29, с.76-77].

Компоненти, які містить стратегічний план, умовно можна розподілити на «основні», які мають обов’язково показуватися у плані, та «додаткові», які включаються у план при необхідності, для більш повного висвітлення ситуації. Основні компоненти, що мають міститись у стратегічному плані, зображено на рис. 4.6.



**Рис. 4.6.** Основні компоненти стратегічного плану

Крім загальних методичних рекомендацій по формуванню програми діяльності органів влади в умовах євроінтеграції нагальною проблемою є розробка методичних рекомендацій стосовно проведення усіх етапів формування стратегії, зокрема методичні рекомендації по проведенню моніторингу, контролю стратегічних планів; методичні рекомендації з узгодження стратегічних документів на всіх рівнях і т.п.

Г. Машкова вважає, що для стратегічного розвитку в умовах євроінтеграції можуть бути застосовані різні стратегії, а саме:

- корпоративні (вертикальної інтеграції, кластерного управління);
- базові (мінімізації витрат; інновацій);
- глобальні (диверсифікованості);
- функціональні (наступальні; оборонні; стратегії лідера) [19, с. 15-16].

У процесі вибору стратегії, виникають питання стосовно кількості і якості стратегій. Так, Н. Копилова припускає декілька стратегій розвитку (табл. 4.6.) [16, с. 207-210].

## Вибір варіантів стратегії розвитку

Варіант	Коментар
На базі та в межах певної державної програми.	У даному разі є доволі великий ризик втрати місцевої специфіки, неврахування особливостей конкретної територіальної громади.
Через індивідуальне вирішення проблем, створення умов для самореалізації кожного.	Така стратегія є цінною тільки для тих членів громади, хто має можливості сам себе забезпечувати.
Через соціальний розвиток, який забезпечується самою спільнотою.	У даному разі великим є ризик невирішення багатьох нагальних проблем через відсутність належних ресурсів і неможливість залучення зовнішніх ресурсів
Через застосування інтегрального підходу, що поєднує різні стратегії внаслідок використання потенціалу громади та конкретного громадянина, на основі раціонального поєднання державних, регіональних й місцевих інтересів і потенціалів.	Потенціал представляється прихованим ресурсом, що може бути збільшеним та реалізованим під час певних спільних і скоординованих дій. З урахуванням доцільності використання саме інтегрального підходу стратегія соціального розвитку має розроблятися, плануватися і реалізовуватися спільними зусиллями всіх активних представників суспільства.

Одним з ефективних методів, які з успіхом використовують передові країни світу, є проектний метод розвитку територій, в якому головний механізм – це програми та проекти розвитку регіону, міста (району, селища), розроблені спільно та безпосередньо регіональними базовими суб'єктами влади, господарювання, бізнесу, науки за участю та з допомогою незалежних експертів і спеціалістів соціокультурного проектування, підтримані громадськістю і центром [27].

Напрями вдосконалення ресурсного забезпечення процесу формування програми діяльності органів державної влади мають включати:

- створення системи кадрового забезпечення, в яку буде входити підготовка фахівців для якісного стратегічного планування в системі ЗВО, спеціалізованих навчальних курсів в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- залучення зовнішніх консультантів та експертів для підвищення якості роботи по створенню стратегій.

Розроблення стратегій розвитку є довготривалим процесом, який потребує значних затрат ресурсів, проте це дозволяє зробити більш обґрунтований вибір стратегії розвитку і підготувати відповідний стратегічний план. У результаті узагальнення наявної теорії та практики дослідники виділяють декілька типів стратегій соціально-економічного розвитку (табл. 4.7) [35].

Важливим етапом у формуванні стратегій має стати здійснення періодичного моніторингу – комплексного процесу збирання і обробки інформації, що стосується етапу планування або виконання завдання проекту, з метою оцінки того, як виконується планове рішення (проект) у встановленому порядку з точки зору досягнення цілей та додержання графіку [26, с. 4].

## Стратегії соціально-економічного розвитку в умовах євроінтеграції

Тип стратегій	Мета та задачі стратегії
Проблемно-орієнтована	Спрямована на вирішення конкретних пріоритетних проблем.

Тип стратегій	Мета та задачі стратегії
Проектно-орієнтована	Здійснюється планування дій щодо реалізації стратегічних цілей і вирішення проблем економічного розвитку.
Орієнтована на потреби	Вирішення важливих завдань розвитку території, досягнення стійкого розвитку.
Орієнтована на розвиток	Спрямована на досягнення конкурентоспроможності територіальних громад, підвищення економічного потенціалу регіонів та окремих територій.
Кризова	Спрямована на вихід місцевої економіки з кризи.
Револьюційна	Результатом впровадження стратегії стане перспективний шлях розвитку для країни або регіону, а окремі територіальні громади внаслідок своєї внутрішньої самоорганізації отримують змогу виробляти нові технології, використовувати їх та проводити взаємообмін у процесі міжмуніципального співробітництва.
Сценарій шансів	Засновано на максимальному використанні сильних сторін і можливостей при мінімізації слабких сторін і погроз.

Для успішного виконання моніторингу необхідно чітко формулювання цілей та завдань. Основними завданнями моніторингу реалізації стратегічного управління є наступні:

- спостереження, збір, систематизація та узагальнення інформації про соціально-економічний розвиток території (населеного пункту);
- оцінка результативності та ефективності реалізації стратегічних планів, у тому числі прогнозування та програмно-цільового планування;
- оцінка ступеня досягнення запланованих цілей соціально-економічного розвитку, цілей стратегічних документів;
- оцінка впливу внутрішніх і зовнішніх умов на плановий та фактичний рівень досягнення цілей соціально-економічного розвитку, оцінка причин, що викликали невиконання стратегії або відхилення від запланованих показників;
- оцінка відповідності строків, ресурсів і очікуваних результатів, заходів стратегічного планування та бюджетної політики;
- розробка пропозицій щодо підвищення ефективності функціонування системи стратегічного управління;
- оцінка рівня розвитку, проведення стратегічного аналізу, виявлення ризиків та своєчасного вжиття заходів щодо їх запобігання [14].

***Додатково.** Стратегічна програма – комплекс взаємопов'язаних проектів, спрямованих на досягнення певних цілей розвитку, який готується і схвалюється у визначеному законом порядку; документ, який містить конкретні заходи з вирішення цілей та задач, поставлених в концепції соціально-економічного розвитку [26, с.22].*

Наступним етапом формування програми діяльності органів влади є корегування стратегічних документів, яке можливо здійснювати через:

- незадовільну якість розроблених стратегічних документів;
- старіння та невідповідності змісту стратегічних документів через різкі зміни в стані соціально-економічного розвитку регіонів або окремих територій, в навколишньому середовищі і т.п.

На цьому етапі можливо використовувати механізм внесення змін та корективів у стратегію. Цей механізм передбачає створення таких же передумов відкритого і прозорого обговорення пропонованих змін чи корективів серед широкого загалу та затвердження їх.

---

Важним елементом циклу стратегічного управління стає контроль, який необхідний для відстеження того, наскільки проведені заходи відповідають стратегічним цілям або дублюють один одного. Контроль здійснюється як за реалізацією стратегічного плану в цілому, так і реалізацією окремих напрямів, програм і проектів.

Моніторинг реалізації стратегії розвитку регіонів, населених пунктів наразі має здійснюватися шляхом встановлення відповідних індикаторів, виконання заходів з відстеження, підготовки та оприлюднення результатів моніторингу. Конкретний перелік індикаторів визначається Методикою проведення моніторингу, що затверджується Кабінетом Міністрів України [25].

Відповідно до стандартів якості для того, щоб організація була успішною, потрібно, щоб управління та контролювання її діяльності проводили в систематичний і прозорий спосіб. Сталий успіх забезпечуватиметься лише запровадженням комплексної системи управління якістю, орієнтованої на потреби та очікування всіх зацікавлених сторін. Тому система управління якістю суб'єкта управління, який надійно та успішно функціонує, має охоплювати всі види діяльності та процеси, які можуть впливати на його здатність задовольняти вимоги своїх замовників (громадян), а також інших зацікавлених сторін, наприклад, органів влади на регіональному чи національному рівнях.

Стандарти якості запроваджують «процесний підхід», під яким розуміють застосування в межах організації системи процесів разом із їх ідентифікуванням і взаємодіями, а також управлінням ними для одержання бажаного результату.

При розробці стратегічних планів та стратегій розвитку представляється доцільним виділення трьох просторових зон, за відношенням до яких орган влади може формувати свою стратегію (рис. 4.7.) [33].

Також напрямом подальшого розвитку організаційного механізму формування програм розвитку є створення спеціалізованих підрозділів у складі органів державної влади. Для здійснення розробки стратегічних документів створювалися робочі групи. Робота цих груп мала епізодичний характер. Потрібно створювати організаційні структури, які будуть здійснювати формування стратегій на постійній основі. В якості прикладів можливо навести створення відділу стратегічного планування та маркетингу міста Тернопіль [36]. У цьому підрозділі будуть розроблятися, контролюватися виконання, координуватися всі програми і плани, пов'язані з соціально-економічним розвитком. Спеціалізовані підрозділи із стратегічного планування або відділи місцевого розвитку, очевидно, мають функціонувати в межах управлінь економіки.

Основними функціями відділу місцевого розвитку будуть:

- стратегічне планування та менеджмент проектів;
- маркетинг населеного пункту.

На регіональному рівні необхідно також здійснювати координацію і узгодження стратегічних документів. Це можуть здійснювати наявні відповідні підрозділи регіональних органів влади. До повноважень цих органів у сфері планування і прогнозування соціально-економічного розвитку можливо віднести наступні:

- 1) організація процесу розробки документів із стратегічного планування в населених пунктах області;
- 2) координація та методичне забезпечення розробки документів із стратегічного планування на місцевому та регіональному рівнях;
- 3) участь у здійсненні моніторингу реалізації стратегічних програм на місцевому та регіональному рівнях;
- 4) здійснення стратегічного контролю за створенням та реалізацією стратегій на місцевому та регіональному рівнях;
- 5) здійснення консультативної діяльності, методичного забезпечення розробки документів із стратегічного планування на місцевому та регіональному рівнях.



<b>Зона прямої дії</b> територія всередині кордонів території, де органи державної влади уповноважені здійснювати адміністративну та господарську діяльність	
<p style="text-align: center;"><b>Зона впливу</b></p> <p>територія, в межах якої події та процеси, що відбуваються за межами території, безпосередньо впливають на її розвиток й функціонування. У рамках цієї зони для розробки та реалізації стратегії території органи державної влади і місцевого самоврядування можуть використовувати механізми муніципального співробітництва, координацій дій між органами влади різного рівня</p>	<p style="text-align: center;"><b>Зона інтересів</b></p> <p>територія, в межах якої події та процеси, що відбуваються за її межами, справляють істотний, але непрямий вплив на розвиток території. При цьому органи державної влади мають мінімальні можливості для впливу на процеси, що відбуваються. У рамках цієї зони органи державної влади для розробки та реалізації стратегії повинні відслідковувати значущі для населеного пункту соціальні, економічні та політичні події і процеси, враховуючи їх при прийнятті стратегічних рішень</p>

*Рис. 4.7. Просторові зони у розробці стратегічних планів*

З урахуванням того, що зараз набуло поширення створення громадських рад при органах влади усіх рівнів, вдається перспективним організувати в їх межах роботу експертних комітетів з питань стратегічного управління та формування стратегічних планів розвитку.

Пропонується виділення наступних основних функцій експертної комісії:

- 1) участь у розробці та узгодження стратегічних документів розвитку території;
- 2) надання методичної, інформаційної, організаційної допомоги в підготовці проектів, які фінансуються з коштів бюджету та міжнародних інституцій.

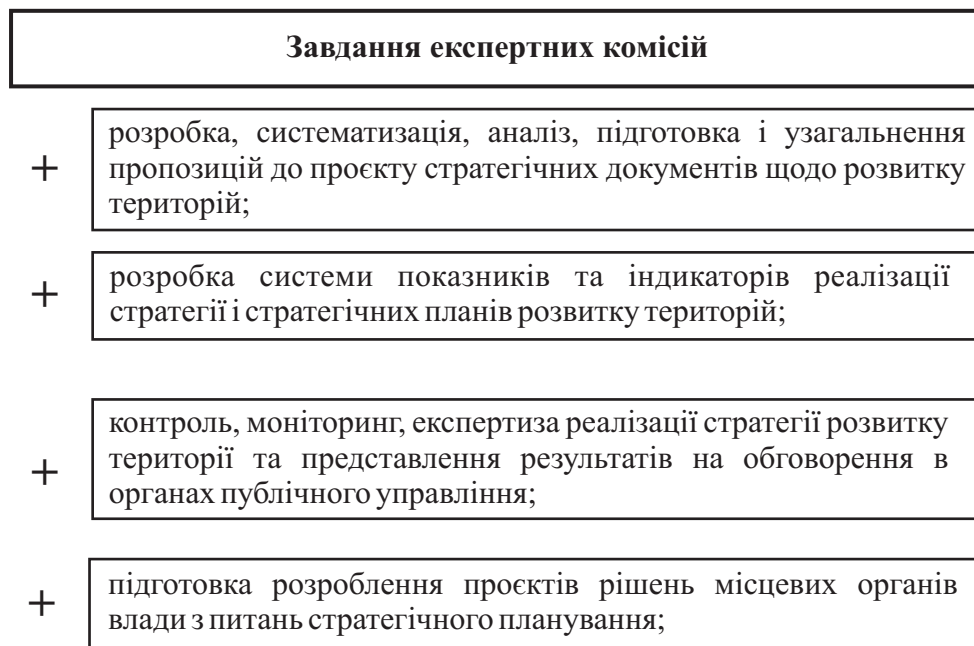
Головними завданнями експертної комісії буде участь у наступних заходах (рис. 4.8.).

Створення експертних комісій буде формою міжсекторної взаємодії, проявом приватно-державного партнерства на місцевому та регіональному рівнях. Такий варіант розробки стратегічних документів є більш прийнятним в умовах адаптації до норм Європейського Союзу для територіальних громад, в яких заходи і дії з вирішення найактуальніших проблем населеного пункту знаходяться в компетенції або під контролем місцевих органів влади, де немає високої активності населення і громадських організацій.

У тих населених пунктах, де потенціал, ресурси органів державної влади не є достатніми для вирішення найактуальніших задач розвитку територій, а потенціал громадських організацій досить великий, пропонується використовувати варіант налагодження прямого діалогу органів влади із громадськими організаціями з метою вироблення стратегічних програм найбільш виважено, з урахуванням місцевої специфіки та наявних проблем у різних сферах життєдіяльності та входять до компетенції місцевих органів влади.

Представляється доцільним здійснювати розробку угод між регіональними та місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Це вимагає внесення відповідних пропозицій в чинні нормативно-правові документи. В якості можливих результатів укладання подібних угод, з урахуванням можливо зазначити наступні:

- концентрацію ресурсів на регіональному та місцевому рівнях для вирішення актуальних проблем місцевого розвитку;
- узгодження інтересів регіональних, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування щодо реалізації стратегії місцевого розвитку;
- диверсифікацію джерел ресурсів місцевого розвитку, у тому числі, можливість широкого залучення приватного капіталу, використання потенціалу державно-приватного партнерства;
- підвищення відповідальності місцевих органів влади за ефективне використання ресурсів, спрямованих на вирішення соціально-економічних проблем розвитку територій;
- чітке визначення зобов'язань сторін, спільна відповідальність регіону і місцевої влади за кінцевий результат реалізації визначених завдань тощо.



*Рис. 4.8. Головні завдання експертних комісій з питань стратегічного розвитку*

**Додатково.** Угода щодо місцевого розвитку має передбачати спільні заходи регіональних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з реалізації місцевої стратегії розвитку, визначати засади підтримки розвитку території з боку регіонального органу влади. Загальна мета угоди – це надання різних видів підтримки місцевому соціально економічному розвитку для зміцнення конкурентоспроможності, підвищення якості життя, зміцнення соціальної, економічної та територіальної згуртованості як на регіональному, так і на місцевому рівнях.

Укладання угоди щодо місцевого розвитку дасть можливість узгоджувати регіональні та місцеві пріоритети, цілі, концентрувати ресурси для виконання актуальних завдань місцевого розвитку; визначати спільні заходи регіональних та місцевих органів влади та місцевого самоврядування. Запровадження договірних відносин між регіональними органами влади та органами місцевого самоврядування дозволить підвищити прозорість використання ресурсів розвитку у регіональному та місцевому вимірах.

Джерелами фінансування спільних заходів угоди можуть бути регіональний та місцеві бюджети. Необхідно передбачати таке фінансування при формуванні регіонального та місцевих бюджетів на відповідні роки. До фінансування спільних заходів можуть залучатися інші джерела відповідно до законодавства, зокрема кошти приватного сектору, міжнародної технічної допомоги тощо. Можливо також спільне вирішення завдань регіонального розвитку здійснювати внаслідок добровільного об'єднання місцевих бюджетів територіальних громад, які розташовані поруч.

Важливе значення має вдосконалення соціального механізму стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій. Він повинен передбачати організацію спільної діяльності органів державної влади, підприємців та громадськості [5], впровадження партнерського підходу до стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій шляхом здійснення наступних заходів:

- спільна участь представників від органів державної влади і громадськості в процесі підготовки, обговорення, розробки, впровадження, моніторингу та контролю стратегічних документів соціально-економічного розвитку території шляхом участі у роботі громадських рад, робочих груп, комісій;
- обов'язковий розгляд громадських ініціатив, пропозицій щодо змісту стратегічних документів;

---

– впровадження в практику діяльності органів державної влади механізмів соціального замовлення, конкурсів місцевих (громадських) ініціатив (проектів) в процесі реалізації стратегічних документів. Для цього необхідно розробити і прийняти відповідні положення про ці форми участі громадськості;

– впровадження практики підписання суспільних договорів – письмової угоди між органами влади, підприємцями і недержавними організаціями, яка описує взаємні обов’язки влади і громадських організацій щодо забезпечення незалежності громадського сектора, порядок проведення консультації, порядок надання фінансування та інших ресурсів (наприклад, приміщення, транспорту, експертів) для реалізації ініціатив на користь громади, механізми взаємної звітності тощо. Предметом суспільного договору є форми взаємодії органів місцевого самоврядування і недержавного сектора для задоволення потреб територіальної громади [34].

Загалом можна стверджувати, що в умовах євроінтеграції особливої актуальності введення «місцево-регіонального партнерства», суб’єктами якого будуть органи влади регіонального і місцевого рівня, органи місцевого самоврядування, представники місцевого бізнес-середовища та громадянського суспільства. Аргументованою є необхідність укладання угод між регіональними та місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування, що має сприяти подальшій концентрації ресурсів для вирішення актуальних проблем місцевого розвитку, узгодження інтересів регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації стратегії місцевого розвитку, підвищити відповідальність місцевих органів влади за ефективне використання ресурсів, а також визначити зобов’язання сторін, спільну відповідальність регіону і місцевої влади за кінцевий результат реалізації визначених завдань тощо.

#### ***Питання для самоконтролю:***

1. Розкрийте суть та необхідність стратегічного планування в організації.
2. Окресліть етапи стратегічного планування.
3. Розкрийте сутність стратегічного планування на центральному рівні.
4. Охарактеризуйте основні документи, що визначають завдання стратегічного планування на центральному рівні.
5. Окресліть складові стратегічного менеджменту та охарактеризуйте їх.
6. Розкрийте характерні особливості концепції стратегічного управління.
7. Що повинен містити план дій з реалізації стратегії.
8. Розкрийте суть оцінювання в стратегічному управлінні.

#### ***Тестові завдання***

*1) Стратегічні цілі належать:*

- а) конкретним відділам організації;
- б) структурі управління;
- в) всій організації в цілому.

*2) Стратегічний план - це:*

- а) план діяльності керівництва;
- б) план розподілу етапів діяльності;
- в) сукупність етапів діяльності за допомогою яких організація має намір досягти своїх цілей.

*3) До внутрішніх факторів, що визначають розвиток стратегії, належать наступні фактори:*

- а) організаційні;
- б) культурні;
- в) фінансові;
- г) політичні.

*4) Вихідним (початковим) етапом процесу стратегічного управління є:*

- а) формування стратегії;
- б) вивчення внутрішнього середовища;

- 
- в) вивчення зовнішнього середовища;  
г) аналіз і оцінка стану організації.
- 5) *Планування грає наступну роль в реалізації стратегії:*  
а) визначає етапи розробки стратегічних і оперативних планів;  
б) розподіляє фінансові ресурси між рівнями стратегії;  
в) розподіляє можливу відповідальність між службовцями.
- 6) *Процес стратегічного планування не включає:*  
а) вибір стратегії;  
б) формулювання цілей і завдань;  
в) оцінку можливостей і альтернативних варіантів;  
г) реалізацію плану.
- 7) *До факторів, що формують стратегію, не належать:*  
а) соціальні, політичні, законодавчі норми;  
б) орієнтація колективу на стратегію;  
в) привабливість послуг інституції;  
г) корпоративна культура.
- 8) *Що не є характерним для менеджерів при стратегічному управлінні:*  
а) орієнтація всередину організації;  
б) пошук шляхів більш ефективного використання ресурсів;  
в) відстеження та адаптація до змін в кадровому складі;  
г) орієнтація на зовнішнє середовище.
- 9) *При стратегічному управлінні плани організації:*  
а) передбачають тільки конкретні дії в сьогодні і майбутньому;  
б) базуються на чітко відомому і незмінному кінцевому стані;  
в) фіксують бажане в майбутньому стані;  
г) дозволяють організації реагувати на зміни в оточенні.
- 10) *Яка послідовність дій в рамках стратегічного управління?*  
а) визначення цілей - визначення місії - вибір стратегії;  
б) вибір стратегії - визначення місії - визначення цілей;  
в) визначення місії - визначення цілей - вибір стратегії;  
г) визначення місії - вибір стратегії - визначення цілей.
- 11) *Чи може орган влади на практиці одночасно реалізовувати кілька стратегій:*  
а) може;  
б) не може;  
в) може, тільки якщо це орган центрального рівня;  
г) не може, якщо це орган місцевого самоврядування.

### **Управлінські ситуації для обговорення**

1. Назвіть принципові умови, які необхідно виконати для успішної реалізації стратегії.
2. Охарактеризуйте причини опору стратегічним змінам на рівні держави.
3. Охарактеризуйте причини опору стратегічним змінам на рівні регіону.
4. Охарактеризуйте риси ідеального лідера для реалізації завдань стратегічного управління.
5. Зробіть порівняння стратегій на рівні держави і на регіональному рівні.
6. Виберіть який-небудь орган влади і сформулюйте для нього приблизний стратегічний план.

### **Теми рефератів:**

1. Стратегія як втілення стратегічної функції у функціональній цілісності управління організації.
2. Теоретико-діяльнісні й теоретико-розумові засоби стратегічного управління.
3. Метод Г. Гегеля й розуміння природи об'єкта стратегічного управління.
4. Організаційно-політичні й економічні засади стратегічного управління.
5. Адміністративно-державне (політичне) стратегічне управління.

- 
6. Стратегічне управління соціально-культурною сферою (духовним виробництвом).
  7. Основи розробки системи стратегічного управління організацією.
  8. Розробка стратегічного управлінського рішення.
  9. Маркетингові стратегії.
  10. Стратегії використання людського потенціалу.

**Глосарій:**

*Стратегічне управління* – вид управління організацією, який базується на людському потенціалі як основі організації, орієнтує виробничу діяльність на запити суспільства, здійснює гнучке регулювання і своєчасні зміни в організації, що відповідають змінам навколишнього оточення і дозволяють отримати конкурентні переваги, що в сукупності допомагає організації вижити і досягти своєї мети в довготерміновій перспективі.

*Стратегічні альтернативи* – це набір різних варіантів стратегій, які дають змогу організації досягти цілей, в межах вибраного напрямку й обмежень на використання ресурсів.

*Стратегічні зміни* – це зміни, що проводяться в процесі виконання стратегії.

*Стратегічний контроль* – це особливий вид управлінської діяльності в організації, що полягає в спостереженні та оцінці проходження процесу стратегічного управління, який забезпечує досягнення поставлених цілей та виконання обраних стратегій через встановлення стійкого зворотного зв'язку.

*Стратегічний контроль передумов* – постійна перевірка ступеня обґрунтованості та актуальності послань, на базі яких розроблявся «стратегічний набір», оцінка ступеня ризикованості факторів, що не могли бути врахованими, оскільки знаходяться поза впливом організації.

*Стратегічний контроль реалізації* – перевірка за заздалегідь обраними параметрами у визначеній годині процесу виконання стратегічних планів, проектів та програм, формулювання заходів і внесення своєчасних змін у процес, який є об'єктом контролю.

*Стратегічний нагляд* об'єднує стратегічний контроль передумов та стратегічний контроль реалізації, створює єдину систему, спрямовану на контроль усіх етапів стратегічного управління. Стратегічний нагляд, на відміну від стратегічного контролю передумов та контролю реалізації, не має жорстокого переліку об'єктів. Його роль полягає в об'єднанні двох взаємодоповнюючих типів контролю.

*Стратегія управління персоналом* (персонал-стратегія) полягає у визначенні системи добору, відбору, розвитку кадрів; планування, організації, контролю діяльності організації загалом і її підрозділів.

*Функціональні стратегії* належать до управління поточною основною діяльністю підрозділів. Відповідальність за формування функціональної стратегії лежить на керівниках відділів (підрозділів).

*Цілі* – опис кінцевих і проміжних станів підприємства в ході реалізації стратегії.

**Використані та рекомендовані джерела і література**

1. Андреев С. В. Кадровый потенциал: сохранение, использование развитие / С. В. Андреев. – М., 2003. – 544 с.
2. Анисимов О. С. Стратегии и стратегическое мышление (акмеологическая версия) / О. С. Анисимов. – М. : Агро-Вестник, 1999. – 356 с.
3. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф. – СПб. : Питер Ком, 1999. – 477 с.
4. Барти Э. М. Об индивидуальной подготовке стратегического управляющего / Э. М. Барти // Реф. сб. : Кадры в системе управления (по зарубежным материалам). – М., 2006. – С. 76-114.
5. Беззубко Б. І. Здійснення регуляторної політики в сучасних умовах / Б. І. Беззубко, О. М. Лошинська, Л. В. Беззубко // Проблеми підвищення ефективності управління інноваційними проектами та об'єктами інтелектуальної власності: зб. наук. праць ДонДУУ, сер. «Державне управління». Вип. 98, т. 9. – Донецьк: ДонДУУ, 2008. – С. 21-26.
6. Брэдик У. Менеджмент в организации / У. Брэдик. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 344 с.
7. Варда Я. Острова надей: розробка стратегій локального розвитку / Я. Варда, В. Клоковскі. – Івано-Франківськ: Нова зоря, 2003. – 312 с.



- 
8. Власова Н. М. Универсальный инструмент управления / Н. М. Власова, С. И. Вещиков // ЭКО. – 2003. – № 8. – С. 98–124.
  9. Грачев М. В. Суперкадры : Управление персоналом в международной корпорации / М. В. Грачев. – М. : Дело, 2005. – 327 с.
  10. Грицяк І. А. Європейське управління : теоретико-методологічні засади [Текст] : монографія / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – 398 с.
  11. Дойль П. Менеджмент. Стратегия и тактика / П. Дойль. – С.-Петербург : Изд. Питер, 1999. – 323 с.
  12. Емельянов А. П. Уровни профессионализма в управленческой деятельности / А. П. Емельянов // Менеджмент в России и за рубежом. – 1998. – № 5. – С. 27–42.
  13. Зуб А. Т. Системный стратегический менеджмент : методология и практика / А. Т. Зуб, М. В. Локтионов. – М. : Генезис, 2001. – 321 с.
  14. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: аналітична доповідь. – К.: НІСД, 2017. – 45 с.
  15. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления / В. И. Кнорринг. – М. : Норма-ИНФРА, 1999. – 724 с.
  16. Копилова Н. Технологія розробки міських стратегій соціального розвитку / Н. Копилова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2009. – № 4. – С. 207-210.
  17. Маркова В. Д. Стратегический менеджмент / В. Д. Маркова, С. А. Кузнецова. – М. : Новосибирск : ИНФРА-М, 1999. – 417 с.
  18. Маслов В. О стратегическом управлении персоналом [Электронный ресурс] / В. Маслов // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 5. – С. 99–117. – Режим доступа: <http://www.bizeducation.ru/library/management/hrm/maslov.htm>.
  19. Машкова Г. В. Механізми управління місцевими бюджетами (на прикладі міста без районного розділення): автореф. дис. ... канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування / Г. В. Машкова. – Донецьк, 2004. – 23 с.
  20. Милгром П. Экономика, организация и менеджмент / П. Милгром, Д. Робертс. – СПб. : Экономическая школа СПб госуниверситета экономики и финансов, 2001. – 381 с.
  21. О стратегическом развитии городов в 21 веке. Этимология слов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [fondsi.org/.../15%20-%20Informational-methodical%20manual%20](http://fondsi.org/.../15%20-%20Informational-methodical%20manual%20).
  22. Овчинникова Т. И. Исследование функционального и деятельностного инструментов персонал-стратегии / Т. И. Овчинникова, О. М. Гоз // Кадры предприятия. – 2006. – № 6. – С. 43–69.
  23. Пахомова Т. Сучасні тенденції розвитку системи державного управління [Текст] / Т. Пахомова // Юридичний вісник. – 2006. – № 2. – С. 89–95.
  24. Попов С. А. Стратегический менеджмент / С. А. Попов. – М. : Дело, 2003. – 401 с.
  25. Порядок розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]: від 16.11.2011 р., № 1186. – Режим доступу: <http://zakonl.rada.gov.ua/laws/show/!186-2011-%DO%BF>.
  26. Посібник з моніторингу «Практичні рекомендації щодо впровадження ефективного моніторингу регіонального розвитку в Україні. Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [EuropeAid/125234/C/SER/UA](http://EuropeAid/125234/C/SER/UA), 2011. – 84 с.
  27. Проблеми і перспективи національної регіональної політики: звіт про семінар від 25.02.2000 р. // Міжнародний центр перспективних досліджень. – 235 с.
  28. Рюли Э. Исследование стратегических процессов в организации / Э. Рюли // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 5. – С. 99–104.
  29. Стратегический анализ и разработка стратегии развития города: методическое пособие по семинарским занятиям для студентов. – Красноярск: РИО СФУ, 2007. – 336 с.
  30. Стратегическое планирование / Под ред. Э. А. Уткина. – М. : Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ» : Изд-во ЭКМОС, 1998. – 674 с.
  31. Стратегічне планування: навчальний посібник / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л. : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.
-

- 
32. Сурмін Ю. П. Обґрунтування стратегії державної кадрової політики [Текст] / Ю. П. Сурмін // Ринок праці та зайнятість населення. – 2010. – № 4. – С. 49–51.
33. Сценарний підхід в стратегічному управленні муниципальним образованием. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://finanal.ru/>
34. Тарнаруцький А. Впровадження практики суспільних договорів (компактів) / А. Тарнаруцький. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://crps.sumynews.com>.
35. Теоретичні основи міської політики: навчальний посібник / Т. В. Дробишевська, О. В. Стоян, Н. М. Гудименко; за загальною редакцією С. В. Богачова. – Макіївка: ДонНАБА, 2007. – 241 с.
36. Тернопільська міська рада. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.te.ua/struktorni-pidrozdil/10336.html>.
37. Філатова Л. С. Теоретичні аспекти теорій лідерства крізь призму ефективного лідерства / Л. С. Філатова, Л. В. Новохацька // Економіка: реалії часу. – 2014. – № 3. – С. 64-69.

---

## ТЕМА 5. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

- 5.1. Система управління персоналом в органах влади
- 5.2. Оцінювання персоналу органів влади
- 5.3. Базові кадрові технології управління персоналом в органах влади

*Ключові слова:* відставка, кадри, кадрове планування, кадровий потенціал, кооптація, людські ресурси, оцінювання персоналу, перепрофілювання, персонал, персонал-технології, професійний розвиток, ротація, управління персоналом, штати

### 5.1. Система управління персоналом в органах влади

Сьогодні, як ніколи, важливе питання забезпечення якісним управлінням персоналом в органах влади України, з метою здійснення ефективного державного управління та зростання рівня соціально-економічного і політико-правового станів країни загалом. Саме менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування відводиться одна із провідних ролей у процесі становлення України як сильної демократичної європейської країни.

Однак, сучасний менеджмент у вітчизняних органах влади, незважаючи на його провідну роль для державного управління досі перебуває на стадії свого формування. Відсутнє єдине бачення основних понять у категоріальному апараті науки державного управління, таких як «людські ресурси», «людський капітал», «кадри», «персонал», «штати», «кадровий корпус», «кадровий потенціал», що розкривають сутність менеджменту в органах влади.

Термін «людські ресурси» вперше почали використовувати на початку 1970-х років у американській філософії управління персоналом. Підхід до людини як трудового ресурсу тоді означав: по-перше, його персоналізацію та індивідуальний підхід до усіх працівників у межах збігу інтересів працівника і роботодавця; по-друге, визнання проблеми дефіциту кваліфікованих працівників; по-третє, визнання необхідності витрат з боку роботодавця (часових, фінансових, організаційних тощо). Сьогодні можна поставити під сумнів ресурсний підхід до працівника як визнання його індивідуальності, оскільки він як ресурс стає одним із «допоміжних засобів» (у перекладі з французької слово «ресурс» означає «допоміжний засіб»).

На думку О.А. Грішнкової, людський ресурс – це специфічний і найважливіший з усіх видів економічних ресурсів, що, у свою чергу, є джерелом ресурсів праці або трудового потенціалу. Дослідження цього ресурсу є важливим для оцінки ринку праці й розробки відповідної демографічної політики з метою впливу на процеси відтворення населення та стабілізації рівня його зайнятості. Враховуючи це людські ресурси є фактором економічного розвитку, як і матеріальні ресурси [7, с.78].

Деякі зарубіжні науковці під терміном «людські ресурси» розглядають насамперед працівників організації та робочу силу у галузевому або територіальному вимірі разом з їхніми здібностями у контексті сфери діяльності [2, с. 17].

У свою чергу, О.О. Левицька уточнює, що в останні два десятиріччя термін «людські ресурси» почали використовувати на всіх рівнях управління, відзначаючи таким чином роль людини у господарських процесах. Вона визначає людські ресурси як сукупність кількісних та якісних параметрів (потенціал людини, стан здоров'я, рівень освіти, здібностей і культури, мотиваційні якості та ін.) кадрового складу організації, робочої сили або трудових ресурсів галузі, території, регіону чи країни в цілому [21, с. 38].

У міжнародній практиці останнім часом людські ресурси характеризуються поняттям «людський капітал» під яким розуміють – сформований або розвинений у результаті інвестицій і накопичений людьми певний запас здоров'я, знань, навичок, здібностей, мотивацій, який цілеспрямовано використовується в тій чи іншій сфері суспільного виробництва, сприяє зростанню продуктивності праці й завдяки цьому впливає на зростання доходів його власника [3, с. 34].

---

Зокрема, Едвін Дж. Долан свого часу зауважив, що людським капіталом є сукупність розумових здібностей, отриманих через формальне навчання чи освіту, або через практичний досвід [11, с. 250]. Інший зарубіжний вчений С. Фішер пішов дещо іншим шляхом, говорячи про те, що «людський капітал – це ступінь утіленої у людині спроможності приносити дохід. Людський капітал включає природжені здібності, талант, освіту, набуту кваліфікацію» [43, с. 303].

До речі, за оцінками Світового банку людський капітал перевищує 80% всіх продуктивних багатств в Японії і 60% в США. У Австралії і Канаді, що володіє величезними природними ресурсами і порівняно невеликим, але високоосвіченим населенням, частка людського капіталу складає близько 20% продуктивних багатств цих країн [48, с. 288]. На жаль, в Україні людський капітал не має такої цінності як в інших країнах світу.

Такі поняття як «кадри» та «персонал» більшість дослідників ототожнюють, проте інші вважають, що це дві різні категорії і проводять між ними розмежування. У загальному сенсі кадри – це соціально-економічна категорія, яка характеризує людські ресурси підприємства, регіону, країни. Ще у XVII-XVIII ст. термін «кадри» почав застосовуватися в адміністративному управлінні для визначення штатного складу службовців (від французького – *cadre*). На відміну від трудових ресурсів, які об'єднують все працездатне населення країни, як зайнятих, так і потенційних працівників, поняття «кадри» включає у себе постійний (штатний) склад працівників, тобто працездатних громадян, які знаходяться в трудових взаємовідносинах з різними організаціями [46, с. 47]. Категорія «кадри» найчастіше застосовується у вужчому професійному розумінні і, включаючи єдину основу, в кожному конкретному випадку містить особливості, притаманні певній сфері діяльності [8, с. 27].

Для поняття «кадри» принципово важливими є: наявність спеціальних, придбаних якостей – професійних здібностей, які формуються як у процесі спеціального навчання, так і в процесі спеціалізації у конкретному виді діяльності; наявність постійного статусу в організації у відповідності до певної посади, робочого місця. Перша ознака характеризує якісну сторону кадрів організації, а інша – статус людини в організації. Із втратою будь-якої з цих ознак людина перестає бути «кадром» організації та переходить у склад кадрового потенціалу суспільства.

Характерними рисами кадрів є професійна підготовка, постійний характер службово-трудової діяльності, що є основним фінансовим джерелом їх існування; їх діяльність щодо фактичної реалізації чи забезпечення виконання поставлених завдань, функцій і компетенцій органу влади [27, с. 347]. Безперечно, від професійної компетентності і ділової активності кадрів, прагнення їх до самовдосконалення та службового зростання залежить динаміка і результати роботи органів влади [32, с. 310].

Поняття «персонал» є ширшим на відміну від поняття «кадри», оскільки об'єднує як постійних, так і тимчасових працівників, представників кваліфікованої та некваліфікованої праці [38, с. 547]. Одні вчені вважають, що термін «персонал» об'єднує складові частини трудового колективу підприємства, а отже, до нього відносять усіх працівників, які виконують виробничі функції і зайняті переробкою предметів праці з використанням засобів праці [13, с. 12]. Інші науковці досліджують персонал як категорію працівників, об'єднаних за ознакою належності до організації (апарату, відділу, служби) або до професії (управлінська, адміністративна, технічна) [31, с. 255]. Деякі вчені взагалі розглядають персонал як сукупність усіх людських ресурсів організації [29, с. 7].

Загалом, на думку багатьох сучасних дослідників, введення терміну «персонал» як множини слова «персона» замість термінів «кадри», «штатні одиниці», «ресурси», «людський фактор», відображають зміни у ставленні до людей як працівників, тенденцію до відходу від ресурсного, споживчого підходу до них, до сприймання персоналу як головної цінності через унікальність його якостей та безмежних можливостей [1, с. 29].

Враховуючи вищезазначене можна зробити висновок про неможливість ототожнення термінів «кадри» та «персонал» з термінами «кадровий корпус» та «кадровий потенціал». Оскільки «кадровий корпус» об'єднує основний (штатний) професійно-кваліфікований склад державних службовців визначеної категорії, підкреслюючи корпоративний підхід до його характеристики. А термін «кадровий потенціал» визначає як очевидний, так і прихований сукупний резерв здібностей і якостей людей, які досі не були реалізовані. Введення цього резерву в дію залежить

---

від багатьох факторів: від попиту держави і суспільства на ці здібності, від удосконалювання організації і керування персоналом, від професійного і духовного рівня державного службовця й посадової особи місцевого самоврядування, розвитку особистості та інших» [27, с. 347].

Управління персоналом є більш сучасною категорією в науці державного управління та визначається як цілеспрямована діяльність керівного складу організації на розробку концепції, стратегії кадрової політики і методів управління людськими ресурсами. Це системний, планомірно організований вплив через систему взаємопов'язаних, організаційно економічних і соціальних заходів, спрямованих на створення умов нормального розвитку і використання потенціалу робочої сили на рівні підприємства.

У науковій літературі можна зустріти приклади різного тлумачення терміну «управління персоналом». Одні автори у його визначенні акцентують увагу на організаційному боці процесу управління, оперуючи ціллю та методами, за допомогою яких можна досягти цих цілей; інші роблять наголос на змістовній частині, що відображує функціональний бік управління; треті взагалі вважають управління персоналом комплексною прикладною наукою про організаційно-економічні, адміністративно-управлінські, техніко-технологічні, правові, групові та особистісні фактори, засоби і методи впливу на персонал для підвищення ефективності в досягненні цілей організації [1, с. 27]. Типовим прикладом першого підходу у визначенні управління персоналом, що свого часу надав В.П. Галенко є: «комплекс взаємопов'язаних економічних, організаційних та соціально психологічних методів, що забезпечують ефективність трудової діяльності та конкурентоспроможності організацій» [5, с. 7]. Другий підхід відображається у трактуванні цього поняття Е.В. Масловим: «сфера діяльності, найважливішими елементами якої є окреслення потреби у персоналі і залучення його до роботи, вивільнення, розвиток, контролінг персоналу та структурування робіт, політика винагород і соціальних послуг, політика участі в досягненні успіху, управління затратами на персонал та керівництво співробітниками» [24, с. 21].

Підсумовуючи наведені твердження поняття «управління персоналом» можна узагальнити, що це є сукупністю принципів, методів і засобів цілеспрямованого впливу на персонал, що забезпечують максимальне й ефективне використання їх інтелектуальних і фізичних здібностей при виконанні ними своїх трудових функцій для якісного досягнення цілей організації. Відповідно система управління персоналом включає в себе суб'єкт (той, хто здійснює безпосереднє управління і має відповідні для цього ресурси та від кого залежить якість прийняття управлінських рішень і результат діяльності персоналу й організації загалом) та об'єкт (чим або ким управляють – самі працівники установи, підбір і розстановка персоналу, оцінка і стимулювання його роботи тощо)).

Якщо говори про систему управління персоналом у системі менеджменту органів влади, то це цілеспрямована діяльність керівників органу влади і служби управління персоналом із формування та розвитку колективу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також із забезпечення соціально значущих результатів його діяльності завдяки виявленню та реалізації особистісних здібностей і якостей, професійного потенціалу та мотиваційних установок кожного державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування. Таке визначення цього терміну базується також на сучасній науковій концепції управління персоналом органів влади, яку складають зростаюча роль особистості працівника, знання його мотиваційних установок, уміння їх формувати і спрямовувати у відповідності із задачами, які стоять перед організацією [41, с. 91], і цілями, які ставить її кадрова політика. Варто відзначити, що кадрова політика будь-якого органу влади є головною особливістю системи управління його персоналом, адже якість і безпека життєдіяльності суспільства визначаються ефективністю процесів формування і реалізації людського потенціалу як ключової складової розробки і впровадження відповідної державної політики, спрямованої на забезпечення національної безпеки України, захист її матеріальних і духовних цінностей [18, с. 3].

Управління персоналом в органах влади охоплює широкий спектр напрямків діяльності і функцій (див. Рис. 5.1).





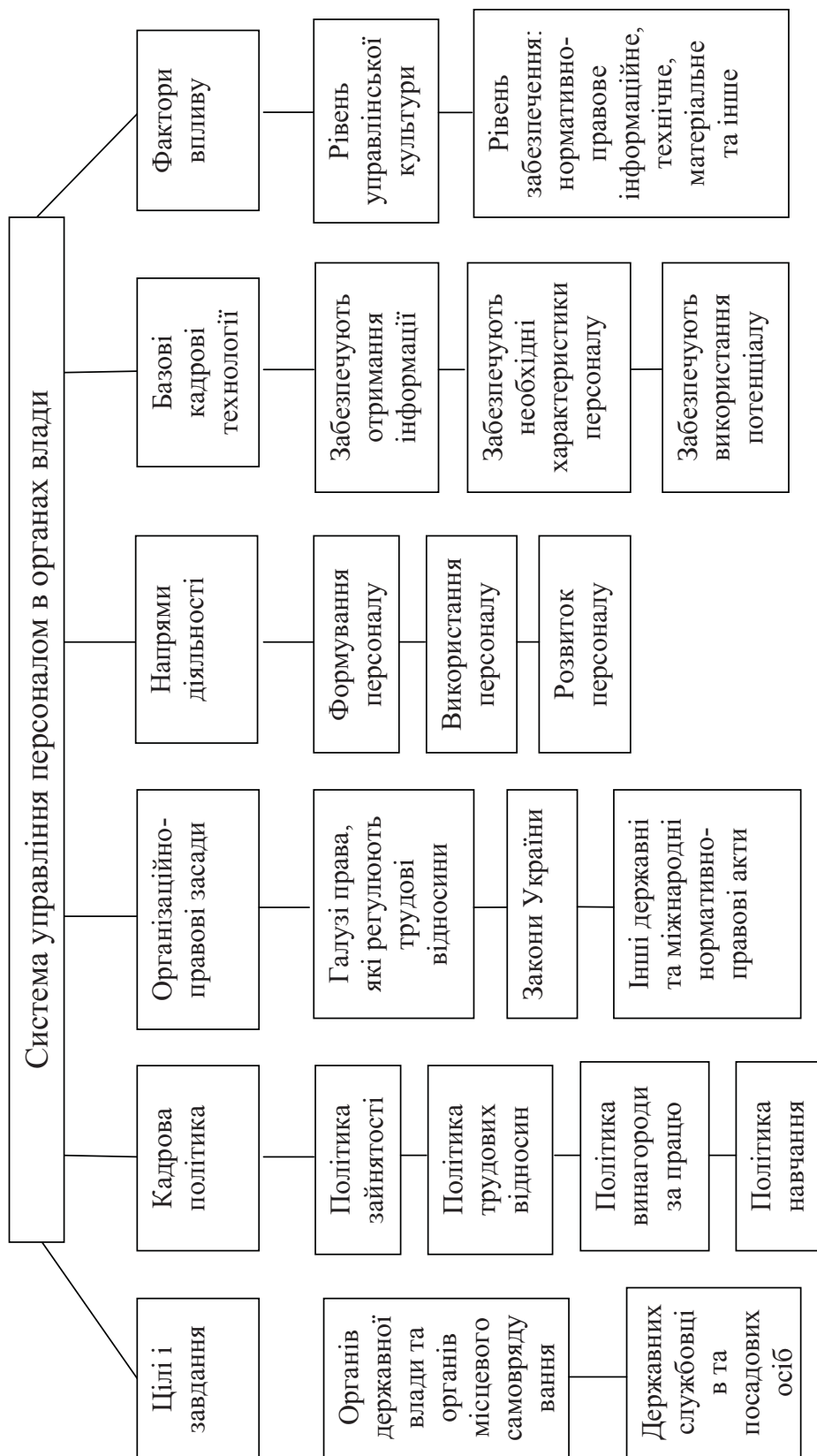
*Рис. 5.1. Напрямки діяльності і функції управління персоналом в органах влади*

Усі перелічені функції управління персоналом науковці поділяють на універсальні (про них зазначалось вище) і спеціальні. Останні сприяють у виконанні універсальних функцій. До них відносять: адміністративну функцію (розробка штатного розкладу, прийом, звільнення, службово-професійне просування, дотримання трудового та соціального законодавства тощо); соціальну функцію (визначення рівня грошового утримання і соціальних гарантій та пільг, забезпечення відповідних умов для плідної службової діяльності тощо); функцію розвитку (розробка і реалізація програм по удосконаленню організації праці, по структурним змінам, по технічному, програмному та інформаційному забезпеченню, по підготовці, перепідготовці та підвищенню кваліфікації персоналу тощо); виховну функцію (розробка заходів, пов'язаних з виховною роботою, професійною адаптацією, оцінюванням тощо); діловодство.

Обсяг робіт по кожному з напрямів діяльності, згідно із вище наведеною схемою, залежить від місця органу влади в структурі державного управління, від ситуації на ринку праці, рівня кваліфікації персоналу, соціально-психологічного стану трудового колективу та від багатьох інших факторів впливу [40, с. 189].

Управління персоналом в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування, як і в будь-яких інших організаціях, передбачає нормативно-правове, інформаційне, технічне, документальне, фінансово-матеріальне й інші забезпечення.

Система управління персоналом в органах влади може мати різну організаційну структуру, яка визначається характером діяльності та чисельністю персоналу тих чи інших органів влади (див. Рис. 5.2).



*Рис. 5.2. Складові елементи системи управління персоналом в органах влади*

---

Принципи управління персоналом в органах влади складаються із загальних і спеціальних. До загальних принципів можна віднести:

- 1) розподіл праці – управління спеціалізацією персоналу у процесі службової діяльності;
- 2) трудова, службова, правова і фінансова дисципліни, які забезпечують організованість і порядок функціонування установи;
- 3) справедливість і рівність – рівність прав та обов'язків у межах однієї категорії осіб та їх дотримання, які є мотивацією працівників до праці;
- 4) єдність персоналу – спільне об'єднання зусиль для результативного вирішення практичних задач;
- 5) узгодження особистих і суспільних інтересів – мистецтво управління, яке знаходить прийнятний компроміс для усіх сторін у процесі трудової та службової діяльності;
- 6) результативність – компенсації будь-яких витрат на трудову діяльність якісними результатами такої діяльності;
- 7) стійкість складу персоналу – гальмування процесу плинності кадрів.

Наведені загальні принципи можуть бути притаманними і для управління персоналом в інших суспільних організаціях. Тоді як специфічні принципи повністю відображують особливості управління кадрами в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування. Це такі принципи як:

- 1) науковість (використання наукових досягнень щодо дослідження людини, як окремої соціально-біологічної істоти, соціальних спільнот, організацій, праці та усіх процесів пов'язаних із нею);
- 2) системність щодо сприймання об'єктів дослідження й управління, а також факторів, які на них впливають;
- 3) гуманізм, що базується на концепціях гуманізму сучасного суспільства, на індивідуальному підході, сприйманні кожного працівника як унікальної особистості, яка володіє великим і багатограним потенціалом, у тому числі творчим;
- 4) професіоналізм, що обумовлює наявність у спеціалістів служби управління персоналом необхідної освіти, досвіду та контекстуальних навиків, які дозволяють ефективно і раціонально управляти персоналом;
- 5) законність при здійсненні управління персоналом [1, с. 30].

Окрім принципів управління персоналом в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування вирішальну роль відіграють методи управління, які спрямовують діяльність персоналу на вирішення поставлених перед ним завдань. Науково-обґрунтованими методами управління персоналу в органах влади є: економічні – стимулюють діяльність персоналу, підвищують матеріальну зацікавленість до результативної роботи; соціально-психологічні – впливають на свідомість і поведінку людей з метою соціалізації персоналу; правові – забезпечують законність діяльності персоналу; адміністративні – встановлюють адміністративно-управлінські норми щодо розроблення і прийняття актів управління; морально-етичні – засоби морального регулювання діяльності персоналу у процесі здійснення ними своїх трудових функцій [40, с. 42].

У практиці управління персоналом в органах влади принципи і методи управління виступають як взаємодоповнюючі і взаємодопоміжні вимоги у роботі з працівниками відповідних установ. Результативність системи управління персоналом в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування забезпечується, у першу чергу, вмільм користуванням принципами і методами управління, а потім уже вмільм використанням сучасних кадрових технологій [35].

Основні завдання управління персоналом в органах влади полягають у:

- розробці та подальшому вдосконаленні кадрової політики;
- виборі і реалізації стилю управління кадрами;
- забезпеченні органів влади у потрібній кількості кваліфікованого персоналу на поточний період і на перспективу;
- документальному оформленні проходження служби і трудових відносин;
- створенні рівних можливостей для ефективної праці та раціональної зайнятості працівників, стабільного і рівномірного їх завантаження протягом робочого часу;

- 
- задоволенні окремих потреб персоналу;
  - виборі форм мотивації праці та стимулювання її продуктивності;
  - забезпеченні відповідності трудового потенціалу працівника, його психофізіологічних даних до об'єму праці та вимог робочого місця;
  - створенні умов для якісного виконання максимального різних операцій на робочому місці;
  - заохоченні працівників до просування в службовій кар'єрі;
  - забезпеченні безперервного навчання та підвищення кваліфікації кадрів;
  - розробленні способів визнання й оцінювання особистих досягнень працівників тощо [16, с. 20].

Управління персоналом в органах влади має певні особливості, враховуючи специфіку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які полягають у тому, що владно-управлінські інституції функціонують у межах єдиної системи влади на основі уніфікованих правових, організаційних і функціональних принципів, діяльність яких чітко регламентована нормативно-правовими актами, бюджетом та соціально обумовлена. До речі, соціальна обумовленість, яка є вирішальною в державній кадровій політиці, означає, що влада повинна бути прозорою і відкритою для суспільства. Все це виступає своєрідним стримуючим фактором у використанні нових кадрових технологій, які базуються на оцінюванні персоналу і фактично забезпечують результативність професійної діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також виключається можливість прийняття інноваційних управлінських рішень, які потребують значних затрат матеріального й нематеріального характеру. Натомість управління персоналом інших галузей діяльності більш децентралізовано, менше регламентовано законодавством і знаходиться, як правило, на самофінансуванні, що значно поліпшує умови комплектування і функціонування кадрової служби будь-якої організації. Інші галузі суспільної діяльності у значно меншій мірі соціально обумовлені, ніж державна служба і служба в органах місцевого самоврядування [30, с. 8].

Окрім того, специфічність служби в органах влади обумовлює низку вимог до державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування. Це такі вимоги як: дисциплінованість, професіоналізм, неупередженість, нейтральність, гуманність, відповідальність тощо. Зрозуміло, що знайти таких людей, оцінити їх особистісні здібності і якості, професійний потенціал, заохотити їх, результативно використати їх інтелектуальний потенціал та створити умови для їх службового і професійного розвитку – завдання дуже складне і, на жаль, ще в нашій державі остаточно не вирішене. Оскільки, на сьогоднішній день чинна влада у повній мірі недооцінює та майже повністю ігнорує психологічні компоненти суспільного життя людей, у тому числі державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Така ситуація призводить до різних негативних наслідків, наприклад, потенціал управління, як фактор формування певного соціально-психологічного клімату (настрою, стану) у колективі, використовується на незадовільному рівні або зовсім не використовується [30, с. 58].

Проте сьогодні необхідність активізації людської особистості в державному управлінні висуває на перший план завдання глибокого дослідження її статусу у цій сфері, а також шляхів і способів, які спонукають працівника до більш ініціативної, відповідальної та ефективної праці. Недооцінювання персоналу у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є підґрунтям для виникнення у працівників цих служб відчуття внутрішньої резигнації (відсутність ініціативи і готовності до професійної роботи; індиферентність до результатів власної праці; мінімізація віддачі на робочому місці; переважання конформістського настрою), втоми та мотиваційної кризи, що у кінцевому рахунку не сприяє підвищенню якості публічних послуг, які надаються населенню [30, с. 58-59].

Таким чином, управління персоналом в органах влади водночас є і наукою, і мистецтвом управління людьми в умовах їх професійно-трудової діяльності, а також цілісною системою принципів, методів і механізмів раціонального підбору і комплектування, розвитку й мотивації та ефективного використання здібностей, навиків й інтелектуального потенціалу працівників. Відповідно основною метою управління персоналом в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування є формування висококваліфікованого, дисциплінованого та відповідаль-

---

ного штату працівників із сучасним мисленням та розвиненим почуттям патріотизму, професійної гідності та відданості службі, а також забезпечення ефективності і результативності роботи всього колективу. Вдало продумана та дієва система управління персоналом сприяє розкриттю потенціалу всіх працівників як професійних і досвідчених фахівців, збільшенню продуктивності їх праці та підвищенню рівня корпоративної і соціально-правової культури органів влади.

## 5.2. Оцінювання персоналу органів влади

Оцінювання персоналу органів влади у контексті визначення їх особистісних здібностей і якостей, професійного потенціалу та мотиваційних установок є однією із природних функцій управлінської діяльності та важливим державним завданням. Це також є однією із головних особливостей управління персоналом в органах державної влади та місцевого самоврядування. Проте виконання такого завдання ускладнене самою специфікою державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що вимагає чіткої регламентації, гарантування прав і свобод людини та зумовлене необхідністю забезпечення високого рівня кваліфікації і повноважень тих, хто оцінює.

Різні наукові доктрини висувають неоднакові вимоги до розкриття сутності оцінювання персоналу. Наприклад, М. Вебер, під оцінюванням персоналу розумів виявлення існуючої відповідності працівника вимогам робочого місця або діяльності. Натомість А. Файоль висував більш чіткіші критерії оцінювання: рівень дисципліни, беззаперечне підпорядкування, переваження колективних інтересів над особистими тощо. У свою чергу, Е. Мейо як представник неокласичної школи управління персоналом, в оцінюванні персоналу ставив на перше місце такі людські відносини як: колективізм, комунікабельність, гуманізм тощо. Пізніше, через розвиток наукомістких технологій та індивідуалізацію діяльності, виникла «концепція контрактації в управлінні», сутність якої полягала в оцінюванні особистих здібностей і потенціалу, вміння гнучко мислити і діяти задля досягнення результатів, а також у наявності схильності до постійного професійного розвитку. З формуванням парадигми командного управління оцінювання мало на меті виявлення усіх умінь, які забезпечують результативну й плідну роботу в єдиній команді.

На сьогоднішній день в основу оцінювання персоналу органів влади покладено людиноцентричний підхід як імператив державного управління. Така позиція відображає сучасну політику держави з управління персоналом в органах влади, що сконцентрована безпосередньо на «персоні» державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, на їх особистісних можливостях і мотивах до праці, з метою досягнення високого професійного рівня державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, їх відповідності вимогам суспільства, а також цілей державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування [34]. Таке управління персоналом, що спрямоване саме на людські фахові можливості, в останніх наукових працях отримало назву управління персоналом на основі концепції управління людськими ресурсами.

Сучасна світова практика управління персоналом сформувала міжнародний термін «оцінка персоналу» (performance appraisal), розтлумачуючи його як «процес визначення ефективності діяльності працівників у реалізації стратегічних завдань організації з метою послідовного накопичення інформації, необхідної для прийняття наступних управлінських рішень» [25, с. 19].

Одні науковці визначають оцінювання персоналу як процес, який складається із систематичного збирання та аналізу інформації щодо показників діяльності працівників протягом тривалого часу [23, с. 111]; інші – як визначення кількісного і якісного ступеня відповідності працівників займаним посадам [45, с. 89]; треті – як виражений у письмовій або усній формі процес оцінювання життєвої позиції, особистісних рис, поведінки і рівня виконання працівниками завдань, важливих і необхідних для досягнення цілей організації, метою якого є отримання об'єктивних оцінок праці кадрів, в котрих зосереджуються знання, досвід, ставлення до праці, внесок у кінцевий результат роботи трудового колективу і організації загалом [44, с. 285].



---

Свого часу французький дослідник Ж. Лек вдало порівняв оцінювання персоналу із дзеркалом, що дозволяє державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність залежно від еволюційних потреб громадян. Таким чином, він підкреслив соціальну обумовленість державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, зокрема, та необхідність їх відповідності вимогам суспільства [23, с. 54].

Найбільш змістовним і осучасненим є науковий підхід, що розглядає оцінювання персоналу орієнтованого на державного службовця і посадову особу місцевого самоврядування та полягає у:

- 1) використанні кооперативного стилю управління, що забезпечує підлеглим можливість вільно висловлювати свою думку і брати участь у прийнятті рішень;
- 2) наявності партнерського типу управління, за допомогою якого працівники можуть брати участь в організації своєї праці шляхом окреслення конкретних цілей на наступний після щорічного оцінювання звітний період;
- 3) застосуванні допоміжних засобів управління, таких як «управління за цілями»;
- 4) збереженні здатності організації до інновацій та забезпечення безперервності професійної освіти кожного працівника, трудова і службова діяльність якого оцінюється;
- 5) допомозі співробітникам в усвідомленні професійного змісту праці та сенсу життя завдяки праці [30, с. 40].

Цікавою є думка науковців, які трактують оцінювання персоналу як органічну частину процесу їх мотивації. Їх аргументи ґрунтуються на тому, що саме оцінювання є іманентною функцією свідомості, на базі якої здійснюється суб'єктивна (емоційна чи раціональна) оцінка внутрішніх і зовнішніх впливів, з відповідним коригуванням правильності вибору діяльності. До того ж, оцінювання відображає співвідношення реалізованих і нереалізованих очікувань працівника, діяльність якого оцінюють стосовно результатів його роботи [30, с. 41]. До того ж, виховання патріотизму і національної свідомості, підвищення рівня правової культури, окреслення соціальних цілей і пріоритетів як спонукального рушія діяльності кваліфікованих кадрів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування безпосередньо залежить від мотиваційних спонукань особистості.

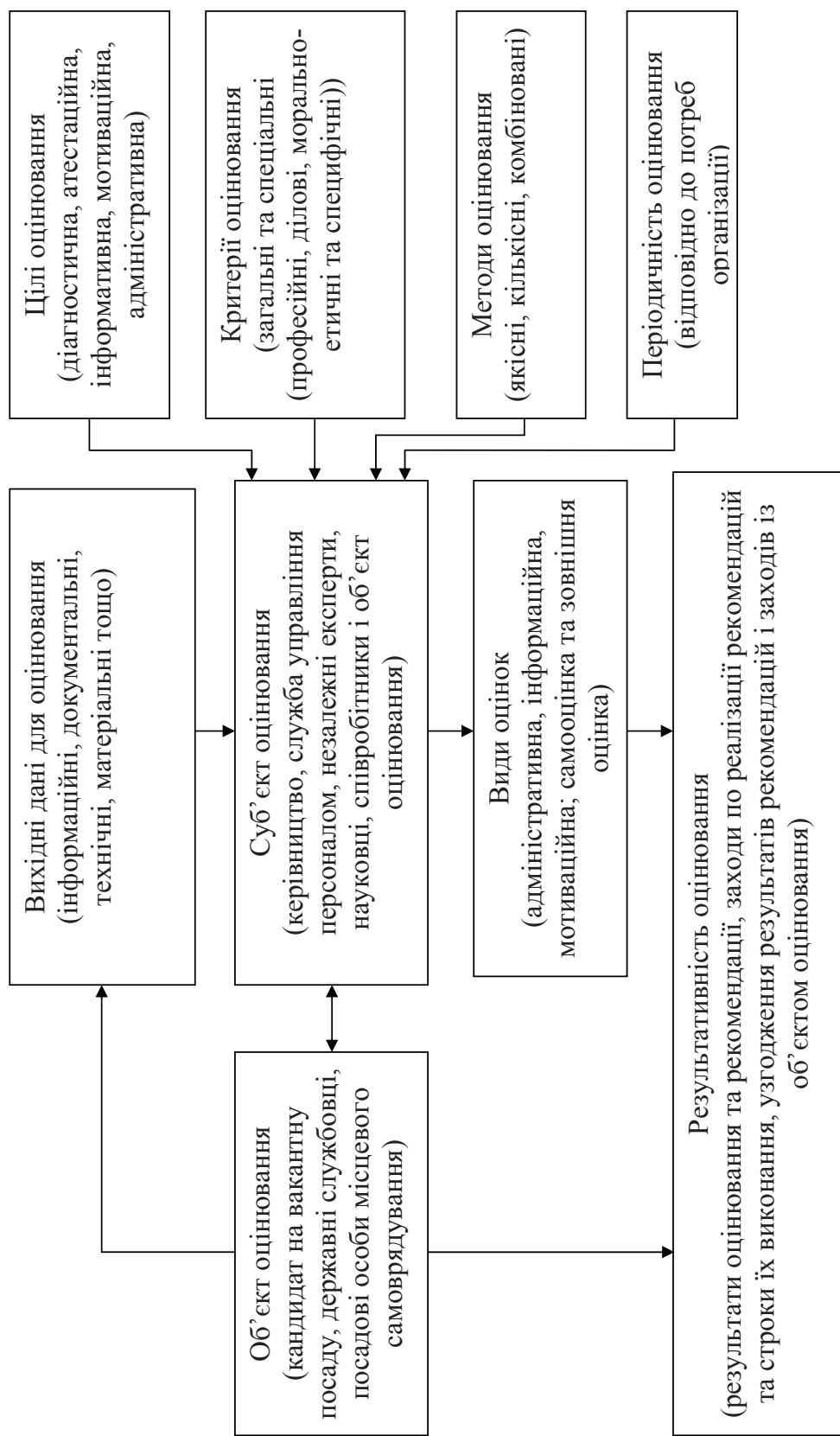
Враховуючи вищезазначене можна узагальнити, що оцінювання персоналу органів влади є процесом, що забезпечує взаємодію складових елементів цілісної системи. Призначенням цієї системи є одержання інформації про результати порівняльного аналізу особистісних якостей і здібностей, фахового потенціалу, підсумки роботи кадрового складу публічно-владних установ відповідно до вимог посад, які вони займають, що у сукупності сприятиме досягненню мети органів влади і кожного державного службовця чи посадової особи [4, с. 12].

Система оцінювання персоналу органів влади містить певні складові елементи, які взаємодіють між собою: об'єкт; суб'єкт; цілі; вихідні дані; критерії; методи; види оцінок; періодичність; результативність (див. Рис. 5.3).

Розглянемо кожний із складових елементів системи оцінювання персоналу органів влади більш детально.

1. Об'єкт оцінювання персоналу – це усі категорії державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування зі своїми характеристиками і показниками професійної діяльності та кандидати на вакантні посади. Об'єктами оцінювання в будь-якій організації є всі працівники, починаючи від керівника і до спеціаліста найнижчої категорії. На етапах добору, відбору, прийому на роботу, формування кадрового резерву об'єктом оцінювання може бути громадянин України, який відповідає вимогам, визначених у законах України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

2. Суб'єкт оцінювання персоналу – це усі особи, які беруть участь у процедурі оцінювання. За останніми науковими публікаціями визначення суб'єкта оцінювання відчутно змінилося, оскільки до цього процесу, крім офіційних комісії долучаються і відповідні фахові експерти, науковці, співробітники різних категорій посад, колеги із суміжних організацій і навіть сам об'єкт оцінювання. Такий підхід до визначення суб'єктів оцінювання, на думку науковців, дасть можливість отримати повнішу й об'єктивнішу інформацію про об'єкт оцінювання, а самооцінка об'єкта підвищить мотиваційний ефект самої процедури оцінювання.



**Рис. 5.3** Схеми функціонування системи оцінювання персоналу організації влади

---

3. Цілі оцінювання персоналу – це бажані кінцеві точки процесу оцінювання персоналу, що можуть носити діагностичний (встановлення поточного стану (ситуації) або виокремлення чинників, що визначають рівень відповідності складу кваліфікаційних вимог) чи атестаційний (висновок про фахові знання і професійно-ділові якості працівників; визначення ступеню відповідності якостей кожного співробітника вимогам конкретної посади) характер [40, с. 189]. Різниця цих компонентів єдиного оціночного процесу для суб'єкта управління полягає у тому, що атестаційна складова оцінки персоналу використовується для обґрунтування адміністративно-управлінських рішень, а діагностична – для оптимізації заходів, які направлені на покращення як кадрового потенціалу кожного працівника, так і всієї організації. Основним призначенням (місією) оцінки персоналу є регулярне і оперативне забезпечення суб'єкта управління достовірною і неупередженою інформацією щодо стану та динаміки зміни рівня професіоналізму співробітників і кадрового потенціалу організації загалом [41, с. 321].

Цілі оцінювання персоналу органів влади окремо можна поділити на:

1) інформативну мету – забезпечення керівників різних рівнів управління необхідною інформацією про підлеглих як частини кадрового складу організації та їх роботу, а також про їх індивідуальні досягнення та невдачі;

2) мотиваційну мету – створення взаємозв'язку між матеріальною винагородою і моральним заохоченням із трудовою поведінкою і результатами праці, орієнтуючи таким чином персонал на покращення власної трудової діяльності, набуття нових професійних умінь і навичок, необхідних для більш ефективного виконання поставлених завдань;

3) адміністративну мету – здійснення відповідних адміністративно-управлінських заходів: підвищення (пониження) працівника по службі, переведення його на іншу роботу або звільнення із займаної посади, заохочення чи покарання, навчання та перекваліфікація фахівця тощо [42, с. 146];

4) соціальну мету, зміст якої полягає у:

-забезпеченні неупередженого, об'єктивного кар'єрного розвитку кожного державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування;

-стимулюванні результативності праці кожного окремого працівника і всього колективу;

-встановленні справедливого співвідношення між результативністю, діловою ефективністю і матеріально-фінансовим забезпеченням працівників;

-запобіганні конфліктності у колективі, створенні сприятливих соціально-психологічних відносин між керівником та підлеглими для забезпечення здорового морально-психологічного клімату, необхідного для творчого підходу до щоденної праці в системі публічного управління;

-отриманні інформації про рівень професійного розвитку персоналу органів влади та адекватному й оперативному реагуванні на неї;

-запровадженні в публічно-владних установах безперервної професійної освіти для кожного працівника та створенні відповідних умов для цього;

-моніторингу тенденцій змін результатів оцінювання персоналу органів влади, узагальненні діяльності не лише оцінюваного службовця чи посадової особи і всього колективу (виконавський аспект), а й самого оцінювача-керівника (управлінський аспект) [30, с. 38].

5) стратегічну мету – поліпшення управління персоналом органів влади; оперативне реагування на результати професійної діяльності працівників та їх мотиваційні прагнення; запровадження зрозумілої і прозорої системи стимулювання за результатами оцінювання персоналу; виявлення і вирішення проблем кожного окремого працівника і колективу загалом тощо.

4. Вихідні дані оцінювання персоналу – це необхідний набір особистих документів, що стосуються об'єкта оцінювання та нормативно-правових актів, що регулюють його трудову діяльність, а також інші джерела інформації про професійні успіхи і невдачі та результати діяльності працівника.

5. Критерії (мірило) оцінювання персоналу – це ознаки еталону, на підставі яких визначається порядок і процедура оцінювання персоналу, а також класифікація вимог, по яким безпосередньо здійснюється оцінювання працівників. Критерії оцінювання персоналу завжди відповідають концепції управління персоналом і змінюються разом із нею, що пов'язано з

---

невпинним розвитком суспільства та його потреб. Якщо раніше при доборі, відборі та кадрів брали до уваги старанність та сумлінність людини, то на даному етапі розвитку суспільства та реформування державної служби і служби в органах місцевого самоврядування цінується її професіоналізм, комунікабельність, ініціативність, цілеспрямованість, безконфліктність, стійкість до емоційних і фізичних навантажень.

Залежно від методів оцінювання персоналу можуть використовуватися різні шкали вимірювання показників такого оцінювання: кількісні, що відображають ступінь прояву того чи іншого критерію у балах та якісні, що містять конкретні описи, приклади і ситуації прояву критеріїв оцінювання. Аналіз теоретичних основ управління персоналом органів влади дає підстави стверджувати, що існують загальні критерії оцінювання персоналу, які відображують ідеологічні цінності суспільства. До них можна віднести:

- ставлення до себе у процесі виконання трудових обов'язків (самокритичність, самовдосконалення, самоповага);
- ставлення до працівників (об'єктивність, співчутливість, порозуміння, згуртованість, здібність управляти, прямотинійність, принциповість);
- ставлення до роботи (цілеспрямованість, неупередженість, правдивість, добросовісність, старанність, відданість справі, неухильність, прагнення до високої якості і продуктивності, ініціативність);
- темперамент (швидкість реакції, орієнтування в різних ситуаціях, інтуїція);
- вольові якості (завзятість, рішучість, напористість, спроможність долати труднощі та здатність опанувати собою);
- фізичні здібності (пам'ять, кмітливість, уважність, витривалість, енергійність);
- знання (рівень освіченості, наявність необхідних знань та освіти);
- навички та уміння (прагнення до розширення світогляду, бажання професійно зростати);
- професійний досвід (загальний стаж роботи, стаж роботи в органах влади, часові межі виконання певного виду професійно-трудової діяльності) [10, с. 333-334].

У зв'язку із актуалізацією проблеми оцінювання керівного складу органів влади, особлива увага науковців приділяється таким основним критеріям їх оцінювання як: спроможність ефективно управляти; обізнаність у проблемах і пріоритетах на всіх рівнях управління та майстерність їх оперативно і дієво вирішувати; готовність до реалізації інноваційних проєктів; необхідна реакція на виконання наказів і розпоряджень вищих за рангом керівників; креативні здібності; політична неупередженість [6, с. 36].

Окремі науковці виділяють такі групи критеріїв оцінювання як: професійні (знання, уміння, навички тощо), ділові (відповідальність, організованість, дисциплінованість тощо), морально-етичні (психічна стійкість, здатність до самооцінки і самокритичності, не конфліктність тощо) та специфічні (базуються на основі індивідуальних якостей та рис характеру працівників) [19, с. 21].

Варто підкреслити, що розробку критеріїв оцінювання персоналу необхідно робити на основі стандартів і нормативів професії, враховуючи особисті вимоги керівника до своїх підлеглих та вимоги, які ставляться до відповідних посад. Це все у сукупності допомагає уникнути труднощів при відборі і розстановці кадрів, виборі методів оцінки персоналу, складанні плану навчання і підвищення кваліфікації та подальшого професійного розвитку співробітників [26, с. 290];

6. Методи оцінювання персоналу – це сукупність засобів та прийомів для визначення ступеня відповідності об'єктів оцінювання встановленому еталону. Методи оцінювання персоналу забезпечують необхідний об'єм і якість отриманої в результаті оцінювання інформації. У практиці найчастіше використовуються такі методи оцінювання персоналу органів влади як:

- кількісні (формалізовані) – базуються на числовому визначенні та спрямовані на отримання квантитативних величин (наприклад, анкетування, тестування, методи стандартних оцінок, метод градації, матричний метод, метод попарного порівняння, вільна коефіцієнтна оцінка, ситуативна оцінка тощо). Такі методи зручні у користуванні, але потребують розробки спеціальних анкет, тестів, опитувальників;
- якісні, (неформалізовані), сутність яких полягає в описі роботи працівника та його особистості як фахівця (наприклад, біографічний метод; співбесіда; метод групової дискусії; експертний метод; метод спостереження; аналіз конкретних ситуацій; самозвіт тощо);

---

– комбіновані – базуються на комбінації двох попередніх груп методів (наприклад, анкетування, тестування, метод сумарних оцінок, метод змушеного вибору, ділова гра тощо) [33, с. 86];

Кожна із цих груп методів має свої переваги і недоліки. Саме тому варто об'єднати переваги цих методів при здійсненні оцінювання на конкретному етапі управління персоналом, що дозволить значно підвищити достовірність та об'єктивність отриманої інформації.

З організаційно-змістовної позиції методи оцінювання персоналу органів влади поділяють на:

- методи вивчення особистості (співбесіда, анкетне опитування, інтерв'ю, біографічний метод, метод самооцінки);
- експертні методи (оцінка працівників керівництвом, колегами, групою експертів, споживачами публічних послуг);
- психофізіологічні і медичні методи (аналіз темпераменту працівника, оцінка особливостей його нервової системи і здоров'я, а також визначення рівня його витривалості і працездатності);
- методи фахових переміщень (практикування і стажування на інших посадах);
- конкурсні методи (іспити, рейтинги, анонімні оціночні опитування);
- методи тестування (дослідження особистісних і фахових якостей, умінь та навиків);
- проектні методи (функціонально-рольова ідентифікація).

Враховуючи законодавчу регламентованість управління персоналом органів влади України, використання тих чи інших методів оцінювання персоналу також чітко регламентоване на законодавчому рівні, що, у свою чергу, знижує результативність й ефективність такого оцінювання.

7. Види оцінок оцінювання персоналу – це набір оцінок, які відображують характер отриманої інформації і зумовлюють напрямки подальших адміністративно-управлінських рішень. Можна виділити такі види оцінок оцінювання персоналу органів влади як:

- адміністративна, яка зумовлює оцінювання якості і кількості виконаної працівниками роботи, зміни у посадових інструкціях або у змісті виконуваних працівниками функцій (перетин зон відповідальності і наявність зон безвідповідальності) тощо;
- інформаційна, за допомогою якої оцінюються зміни у роботі служби управління персоналом, структурні зміни, процес ротації кадрів тощо. Інформаційна оцінка є приводом для відвертої розмови про існуючі проблеми в колективі органу влади, що сприяє їх вирішенню, а також активізації нормального внутрішнього змагання у колективі;
- мотиваційна оцінка є основою для: обґрунтування змін в оплаті праці або використанні будь-яких стимулюючих факторів матеріально-фінансового характеру; активізації мотивуючих факторів праці (особиста задоволеність співробітників і посилення орієнтації на успіх); встановлення цілей розвитку працівника (умови подальшого кар'єрного зростання) тощо.

Окремо, у загальному контексті можна ще виділити такі види оцінок як самооцінка і зовнішня оцінка. Перший вид являє собою сукупність уявлень, образів працівника про самого себе, про необхідні аспекти у процесі здійснення ним своєї трудової діяльності, про цілі самої служби, про допустимі й заборонені способи їх досягнення, про загальноприйняті морально-етичні поняття (обов'язковість, совісність, чесність, відданість, відповідальність тощо). Ці еталони в усій їхній різноманітності формуються у процесі розвитку особистості, постійно нагромаджуються у свідомості людини і є глибинними, надзвичайно сильними регуляторами її поведінки. Інший вид оцінки персоналу органів влади являє собою думку колективу, в якому працює людина, її керівника та безпосередніх споживачів результатів (продуктів) її праці, без якої людина не здатна до кінця об'єктивно оцінити свою професійну діяльність та поведінку як фахівця відповідної служби і окремого члена трудового колективу. Відсутність такої оцінки дезорієнтує працівника, спричинює у нього своєрідний стан депресії, що у кінцевому підсумку призводить до погіршення результатів його роботи [17, с. 294];

8. Періодичність – певний проміжок часу, необхідний для відображення стану і динаміки професійного розвитку об'єкта оцінювання, об'єм якого залежить від специфіки державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, характеру і ступеню складності роботи та обраного методу оцінювання. Періодичність оцінювання персоналу органів влади сьогодні визначається відповідними організаційно-правовими документами стосовно здійснення атестуван-



---

ня і щорічного оцінювання. Ця періодичність визначається потребою органів державної влади та органів місцевого самоврядування у відображенні динаміки зміни якості і кількості персоналу, результатів його професійної роботи, що має сприяти прийняттю правильних, оперативних і дієвих управлінських рішень.

Останнім часом висловлюються думки про доцільність скорочення періодичності щорічного оцінювання до шести місяців і навіть до трьох місяців, що, безумовно, сприятиме достовірності і відповідному об'єму оціночної інформації про діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, проте потягне за собою певні фінансово-матеріальні витрати.

9. Результативність – обов'язкова і своєчасна реалізація управлінських рішень стосовно використання отриманих результатів проведеного оцінювання персоналу органів влади. Ці результати можуть бути використанні керівниками публічно-владних інституцій з метою: прийняття відповідних змін; підвищення якості управління персоналом; визначення та подальшого просування по службі співробітників із високим інтелектуально-професійним потенціалом; розроблення й удосконалення HR-планування та HR-бюджетування; затвердження нових способів і форм відбору і розстановки кадрів; коригування морально-етичної і ділової поведінки працівників; налагодження результативної двосторонньої комунікації «керівник-підлеглий» [47, с. 68]; раціоналізації засобів і методів роботи; удосконалення організації праці; побудови ефективної системи мотивації професійно-трудової діяльності; посилення демократичних засад в управлінні; удосконалення планів і програм навчання та підвищення кваліфікації кадрів тощо [17, с. 294]. У цьому контексті окремо варто звернути увагу на чітку визначеність посадових інструкцій працівників органів влади, що безпосередньо впливає на результативність їх оцінювання, оскільки посадові інструкції мають відображати усі вимоги наявних посад, необхідні здібності, якості та професійний потенціал кожного окремого працівника та прогнозовані результати їх діяльності, які у сукупності складають критерії оцінювання персоналу.

Результативність як один із важливих складових елементів системи оцінювання персоналу органів влади спонукає керівників до обов'язкового використання результатів оцінювання персоналу, а також дозволяє зберегти найкращих фахівців, створити їм умови для їх професійного зростання і водночас позбутись менш кваліфікованих, конфліктних, інертних, безвідповідальних та безперспективних працівників.

Оцінювання персоналу органів влади виконує дві основні функції: орієнтувальну і стимулювальну. Зміст першої функції полягає у тому, що кожна людина через оцінку з боку суспільства та за допомогою самооцінки усвідомлює себе, свій стан і поведінку, отримує можливість визначити напрями і способи власної подальшої професійно-трудової діяльності. Сутність іншої функції виявляється у тому, що вона, породжуючи в людини переживання успіху або невдачі, підтверджуючи правильність або неправильність вибраної поведінки, спонукає її до діяльності у певному заданому напрямі [17, с. 294].

На основі вищевикладеного можна схематично зобразити процес оцінювання персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, який полягає у поетапному здійсненні чітко виважених кроків (див. Рис. 5.4) [42, с. 146].

Аналіз політики Національного агентства України з питань державної служби стосовно оцінювання діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування показав, що вона відображає розуміння державою про те, що важливо здійснювати регулярний контроль за проходженням державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, їх професійними досягненнями, щоб система управління персоналом в органах влади відповідала тим вимогам, які ставляться сьогодні перед нею громадськістю та керівництвом держави. Метою такого нового підходу до щорічного оцінювання персоналу органів влади є сприяння: оптимізації процесу добору і розстановки кадрів; розвитку ініціативності і творчої активності працівників, визначенню їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації й особистому розвитку та плануванню їх кар'єри; вдосконаленню процесу планування й організації діяльності органів влади; виявленню організаційних проблем та оперативному реагуванню на них; аналізу посадових інструкцій та їх подальшому удосконаленню [14, с. 3].

В основі нових підходів до щорічного оцінювання результатів діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування лежать демократичні принципи належного врядування, згідно з яким механізм оцінювання передусім є способом пошуку шляхів удосконалення діяльності працівників різних органів влади [14, с. 7].



*Рис. 5.4. Процес оцінювання персоналу органів влади [42, с. 146]*

Вартий уваги висновок за оцінками SIGMA поступу семи країн, що приєдналися до Європейського Союзу у 2004 р., який свідчить про те, що зміни системи оцінювання персоналу органів влади не мають великої перспективи, якщо здійснюються ізольовано, без суттєвої реформи управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, без удосконалення підходів до планування діяльності кадрів, їх заохочення та проходження ними служби, а також комплексної системи інформаційного забезпечення управління персоналом. Цей висновок SIGMA підтверджує думку вітчизняних і зарубіжних дослідників щодо взаємозв'язку усіх кадрових технологій при базовій ролі процедури оцінювання. Щорічне оцінювання є сприятливою нагодою для професійного покращення оцінювання державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, оскільки дозволяє: по-перше, критично оцінити попередній етап їх професійної діяльності (аналіз досягнутих ними результатів і продуктивності праці); по-друге, поставити конкретні задачі стосовно їх подальшого кар'єрного розвитку впродовж наступного оцінювального етапу (визначення їх нових цілей та потреб у професійному навчанні, поліпшення умов виконання ними своїх службових обов'язків, оцінка їх потенціалу та сподівань). Усе це у сукупності дає підстави розглядати регулярне оцінювання працівників як стратегічну основу ефективного управління персоналом в органах влади [30, с. 34].

У контексті оцінювання персоналу органів влади варто розглянути думку науковців про формування нової, сучасної організаційної культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яка передбачає рішучий поворот публічної служби до громадян та їхніх потреб із подальшим перетворенням її на сервісну. Такий сучасний підхід можна реалізувати

---

тільки за наявності у працівників органів влади високої організаційної культури, а це означає, що державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування, і особливо їх керівники, повинні навчитися реально оцінювати не лише свої сильні, але й слабкі сторони і цілеспрямовано працювати над удосконаленням власних організаторських професійних навичок ділового спілкування. Саме тому значна увага приділяється нині морально-психологічному клімату в колективі, робочій атмосфері, що встановлюються між співробітниками та організаційній (корпоративній) культурі будь-якої публічно-владної установи загалом [30, с. 171].

Організаційною культурою є система спільних для колективу цінностей, переконань, норм поведінки, стосунків, символів, ритуалів практичної діяльності. В основу виміру організаційної культури дослідники закладають такі характеристики: ототожнення із організацією; наголос на спільній діяльності; увага до людей; інтеграція діяльності підрозділу; контроль; терпимість до ризику та незгоди; критерії винагороди; орієнтація на кінцевий результат; зосередженість на відкритій системі [30, с. 172].

Не заглиблюючись у соціально-психологічні основи організаційної культури, можна зробити висновок, що оволодіння нею починається із всебічного і дієвого оцінювання персоналу органів влади. Разом із результатами такого оцінювання має бути повна інформація про особистісні якості, здібності та професійний потенціал кожного працівника, для того, щоб діяльність органів влади мала прогнозований, організований і послідовний характер за відсутності потреби у надмірній офіційній документації. Оскільки саме в органах влади з такою організаційною культурою і проявляється повага до гідності людини, коли всі працівники виграють у разі досягнення поставлених перед публічно-владними інституціями цілей [30, с. 175].

На кінець варто зазначити, що для розв'язання усіх стратегічних проблем у публічній службі країни ЄС, в яких одним з основних компонентів модернізації такої служби є оцінювання персоналу, спираються на позитивні аспекти оцінювання персоналу, які випливають із самого усвідомлення всіма суб'єктами процесу оцінювання тієї істини, що таке оцінювання є особливою нагодою для того, щоб:

- 1) започаткувати відкритий діалог між представниками різних ієрархічних рівнів відповідальності, а саме: підлеглим та його безпосереднім керівником для визначення сильних і слабких сторін працівника;
- 2) провести аналіз умов праці працівників та у разі потреби прийняти конкретні рішення для їх поліпшення;
- 3) матеріально заохотити працівників за досягнуту ними у роботі результативність (наприклад, підвищити заробітну плату, видати премію, надати путівку тощо);
- 4) проаналізувати уміння і навички працівників, продумати їх місце в органі влади загалом або в окремому його структурному підрозділі, намітити індивідуальні й/чи колективні цілі на наступний рік;
- 5) передбачити подальші етапи професійного розвитку працівників (наприклад, скласти індивідуальний план проходження міжнародного стажування або додаткового професійного навчання чи підвищення кваліфікації);
- 6) спонукати керівника аналізувати вже використовувані ним методи роботи в команді та запровадити нові з метою підвищення ефективності і продуктивності роботи персоналу.

Таким чином, враховуючи вищевикладене можна зробити висновок, що оцінювання персоналу органів влади є спеціальною нормативно визначеною процедурою, за допомогою якої виявляється ступінь відповідності якостей працівника, результатів його професійно-трудової діяльності та морально-етичної поведінки певним вимогам. На сьогоднішній день ця процедура дозволяє керівникам органів влади приймати оптимальні якісні адміністративно-управлінські рішення, забезпечувати ефективність роботи цих органів, підвищувати рівень позитивного іміджу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, удосконалювати якість надання публічних послуг населенню тощо. Вітчизняну систему оцінювання персоналу органів влади складають технології конкурсного відбору кандидатів на посаду, атестації та щорічної оцінки.

---

### 5.3. Базові кадрові технології управління персоналом в органах влади

Викликом сьогодення є пошук сучасної тактики управління державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, яка характеризується використанням різних технологій управління персоналом, що являють собою певні алгоритми, процедури вчинення певних дій у сфері публічного управління. Л.І. Іванкіна вважає, що технологія управління персоналом є сукупністю прийомів, способів, форм і методів впливу на персонал у процесі прийняття його на роботу, використання професійних умінь та навичок, розвитку існуючих фахових здібностей, подальше просування по службі та звільнення з метою отримання найкращих результатів якісної й ефективної трудової діяльності [15, с. 67]. У свою чергу, на думку Л.О. Мажник, технологія управління персоналом становить сукупність взаємопов'язаних інформаційних, логіко розумових, мотиваційних та організаційних операцій і процедур, необхідних для прийняття і реалізації оптимальних управлінських рішень, а також методів і принципів взаємодії у процесі реалізації функцій управління персоналом з метою досягнення певних цілей [22, с. 95]. Враховуючи зазначене науковці виділяють кадрові технології та персонал-технології, більшість з яких ці дві категорії ототожнюють, а інші проводять між ними чітке розмежування.

На сьогоднішній день поняття «персонал-технології» більше використовується зарубіжними дослідниками та відповідно до загальнонаукових позицій трактується як механізм взаємодії керівників усіх рівнів управління зі своїм персоналом із метою якнайповнішого й ефективного використання тих обмежених ресурсів (робочої сили, трудового потенціалу всіх категорій працівників, часу, фінансово-матеріального забезпечення тощо), що є в організації [9, с. 38].

Зокрема, О.П. Третяк вважає, що персонал-технології – це сукупність методів управління персоналом, які орієнтовані на оцінку і удосконалення «людського ресурсу» організації, у той час як кадрові технології – це професійні прийоми щодо роботи з персоналом, які забезпечують виконання цільових завдань кадрової діяльності (див. Рис. 5.5) [39, с. 390].

Такий поділ цих категорій є доречним і оптимальним, за допомогою якого можна більш глибоко дослідити особливості впровадження сучасних технологій управління персоналом в органах влади.

На практиці у процесі здійснення управління персоналом розрізняють декілька основних видів персонал-технології:

- багатоланкові, сутність яких полягає у виконанні серії послідовних взаємозв'язаних завдань;
- комунікаційні, за допомогою яких встановлюються трудові відносини між окремими працівниками і структурними підрозділами організації;
- індивідуальні – конкретизують управлінські дії стосовно того або іншого працівника [39, с. 390].

У свою чергу, на думку, Я.П. Дубініної всі персонал-технології можна об'єднати у такі групи: персонал-технології позикової праці; навчальні персонал-технології; персонал-технології підбору та найму персоналу; персонал-технології підвищення ефективності роботи персоналу; персонал-технології контролю праці персоналу; інформаційні персонал-технології [12].

Розробка і впровадження персонал-технології роботи з кадрами в організації включають сім типових етапів:

- 1) діагностика кадрової ситуації;
- 2) внесення коректив до положень, що вже діють;
- 3) підготовка та узгодження проекту технології, що буде застосоватися;
- 4) затвердження розробленої технології;
- 5) розповсюдження дієвих механізмів впровадження заходів;
- 6) навчання персоналу нової технології;
- 7) встановлення відповідальних осіб за впровадження технології та наслідки, які виникнуть у результаті її використання [12]. Такі етапи розроблення і подальшого впровадження персонал-технології управління персоналом в органах влади можуть бути перенесені й на інші технології управління кадрами.



*Рис. 5.5. Розмежування між кадровими технологіями та персонал-технологіями [39, с. 390]*

Якщо безпосередньо вести мову про кадрові технології, то вони становлять сукупність певних дій, прийомів, операцій щодо статусу або характеристик персоналу [28, с. 217]. Враховуючи той факт, що основна увага і зусилля у процесі управління персоналом державної служби та служби в органах місцевого самоврядування зосереджені саме на їх кадровому складі, вважаємо термін «кадрові технології» більш вдалим, ніж інші. Він охоплює абсолютно усі напрямки діяльності, пов'язані з управлінням персоналом в органах влади.

Кадрові технології забезпечують результативність кадрових процесів, що являють собою комплекс управлінських дій, метою яких є досягнення якісних і кількісних змін кадрового складу органів влади, необхідних для виконання поставлених перед ними завдань та є водночас об'єктивно зумовленою і соціально значимою зміною стану кадрових зв'язків і відносин [27, с. 349]. Сутність цих технологій полягає у послідовно здійснюваних діях, прийомах, операціях, що дозволяють отримати інформацію про можливості працівника (фахові здібності, професійні знання, уміння і навички), сформувані необхідні професійні характеристики або змінити умови реалізації даних характеристик. Відповідно основною метою застосування кадрових технологій управління персоналом в органах влади є сприяння якісного виконання поставлених перед органами державної влади та органами місцевого самоврядування завдань та їх більш ефективного функціонування шляхом оптимального і раціонального використання кадрових ресурсів [36, с. 176].

Серед існуючих кадрових технологій виділяють: оцінка і відбір персоналу, розстановка кадрів, управління кар'єрою працівників й ін. Зазначені технології впроваджуються шляхом використання таких форм як: конкурсний відбір (своєрідне змагання, що дає змогу виявити з-поміж усіх учасників найкращого, шляхом перевірки їх професійно-кваліфікаційних знань і навичок), атестація (періодична перевірка рівня кваліфікації, професійної придатності працівника та його відповідність займаній посаді), щорічне оцінювання (вимірювання рівня фаховості та якості роботи працівника) тощо. За їх допомогою:



- 
- визначається відповідність працівників змісту і характеру виконання службових обов'язків; ефективність і продуктивність їх праці;
  - вимірюється рівень відповідності ділових, професійних і особистісних якостей фахівців потребам організації, в якій вони працюють;
  - здійснюється планування і управління кар'єрою працівників, підвищення їх кваліфікації, а також перепідготовка, оцінка, добір і відбір кадрів.

Окрім зазначеного вище, кадрові технології управління персоналом в органах влади використовуються також із метою оновлення змінюваності кадрів, шляхом застосування таких форм як:

1) ротація – спланована періодична зміна або взаємозаміна кадрового складу органів влади. Інакше кажучи переведення працівника із займаної посади на іншу рівнозначну посаду всередині структурного підрозділу того чи іншого органу влади або зміна його посадових обов'язків без зміни займаної посади, або переведення працівника в інший структурний підрозділ установи, в якій він працює чи взагалі в іншу публічно-владну установу. Ротація персоналу проводиться з метою оцінки потенціалу працівників і найбільш оптимального застосування їх професійних, інтелектуальних, комунікаційних і творчих можливостей. При здійсненні ротації кадрів керівники ставлять перед собою такі завдання:

- набуття працівниками нових компетенцій та розвиток мотивацій до максимально ефективної і продуктивної праці, а також підтримання їх професіоналізму на високому рівні;
- оптимізація кадрового ресурсу шляхом скорочення чисельності персоналу за рахунок розширення функціональних обов'язків і ускладнення виробничих завдань у рамках займаної посади;
- розуміння самими працівниками особистих професійних перспектив і можливостей;
- підбір мотивованих і зацікавлених працівників у підвищенні продуктивності власної трудової діяльності та зростанні своєї професійної кар'єри [27, с. 409];

2) кооптація (додаткове обрання, обрання зверху) є однією із поширених форм маніпуляції, яка передбачає надання працівникові, який чинить супротив, певних повноважень щодо впровадження і проведення організаційних змін (наприклад, включення його до складу комісії з реалізації організаційних змін). При певних обставинах кооптація може бути відносно дешевим і легким способом досягнення підтримки окремого працівника чи частини колективу. Проте водночас така форма має низку недоліків. Так, у разі якщо працівники відчують, що керівник зловживає їх довірою, щоб вони не чинили опір змінам, що з ними поводяться не належним чином, зловживаючи принципами чесності та гуманізму, то реакція таких працівників може бути непередбачуваною. Крім того, кооптація може створити ще додаткові проблеми у разі якщо працівник використовує надані йому можливості впливати на колектив органу влади і впровадження відповідних змін у спосіб, який не відповідає інтересам керівника та усього органу влади. Кооптація потенційно створює можливості для зловживань як з боку самого керівника, так і з боку працівників, тому така форма управління персоналом вважається недемократичною [37, с. 414];

3) перепрофілювання – це зміна фаху чи спеціалізації працівника органу влади, професійні навички і здібності якого перестали бути потрібними тому структурному підрозділу, в якому він працює. На практиці під перепрофілюванням працівника ховається завуальоване звільнення, оскільки часто у керівника просто відсутні необхідні для цього процесу матеріально-фінансові, інфраструктурні й ін. ресурси.

4) відставка – припинення державної служби або служби в органах влади працівником, який займає посаду. Найпоширенішими підставами для відставки державного службовця чи посадової особи органів місцевого самоврядування є:

- принципова незгода з рішенням органу влади чи безпосередньо із рішенням керівника, а також морально-етичні або релігійні перешкоди для подальшої роботи працівника в органах влади;
  - примушування працівника до виконання рішення органу влади чи безпосередньо рішення керівника, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, всьому суспільству, підприємствам, установам, організаціям або територіальним громадам або окремому громадянину;
  - незадовільний стан здоров'я працівника, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності відповідного медичного висновку).
-

---

5) введення контрактної системи найма на роботу передбачає укладення контракту, що є основною формою трудового договору у всіх країнах світу, в якому термін його дії, права, обов'язки та відповідальність сторін, умови матеріального забезпечення й організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватися за згодою сторін. У загальному вигляді особливість контракту як виду трудового договору полягає в тому, що він є одночасно і юридичною формою найму працівників, і формою, що регламентує трудові обов'язки й права, та формою, яка визначає умови оплати праці. Контрактна система найму працівників дозволяє закріпити трудові відносини з окремим, конкретним виконавцем: йому встановлюється обсяг роботи, який тільки він має виконувати за певний період часу і форми винагороди за виконану роботу [20, с. 89].

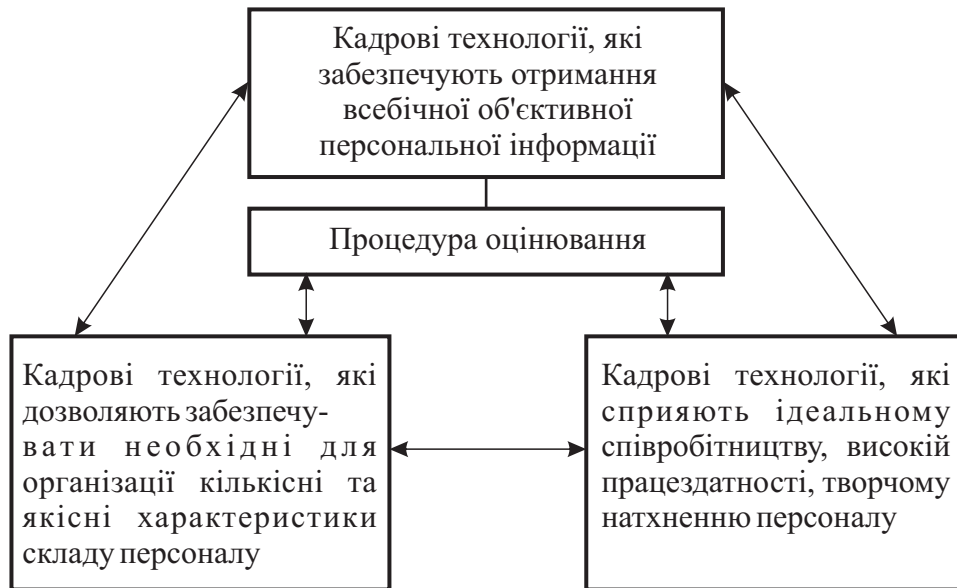
Вітчизняні і зарубіжні дослідники поділяють кадрові технології управління персоналом в органах влади на три основні групи. До першої групи вони відносять ті кадрові технології, які забезпечують отримання всебічної об'єктивної персональної інформації про кожного працівника. Таких технологій у практиці управління персоналом державної служби та служби в органах місцевого самоврядування небагато, і всі вони базуються на процедурах оцінювання персоналу як на визначених нормативно-правовими засадами (конкурсний відбір, атестація, щорічна оцінка), так і на тих, котрі таких засад не мають і використовуються у довільній формі шляхом спілкування і спостереження. Хоча довільні форми оцінювання формально не вважаються технологіями управління персоналом, але саме вони на практиці забезпечують досить повну, об'єктивну і безперервну інформацію про державного службовця чи посадову особу місцевого самоврядування.

Другу групу кадрових технологій складають ті, які дозволяють забезпечувати необхідні для організації кількісні та якісні характеристики складу персоналу. Серед них можна виділити технології кадрового планування, добору, формування резерву, професійного розвитку тощо. Саме сукупність цих кадрових технологій складає основу кадрової культури керівника і спеціалістів кадрової служби.

Третю групу кадрових технологій складають ті з них, які сприяють ідеальному співробітництву, високій працездатності, творчому натхненню працівників органів влади. Більшість фахівців вважають, що, перш за все, це кадрові технології, які забезпечують необхідну вмотивованість працівників, вміле управління їх кар'єрою, відбір психологічно сумісних між собою членів колективу органу влади, у тому числі адаптацію нових співробітників тощо [36, с. 176-177].

Як вважають вчені і підтверджує практика управління персоналом в органах влади, усі кадрові технології взаємопов'язані і взаємодоповнюють одна одну, а ті, на яких базуються розглянуті вище групи, можна вважати базовими кадровими технологіями управління персоналом. При цьому саме процедури оцінювання персоналу є основою для багатьох аспектів кадрової роботи. Так, перша група безпосередньо базується на процедурі оцінювання персоналу. Друга група кадрових технологій теж включає в себе процедури оцінювання, наприклад, такі як: оцінювання необхідності кадрових змін в організації з будь-яких причин – при кадровому плануванні; оцінювання відповідності кандидата вакантній посаді відповідно до поданих ним документів – при доборі кандидата на вакантну посаду або формуванні кадрового резерву; оцінювання навчальних програм і якості отриманих знань, навичок, умінь працівниками – при підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації та ін. Із опису третьої групи кадрових технологій управління персоналу органів влади випливає, що і ця група ґрунтується на процедурі оцінювання, а саме: виявлення особистих мотивів до праці, без винятку, кожного працівника і особливо нових співробітників; оцінювання професійних можливостей працівників із метою об'єктивного, ефективного і безперервного управління їх службово-професійним зростанням; оцінювання особистісних якостей працівників задля якісного надання ним публічних послуг населенню та забезпечення необхідного співробітництва у процесі здійснення працівником трудової діяльності та ін.

Отже, існуючу наукову теорію щодо взаємозв'язку трьох груп базових кадрових технологій управління персоналом в органах влади, яка графічно визначена науковцями, можна доповнити процедурою оцінювання персоналу, що пов'язує усі її елементи (див. Рис. 5.6.).



*Рис. 5.6. Взаємозв'язок базових кадрових технологій управління персоналом і процедури оцінювання*

Сучасна наукова думка щодо успішного виконання завдань будь-якої організації полягає у необхідності навчитися управляти можливостями її персоналу. Зрозуміло, що таке управління може бути результативним тільки за умов наявності повної і об'єктивної інформації про ці можливості, а також про професійне середовище, де вони мають реалізовуватися. До того ж, науковий аналіз результативності функціонування будь-якого органу влади потребує наявності історичної, поточної і прогностичної інформаційної бази про стан усього персоналу без винятку, про динаміку основних кадрових процесів та соціально-психологічних явищ у колективі. Таку інформацію можна одержати з різних джерел, наприклад, зі статистичних звітів чи із відомчого обліку і систематичного моніторингу кадрових процесів, але основним її джерелом науковці одноставно називають оцінювання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у комплексі з їх діяльністю та професійним середовищем, яке їх оточує. При цьому оцінювання має подвійну мету: здійснити аналіз роботи усіх без винятку працівників і використати його результати для оцінювання адміністративної діяльності керівників і служби управління персоналом. Іншими словами, оцінювання результативності роботи окремого працівника і визначення, наприклад, потреби у підвищенні його кваліфікації є швидше початком процесу оцінювання, ніж його кінцевим результатом.

Будь-яка оцінка професійної діяльності державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування є одночасно і оцінкою діяльності їх безпосередніх керівників, а також усього керівного складу органів влади. У випадку якщо така оцінка є негативною, то розробляється і реалізується комплекс відповідних заходів, які забезпечують усунення недоліків та виправлення такої ситуації в управлінні персоналом. Ці заходи, у свою чергу, оцінюються вищим керівництвом, узгоджуються і контролюються. Державний службовець або посадова особа місцевого самоврядування знову підвищують рівень своєї кваліфікації за вдосконаленою програмою, їх знання, уміння та навички наново оцінюються, а потім уже приймаються відповідні управлінські рішення. У разі якщо оцінка є позитивною, то тоді розробляються і реалізуються заходи щодо службово-професійного зростання таких працівників та їх заохочення, преміювання тощо.

Прийняття управлінських рішень, як і управління персоналом в органах влади в цілому, значно поліпшуються у зв'язку із наявністю в таких установах активної позиції усього персоналу щодо вирішення проблемних питань та розв'язання кризових ситуацій. Така позиція персоналу з'являється тільки завдяки своєчасному і об'єктивному оцінюванню їх особистих і фахових здібностей, професійних можливостей, позитивних результатів їх роботи, а також обов'язковому використанню результатів такого оцінювання. До речі, застосування результатів оцінювання персоналу, з метою

---

підвищення його ефективності та дієвості, повинно мати більш мотиваційно-стимулюючий характер, ніж караючий (наприклад, звільнення, позбавлення грошової винагороди тощо).

У контексті аналізу кадрових технологій управління персоналом в органах влади, окремо варто звернути увагу на спеціальні правила управління персоналом у вигляді посадових вимог до керівника, які свого часу запропонував французький вчений А. Файоль. На думку дослідника, начальник, який виконує обов'язки керівника, повинен:

- 1) досконало знати власний персонал, що має складатися не більше ніж із шести працівників, яким би не було ієрархічне становище самого керівника;
- 2) усувати недієздатних і некомпетентних співробітників, які спричиняють порушення єдності, правильності та продуктивності функціонування організації;
- 3) добре володіти інформацією про умови, які об'єднують організацію і працівників. Керівник при цьому має подвійну роль: з одного боку захищати інтереси організації перед працівниками, а з іншого – інтереси працівників перед власником організації;
- 4) бути хорошим прикладом для підлеглих, що є для них могутнім стимулом у самовдосконаленні;
- 5) здійснювати періодичну перевірку організації і використовувати в подальшій роботі її результати. Перевірка стосується роботи структурних елементів організації та її адміністративного апарату, впорядкування щорічних програм діяльності організації, розгляду пропозицій щодо просування працівників по службі тощо в інтересах підвищення ефективності і продуктивності роботи всієї організації;
- 6) періодично проводити наради співробітників, що забезпечують можливість для керівника викладати для них програму дій; використовувати ідеї підлеглих для вироблення ефективних управлінських рішень та ін.;
- 7) не заглиблюватися у деталі, оскільки там, де участь керівника в діяльності організації є не обов'язковою, він повинен довіритись своїм підлеглим [30, с. 14].

У кожному з перелічених вище правил А. Файоля бачимо ознаки процедури оцінювання усіх працівників, включаючи і самого керівника, а саме: у першому пункті йдеться про отримання всебічної інформації про кожного працівника; у другому – про дієвість процедури оцінювання або обов'язкове використання результатів цієї процедури; у третьому – про ідеальне партнерство керівник-виконавець, яке базується на досягненні цілей як організації, так і кожного працівника; у четвертому – про те, що оцінка діяльності підлеглого – це оцінка діяльності керівника; у п'ятому – про моніторинг професійного стану підлеглих і врахування результатів його аналізу при прийнятті подальших управлінських рішень, які стосуються вирішення проблем управління, планування, мотивації та стимулювання персоналу; у шостому – про отримання всебічної інформації щодо результатів діяльності організації та розробки управлінських рішень, враховуючи стратегічні завдання; у сьомому – про оцінювання і використання можливостей підлеглих.

Окрім правил управління персоналом, А. Файоль виявив взаємозв'язок кадрових технологій через реалізацію таких функцій як: передбачення, розпорядження («мистецтво управляти людьми»), координування («узгодження дій, об'єднання зусиль»), контролювання («перевірка реалізації програм, виконання розпоряджень») [30, с. 15].

Останні наукові дослідження проблем управління персоналом в органах влади з використанням різних кадрових технологій свідчать про зростаючу увагу науковців до забезпечення дієвого оцінювання діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на основі належного планування та аналізу результатів їх роботи, підвищення мотивації персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посилення стратегічної орієнтованості, координування дій та результативності діяльності працівників, сприяння прозорості та обґрунтованості, політичної нейтральності процесів [14, с. 1].

Отже, кадрові технології управління персоналом в органах влади є не лише професійними прийомами у роботі з працівниками, які забезпечують виконання цільових завдань кадрової діяльності і політики органів влади, а й тією рушійною силою у процесі удосконалення роботи персоналу, підвищення їх професійно-кваліфікаційного рівня та налагодження робочих стосунків між керівником і його підлеглими. При цьому оцінювання кадрів у контексті застосування технологій управління персоналом в органах влади відіграє вирішальну роль в отриманні об'єктивного і повного результату такого управління.



---

### **Питання для самоконтролю**

1. Основні категорії управління персоналом та їх взаємозв'язок.
2. Сутність системи управління персоналом в органах влади.
3. Принципи та завдання системи управління персоналом в органах влади.
4. Мета та основні завдання оцінювання персоналу органів влади.
5. Складові елементи системи оцінювання персоналу органів влади.
6. Співвідношення понять «персонал-технологія» та «кадрова технологія».
7. Базові кадрові технології управління персоналом в органах влади.

### **Тестові завдання**

1. Коли вперше почали використовувати термін «людські ресурси»?
    - а) на початку 1970-х років;
    - б) на початку 1990-х років;
    - в) в кінці 1940-х років;
    - г) в кінці 1920-х років.
  2. Які риси не є характерними для кадрів?
    - а) професійна підготовка;
    - б) постійний характер службово-трудової діяльності;
    - в) приватний інтерес;
    - г) забезпечення виконання поставлених завдань, функцій і компетенцій органу влади.
  3. Яке із нижче наведених тверджень є не правильним?
    - а) управління персоналом визначається як цілеспрямована діяльність керівного складу організації на розробку концепції, стратегій кадрової політики і методів управління людськими ресурсами;
    - б) управління персоналом в органах влади передбачає нормативно-правове, інформаційне, технічне, документальне, фінансово-матеріальне й інші забезпечення;
    - в) система управління персоналом в усіх органах влади має однакоvu організаційну структуру;
    - г) система управління персоналом включає в себе суб'єкт (той, хто здійснює безпосереднє управління) та об'єкт (чим або ким управляють).
  4. Які принципи управління персоналом в органах влади належать до спеціальних?
    - а) розподіл праці, справедливість і рівність, верховенство закону;
    - б) науковість, професіоналізм, законність при здійсненні управління персоналом;
    - в) результативність, єдність, узгодження особистих і суспільних інтересів;
    - г) забезпечення трудової, службової, правової і фінансової дисципліни, стійкість складу персоналу.
  5. У чому полягає особливість управління персоналом в органах влади?
    - а) владно-управлінські інституції функціонують у межах єдиної системи влади на основі уніфікованих правових, організаційних і функціональних принципів, діяльність яких чітко регламентована нормативно-правовими актами, бюджетом та соціально обумовлена;
    - б) специфічність служби в органах влади;
    - в) вмиле користування принципами і методами управління;
    - г) створення рівних можливостей для ефективної праці та раціональної зайнятості працівників, стабільного і рівномірного їх завантаження протягом робочого часу.
  6. Що на сьогоднішній день покладено в основу оцінювання персоналу органів влади?
    - а) людиноцентричний підхід;
    - б) етатизм;
    - в) розмір посадового окладу;
    - г) трудовий стаж та вислуга років.
  7. Який складовий елемент не входить до системи оцінювання персоналу органів влади?
    - а) об'єкт;
    - б) критерії оцінювання;
-



- 
- в) вихідні дані оцінювання;
  - г) відповідальність.

8. Цілі оцінювання персоналу органів влади окремо можна поділити на:

- а) інформативну, мотиваційну, адміністративну, соціальну та стратегічну мету;
- б) загальну та спеціальну мету;
- в) інформаційну, політичну, управлінську, фінансово-економічну мету;
- г) інформаційну, адміністративну, контролюючу, заохочувальну, накопичувальну мету.

9. Що із нижче перерахованого не є загальними критеріями оцінювання персоналу?

- а) ставлення до себе у процесі виконання трудових обов'язків;
- б) ставлення до керівництва;
- в) професійний досвід;
- г) фізичні здібності, навички та уміння.

10. Які методи оцінювання персоналу органів влади використовуються найчастіше?

- а) кількісні, якісні та комбіновані;
- б) загальні, спеціальні та лінійні;
- в) імперативні та диспозитивні;
- г) математичні, наукові методи та методи спостереження і прогнозування.

11. Які можна виділити види оцінок оцінювання персоналу органів влади?

- а) позитивна та негативна;
- б) адміністративна, інформаційна, мотиваційна;
- в) мотиваційна, стимулююча, інформативна;
- г) управлінська, координаційна, мотиваційна.

12. Персонал-технології поділяються на такі основні види як:

- а) навчальні, профільні, інформаційні;
- б) інформативні, навчальні, мотиваційні;
- в) багатоланкові, комунікаційні, індивідуальні;
- г) колективні та індивідуальні.

13. Скільки типових етапів включає розробка і впровадження персонал-технології роботи з кадрами в організації?

- а) 3;
- б) 5;
- в) 7;
- г) 10.

14. Яке із нижче наведених тверджень є правильним?

- а) кадрові технології не забезпечують результативність кадрових процесів;
- б) сутність кадрових технологій полягає у хаотично здійснюваних діях, прийомах, операціях, що дозволяють отримати інформацію про матеріально-фінансовий стан працівника, сформувані необхідні його професійні характеристики;
- в) кадрові технології сприяють якісному виконанню поставлених перед органами влади завдань та їх більш ефективному функціонуванню шляхом оптимального і раціонального використання кадрових ресурсів;
- г) кадрові технології використовуються здебільшого у конкретній ситуації та впроваджуються через науково-консультаційні процеси.

15. Які форми застосовуються для оновлення змінюваності кадрів?

- а) ротація, кооптація, перепрофілювання, відставка;
- б) звільнення, навчання, перепрофілювання;
- в) переведення, усунення, перекваліфікація;
- г) навчання, переведення, звільнення.

### ***Управлінські ситуації для обговорення***

1. Обґрунтуйте необхідність використання різних методичних підходів і процедур при побудові системи управління персоналом в органах влади.

---

2. Розробіть анкету чи опитувальний лист для збирання відповідної інформації з метою оцінювання роботи персоналу органів влади.

3. Побудуйте дерево показників оцінювання для різних категорій працівників органів влади: особистісні якості, професійна поведінка, результати праці; управлінські, аналітичні, комунікативні та професійні компетенції.

4. Розробіть кваліфікаційну карту та карту компетенцій для певної посади державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування.

5. Сформулюйте перелік запитань, які можна використати для визначення мотиваційних тенденцій у працівників органів влади з метою підвищення рівня ефективності управління персоналом.

6. Проведіть розмежування між кадровими технологіями та персонал-технологіями.

7. На власний погляд, розташуйте кадрові технології управління персоналом в органах влади за рівнем ефективності від їх впровадження.

### *Теми рефератів*

1. Концепція управління персоналом, еволюція розвитку підходів до управління персоналом.

2. Зарубіжні системи управління персоналом в органах влади.

3. Фактори та явища, які впливають на роботу кадрових служб органів влади України.

4. Роль і місце керівника в системі кадрового менеджменту.

5. Вітчизняна система оцінювання персоналу органів влади: проблеми та способи удосконалення.

6. Іноземний досвід впровадження кадрових технологій управління персоналом в органах влади та можливості його адаптації в українських реаліях.

### *Глосарій*

Відставка – припинення державної служби або служби в органах влади працівником, який займає посаду.

Кадри – це соціально-економічна категорія, яка характеризує людські ресурси підприємства, регіону, країни.

Кадрове планування – це система комплексних рішень і заходів щодо реалізації цілей організації і кожного працівника, яка дозволяє: забезпечити організацію необхідною кількістю працівників відповідно до об'єму роботи і вимог робочих місць; відібрати фахівців здатних вирішувати поставлені завдання; забезпечити високий рівень кваліфікації працівників та їх активну участь в управлінні організацією.

Кадровий потенціал – це очевидний і прихований сукупний резерв здібностей і якостей працівників, які досі не були реалізовані; здатність персоналу до генерування ідей, створення нової продукції; а також його освітній і кваліфікаційний рівень.

Кооптація (додаткове обрання, обрання зверху) – це одна із поширених форм маніпуляції, яка передбачає надання працівникові, який чинить супротив, певних повноважень щодо впровадження і проведення організаційних змін (наприклад, включення працівника до складу комісії з реалізації організаційних змін).

Людські ресурси – це люди, які мають певні професійні навички і знання, із характерними параметрами (вік, стать, стан здоров'я, рівень культури, мотиваційні якості тощо) та можуть використовувати їх у трудовому процесі.

Оцінювання персоналу – це спеціальна нормативно визначена процедура, за допомогою якої виявляється ступінь відповідності якостей працівника, результатів його професійно-трудової діяльності та морально-етичної поведінки певним вимогам.

Перепрофілювання – це зміна фаху чи спеціалізації працівника органу влади, професійні навички і здібності якого перестали бути потрібними тому структурному підрозділу, в якому він працює.

---

Персонал – це сукупність усіх людських ресурсів (колектив працівників) організації, що здійснюють трудові функції на основі трудового договору (контракту).

Персонал-технології – це сукупність методів управління персоналом, які орієнтовані на оцінку й удосконалення людського ресурсу організації з метою якнайповнішого й ефективного використання тих обмежених ресурсів (робочої сили, трудового потенціалу всіх категорій працівників, часу, фінансово-матеріального забезпечення тощо), що є в організації.

Професійний розвиток – це рівнонаправлений і відкритий процес (сукупність дій) спрямований на покращення професійної діяльності особи шляхом самонавчання, формальної освіти, консультацій, конференцій, коучингу або наставництва, комунальної практики або технічної допомоги тощо.

Ротація – це спланована періодична зміна або взаємозаміна кадрового складу органів влади. Інакше кажучи переведення працівника із займаної посади на іншу рівнозначну посаду всередині структурного підрозділу того чи іншого органу влади або зміна його посадових обов'язків без зміни займаної посади, або переведення працівника в інший структурний підрозділ установи, в якій він працює чи взагалі в іншу публічно-владну установу.

Управління персоналом – це: 1) цілеспрямована діяльність керівного складу організації на розробку концепції, стратегій кадрової політики і методів управління людськими ресурсами; 2) сукупність принципів, методів і засобів цілеспрямованого впливу на персонал, що забезпечують максимальне й ефективне використання їх інтелектуальних і фізичних здібностей при виконанні ними своїх трудових функцій для якісного досягнення цілей організації.

Штат – це постійний, встановлений склад співробітників в будь-якій організації.

### ***Використані та рекомендовані джерела і література***

1. Андреева И.В. Управление персоналом / И.В. Андреева, С.В. Кошелева, В.А. Спивак. – СПб.: Издательский Дом «Нева», 2003. – 224 с.

2. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами / М. Армстронг; пер. с англ. под. ред. С.К. Мордовина. – 8-е изд. – СПб.: Питер, 2008. – 832 с.

3. Богиня Д.Б. Основи економіки праці: Навч. посіб. / Д.Б. Богиня. – 2-ге вид., стер. – К.: Знання-Прес, 2001. – 313 с.

4. Гайдученко С.О. Формування інноваційної технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / С.О. Гайдученко; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Д., 2010. – 20 с.

5. Галенко В.П. Управління персоналом і ефективність підприємств / В.П. Галенко. – СПб: СПбГУЕФ, 1994. – 54 с.

6. Гончарук Н.Т. Оцінювання керівного персоналу державної служби України / Н.Т. Гончарук // Вісник державної служби України. – 2007. – № 3. – С. 34-38.

7. Грішнова О.А. Економіка праці та соціально-трудові відносини: Підручник / О.А. Грішнова. – К.: Знання, 2004. – 535 с.

8. Дарміць Р.З. Кадрове забезпечення діяльності підприємства в умовах розвитку міжнародної конкурентоспроможності / Р.З. Дарміць, Г.П. Горішна // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. – 2013. – № 778. – С. 26-34.

9. Дашко І.М. Розвиток інноваційних технологій управління персоналом на підприємствах у сучасних умовах господарювання / І.М. Дашко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – Вип. 9. – С. 37-41.

10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

11. Долан Э. Дж. Рынок: микроэкономическая модель / Э. Дж. Долан, Д.Е. Линдсей. – СПб.: Печатный двор, 1992. – 496 с.

12. Дубініна Я.П. Основи кадрового менеджменту / Я.П. Дубініна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://semestr.com.ua/book\\_102.html](http://semestr.com.ua/book_102.html).

- 
13. Егоршин А.П. Управление персоналом / А.П. Егоршин. – Н. Новгород: НИМБ, 1999. – 624 с.
  14. Запровадження нових підходів до щорічного оцінювання результатів діяльності державних службовців // Головне управління державної служби України. – К., 2009. – 15 с.
  15. Иванкина Л.И. Управление персоналом: Учеб. пособ. / Л.И. Иванкина. – Томск: Изд-во Томского политех. Ун-та, 2009. – 190 с.
  16. Кадрова політика і державна служба: Конспект лекцій: у 2 ч. / уклад. С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук, І.Г. Батраченко. – Ч. 2. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. – 65 с.
  17. Колот А.М. Мотивація персоналу: Підручник / А.М. Колот. – К.: КНЕУ, 2002. – 337 с.
  18. Концепція сучасної державної кадрової політики України. – К.: Видавництво НАДУ, 2006. – 54 с.
  19. Кривцова Н.В. Оценка деятельности персонала / Н.В. Кривцова // Управление персоналом Украины. – 2013. – №11. – С. 21-22.
  20. Крушельницька О.В. Управління персоналом: Навч. посіб. / О.В. Крушельницька, Д.П. Мельничук. – Вид. 2-ге, перероб. і допов. – К.: Кондор, 2005. – 308 с.
  21. Левицька О.О. Сутність, генезис та еволюція поняття «людські ресурси»: системно-концептуальний підхід / О.О. Левицька // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 1. – С. 37-42.
  22. Мажник Л.О. Стратегічний розвиток технології управління персоналом підприємства / Л.О. Мажник // Управління розвитком. – 2011. – № 22. – С. 95-96.
  23. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – К.: Атака, 2003. – 160 с.
  24. Маслов Е.В. Управление персоналом предприятия: Учеб. пособ. / под ред. П.В. Шереметова. – М. ИНФРА-М; Новосибирск: НГАЭиУ, 2000. – 312 с.
  25. Мордовин С.К. Управление персоналом: современная российская практика / С.К. Мордовин. – СПб.: Питер, 2005. – 304 с.
  26. Одогов Ю.Г. Управление персоналом: Учебник и практикум для академического бакалавриата / Ю.Г. Одогов, Г.Г. Руденко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2017. – 467 с.
  27. Олуйко В.М. Кадрові процеси у сфері державної служби: можливості регулювання / В.М. Олуйко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 3(15). – С. 346-351.
  28. Орешин В.П. Система державного і муніципального управління: Учеб. Пособ. / В.П. Орешин. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 320 с.
  29. Основы управления персоналом: Серия «Учебники и учебные пособия» / С.И. Салыгин, М.С. Зайналабидов, З.Г. Макиев, Д.В. Обухов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. – 480 с.
  30. Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: Монографія / Л.А. Пашко. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
  31. Персонал. Словарь понятий и определений / П.В. Журавлев, С.А. Карташов, Н.К. Маусов, Ю.Г. Одогов. – М.: Экзамен, 1999. – 512 с.
  32. Полюга З. Кадрова політика органів державної влади та місцевого самоврядування в контексті євроатлантичної інтеграції / З. Полюга // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. – 2005. – Вип. 9. – С. 310-317.
  33. Приймак В.М. Оцінювання персоналу: доцільність і результативність / В.М. Приймак, Я.П. Саприга // Сучасні підходи до управління підприємством: зб. тез всеукраїнської науково-практичної конференції. – 2017. – Т. 1. – Вип. 8. – С. 85-86.
  34. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
  35. Про Комплексну програму підготовки кадрів державних службовців: Указ Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000?lang=ru>.
  36. Прокофьев С.Е. Государственная служба: Учеб. пособ. для академического бакалавриата / С.Е. Прокофьев, Е.Д. Богатырев, С.Г. Еремин. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 200 с.
-

- 
37. Сладкевич В.П. Стратегічний менеджмент організацій: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.П. Сладкевич. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008. – 496 с.
38. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. – 2-е вид., випр. і доп. – К.: Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1985. – 966 с.
39. Третяк О.П. Сучасні персонал-технології у системі управління персоналом на підприємстві / О.П. Третяк // Науковий вісник НЛТУ України. – 2014. – Вип. 24.4. – С. 389-397.



---

## ТЕМА 6. ТЕХНОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ

- 6.1. Аудит-технологія управління персоналом в органах влади
- 6.2. Маркетинг-технологія управління персоналом в органах влади
- 6.3. Лізингові технології управління персоналом в органах влади

*Ключові слова:* аудит персоналу, аутсорсинг, аутстафінг, бенчмаркінг, документація з кадрових питань, інтерв'ю, лізинг персоналу, маркетинг, маркетинг персоналу, моніторинг персоналу, технології управління персоналом

### 6.1. Аудит-технологія управління персоналом в органах влади

На сьогоднішній день в нашій країні органи державної влади та органи місцевого самоврядування все частіше зіштовхуються із певними проблемами у сфері управління персоналом, спричиненими тим, що співробітники кадрових служб цих органів не можуть у повній мірі об'єктивно та неупереджено оцінити потенціал і здатність персоналу досягати поставлених цілей органів влади. У зв'язку із цим виникає потреба у незалежному та «свіжому» погляді на діючу вітчизняну систему управління персоналом в органах влади. Одним із способів вирішення зазначеного є впровадження і подальше використання сучасних технологій управління персоналом в органах влади, таких як аудит, лізинг персоналу, коучинг, аутсорсинг, реінжиніринг, маркетинг й ін. Розглянемо більш детально окремі з цих технологій.

Аудит персоналу є відносно новою для України технологією стратегічного управління, сутність якої полягає у формуванні фахових якостей працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування за допомогою визначення відповідних відхилень їх управлінських дій від найбільш раціональних, які диктуються політикою держави, стратегією та закономірностями розвитку органів влади. Аудит персоналу органів влади, у першу чергу, спрямований на виявлення організаційної і професійної відповідності персоналу, його роботі метаморфозним (змінним) умовам розвитку та функціонування сучасної системи публічного управління [24, с. 4].

Традиційно під аудитом персоналу розуміють сукупність принципів і методів здійснення контролю за роботою персоналу, які застосовуються, щоб виявити й усунути суперечності, невідповідності й дублювання інформації, а також скасувати застарілі елементи управління персоналом.

Залежно від тої чи іншої концепції методологія розуміння сутності аудиту персоналу різниться за понятійним наповненням. Так, наприклад, у концепції Ч. Т. Хофера аудит персоналу розглядається як «обстеження, що проводиться для з'ясування того, чи виконуються цілі і завдання, окреслені вищим керівництвом, чи ні» [37, с. 54]. У свою чергу, в концепції Дж. С. Тимоті та Дж. Лоуверса під аудитом персоналу розуміється «вивчення ділових операцій з метою формулювання рекомендацій щодо більш економічного й ефективнішого використання ресурсів, продуктивності в досягненні цілей організаційної структури органу влади та відповідності політиці держави». Натомість Л.Д. Паркер визначає аудит як «оцінку менеджменту і функціонування організації, а також виконання роботи у контексті економічності, ефективності та результативності діяльності» [39, с. 6].

Особливо цікавий підхід до визначення сутності технології аудиту персоналу запропоновано російськими вченим А.І. Селіною, на думку якої, найбільш методологічно доречним є використання терміну «аудит системи управління персоналом». Під ним дослідниця розуміє «комплексне та всебічне дослідження системи управління персоналом на рівні керівництва вищої ланки служби управління персоналом і лінійного керівництва, що включає аналіз і оцінку кадрового потенціалу, функцій управління персоналом, організаційної структури і функціонального розподілу праці, ефективності системи управління персоналом, а також розробку рекомендацій по її вдосконаленню» [31, с. 81]. Виходячи із цього, А.І. Селіна акцентує більше увагу на аналізі процесуального забезпечення проведення аудиту системи управління персоналом, що має чітко окреслюватись стратегічними цілями і завданнями органу влади.

---

Наведені вище підходи до визначення сутності аудиту персоналу свідчать про інструментально-технологічний характер аудиту, що скеровує його на забезпечення контролю за роботою персоналу у виконанні публічно-управлінських рішень, направлених на забезпечення ефективності надання публічних послуг населенню [24, с. 24]. При цьому сутність аудиту персоналу не має зводиться лише до здійснення діагностики персоналу органів влади, оскільки таке вузько методологічне розуміння обмежує його технологічні можливості. Тому аудит персоналу, як ефективна технологія стратегічного управління, має включати не тільки діагностування персоналу органів влади, але і його функціональні можливості та результативність функціонування як окремого структурного підрозділу органу влади, так і системи публічного управління загалом.

Отже, термін аудит персоналу в органах влади включає у собі одразу декілька понять:

- оцінка відповідності кадрового потенціалу органів влади їх цілям, завданням і стратегіям розвитку;

- діагностика передумов і причин виникнення проблем через провину персоналу;

- вироблення конкретних рекомендацій для керівництва і служби управління персоналом для вирішення існуючих проблем та покращення ситуації, яка склалася в органах влади [35, с. 1424].

Відповідно метою аудиту персоналу є виявлення та оцінка потенціалу кадрових ресурсів органів влади, відповідність працівників займаним ними посадами та професійній культурі і цінностям публічно-владних інституцій. При цьому стратегічною метою аудиту персоналу є удосконалення системи управління персоналом та підвищення раціональності й ефективності використання кадрових ресурсів органів влади.

Під час проведення аудиту персоналу вирішуються наступні завдання:

- 1) проведення оцінки системи управління персоналом, включаючи аналіз її організаційної і функціональної структури, схем виконання основних процедур у рамках управління людськими ресурсами, ведення кадрової документації відповідно до наявних нормативів та ін.;

- 2) оцінювання кадрового потенціалу органів влади: менеджерський (готовність керівного складу органів влади до реалізації його стратегічних і тактичних цілей), кваліфікаційний (відповідність рівня професійних знань і навичок поставленим завданням), інноваційний (готовність до змін), особистісний, творчий;

- 3) діагностування структури формальних і неформальних взаємодій між співробітниками органів влади, каналів інформаційного обміну, соціально-психологічного клімату в колективі, джерел виникнення проблемних чи конфліктних ситуацій, альтернативних лідерів тощо [35, с. 1424-1425].

Враховуючи мету та завдання аудиту персоналу вітчизняний науковець А.П. Рачинський наводить основні напрями здійснення аудиту персоналу органів влади, до яких відносить: аудит організаційної структури і функціонального розподілу праці в системі управління персоналом; аудит кадрового потенціалу; аудит функцій системи управління персоналом; аудит ефективності управління персоналом. На думку науковця, використання кожного із цих напрямів дає змогу визначити певні рівні аудиту персоналу органів влади, до яких належать: рівень вищого керівництва; рівень служби управління персоналом; рівень лінійного керівництва. На кожному із таких рівнів здійснюється відповідне організаційне, нормативно-правове, методологічне, економічне та інформаційне забезпечення процесу проведення аудиту персоналу [26, с. 19].

Залежно від конкретних потреб органів влади аудит персоналу може здійснюватися як у розширеному варіанті («максимальному»), необхідному для розроблення рекомендацій щодо оптимізації системи управління людськими ресурсами, для вирішення стратегічних завдань, так і в скороченому («мінімальному»), достатньому для характеристики кадрового складу, для вирішення оперативних, локальних завдань [35, с. 1424].

Окрім того, аудит персоналу в залежності від мети та завдань перевірки й оцінювання кадрового складу органів влади можна класифікувати за різними критеріями (періодичність проведення, повнота охоплення, методи аналізу, рівень проведення, способи оцінки персоналу тощо), які у сукупності складають дієву аудит-технологію управління персоналом в органах влади (див. Табл. 6.1) [18, с. 322].

Аудит персоналу має такі структурні елементи як об'єкт та суб'єкт. У ролі першого виступають різноманітні індивідуально-характерологічні аспекти використання потенціалу персоналу та

управління ним у системі функціонування органів влади. У свою чергу, суб'єктом аудиту персоналу є активна діяльність зовнішніх експертів (зовнішній аудит) або окремих працівників самої публічно-управлінської установи при тимчасовому їх відстороненні від управлінського процесу і при умові, що вони не перебувають в організаційній підлеглості (внутрішній аудит) [24, с. 25].

Таблиця 6.1.

**Класифікація аудиту персоналу [18, с. 322]**

<b>Критерії класифікації</b>	<b>Вид аудиту персоналу</b>	<b>Основні характеристики</b>
періодичність проведення	-поточний; -оперативний; -регулярний; -панельний;	-проводиться за завчасно встановленим регламентом за певний період часу; -проводиться за оперативним розпорядженням керівництва; -проводиться через певні проміжки часу; -проводиться із певною періодичністю, методикою й інструментарієм у тих же групах і стосовно тих же об'єктів;
повнота охоплення досліджуваних об'єктів	-повний; -локальний;	-охоплює усіх працівників; -охоплює одного працівника або окрему групу працівників;
методика аналізу	-тематичний; -комплексний; -вибірковий;	-включає всі об'єкти, але з однієї тематики; -використовує весь арсенал методів; -проводиться із працівниками, які були вибрані за спеціальною методикою;
рівень проведення	-стратегічний; -управлінський; -тактичний;	-проводиться на рівні вищого керівництва; -проводиться на рівні лінійних керівників; -проводиться на рівні служби управління персоналом;
спосіб проведення	-зовнішній; -внутрішній;	-проводиться за допомогою залучення сторонніх спеціалістів та експертів; -проводиться безпосередньо працівниками органів влади;

Аудит-технологія управління персоналом в органах влади здійснюється на основі таких принципів як:

*комплексність* (при проведенні аудиту персоналу мають враховуватись усі фактори впливу на систему управління персоналом (міжособистісні домовленості, рівень керованості персоналом, комунікаційні, функціональні чи інші зв'язки між структурними підрозділами органів влади тощо);

*оперативність* (своєчасне ухвалення рішень щодо вдосконалення організації системи управління персоналом);

*перспективність* (врахування перспектив розвитку як всього органу влади, так і його окремих структурних частин);

*багатоаспектність* (здійснення аудиту персоналу по різних напрямках: адміністративному, економічному, правовому);

*узгодженість* (заходи щодо організації і проведення аудиту персоналу не повинні йти у розріз із ключовими цілями органу влади та мають бути скоординованими і синхронізованими у часі);

*адаптивність* (гнучкість) (підлаштовування й осучаснення інструментарію аудиту персона-

---

лу до трансформації системи управління персоналом, цілей, що змінюються, умов діяльності органів влади та факторів їх розвитку);

*паралельність* (одночасне виконання окремих елементів аудиту персоналу, що в цілому підвищує оперативність аудиту системи управління персоналом) [24, с. 25].

Дана технологія управління персоналом в органах влади не є універсальною. Тому з метою отримання ефективного результату від застосування аудиту персоналу та достовірної інформації про існуючий стан кадрових ресурсів органів влади цю технологію необхідно використовувати у наступних випадках, перелік яких не є вичерпним і може змінюватись в залежності від потреб та обставин в країні і суспільстві:

- чергова державна перевірка;
- зміна керівника або фахівця із питань кадрової політики (служби управління персоналом);
- скорочення штату органів влади;
- необхідність у підвищенні керованості і якості управління персоналом віддалених структурних підрозділів органів влади;
- наявність спірних питань стосовно прийняття на роботу того чи іншого працівника або їх навчання чи підвищення рівня їх кваліфікації;
- потреба у підвищенні продуктивності роботи органів влади та оптимізації їх діяльності;
- зміна трудового законодавства та спеціальних нормативно-правових актів, що регулюють питання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Аудитування персоналу органів влади пов'язано із вивченням всієї їх кадрової документації, що є своєрідною незалежною експертною оцінкою кадрового документообігу. Така оцінка включає в себе:

- перевірку правильності ведення документації та її відповідності чинному законодавству України;
- оцінку оформлення трудових договорів із працівниками та ведення їх трудових книжок;
- розгляд первинних актів управління на предмет правильності їх оформлення (накази, службові записки, інструкції й інші адміністративно-управлінські документи);
- оцінка правомірності затвердження документів, пов'язаних із навчанням персоналу і підвищенням рівня їх кваліфікації;
- контроль за виплатами, пов'язаними із тимчасовою втратою працівником працездатності або з іншими соціально-страховими випадками;
- контроль за правильністю і повнотою нарахування виплат за надурочні роботи [8].

Варто наголосити, що у разі відсутності обов'язкової кадрової документації, відповідальність несе, перш за все, керівник. Тому при аудиті персоналу спочатку варто перевірити наявність усіх, так би мовити, кадрових документів. Умовно такі обов'язкові документи можна поділити на:

- документи обов'язкові для всіх органів влади незалежно від напрямів їх діяльності, наявність яких передбачена вітчизняним трудовим законодавством. Такі документи розробляються роботодавцем самостійно і відображають умови праці у тому чи іншому органі влади. До них можна віднести: інструкції, положення, накази, трудові договори і контракти, графіки відпусток, штатний розклад тощо.
- документи, що стають обов'язковими при певних умовах. До таких умов можна віднести специфіку органу влади або посилання на документ у трудовому договорі або іншому локально-нормативному акті. Це такі документи як: колективний трудовий договір, графік відпусток, положення про матеріальну відповідальність, допуск до роботи із документами під грифом секретності та ін. [8].

Під час проведення аудиту перевіряється наявність відповідних документів, правильність їх оформлення і відповідність нормам вітчизняного законодавства. При цьому увага приділяється й умовам зберігання документації, що включає дотримання строків зберігання, правильного ведення номенклатури справ, наявність відповідного для зберігання документів приміщення [8].

На сьогоднішній день при здійсненні аудиту персоналу органів влади використовуються різні методи, серед яких важлива роль належить саме функціональному методу.

---

---

В основі цього методу лежить комплексне і системне діагностування персоналу, метою якого є покращення якості й ефективності його роботи і всього органу влади, зокрема. Функціональний метод дозволяє зробити аудиторський висновок і сформулювати рекомендації і пропозиції щодо удосконалення управління персоналом у системі органів влади. Цей метод забезпечує суттєві переваги у системі управління персоналом, такі як, наприклад, залучення зовнішніх експертів до процедури аудиту персоналу, що робить оцінку його діяльності більш об'єктивною. Завдяки цьому методу детально вивчаються усі можливості оптимізації по кожному напрямку роботи працівників, таким чином в цілому удосконалюється система управління персоналом органів влади [24, с. 30].

У процесі аудиту персоналу органів влади також можуть бути використані такі методи як:

1) бенчмаркінг – метод оцінки діяльності персоналу певного органу влади на основі детального порівняння з іншими аналогічними органами влади. Застосування цього методу дозволяє виявити переваги і недоліки управлінської діяльності на основі порівняльного аналізу кількісних вимірників результативності різних органів влади, використовувати той чи інший орган влади як модель. Бенчмаркінг дає можливість вивчати і враховувати у діяльності органів влади досвід інших організацій, забезпечувати результативність у порівнянні з кращими конкурентами, допомагає формувати пріоритети. Результати отримані від цієї технології можуть бути покладені в основу програми постійних покращень органів влади на довготермінову перспективу. Бенчмаркінг включає:

-порівняння управлінської діяльності служби управління персоналом органів влади чи адміністративно-управлінських і технологічних процесів з іншими найбільш успішними публічно-владними інституціями (їх підрозділами);

-визначення ефективності реагування на прогнозовані тенденції на ринку праці у порівнянні з іншими організаціями, які реалізують кращу практику;

2) статистичний метод – організація формування стандартів діяльності на основі статистичних звітів і наступної оцінки дій персоналу органів влади;

3) метод цільового підходу – порівняння фактичних результатів діяльності, виконання якої може бути виміряне відповідно до поставлених цілей і завдань. Аудиторська команда досліджує фактичне виконання і порівнює його із попередньо досягнутими цілями і виконаними завданнями;

4) залучення зовнішніх експертів, що означає запрошення різних консультантів-експертів, науковців, спеціалістів, які можуть виявити причини виникнення проблем в управлінні персоналом і безпосередній роботі працівників та запропонувати шляхи їх вирішення;

5) інтерв'ю – один із способів збору інформації, необхідної для аналізу процесу управлінської діяльності, з'ясування думок працівників і самого керівника стосовно тих питань, які є необхідними для здійснення аудиту персоналу. Одержані відповіді і коментарі дозволяють визначити сфери, що потребують більш глибокого аналізу і подальшого удосконалення. Одним із різновидів інтерв'ю є «вихідне» інтерв'ю, що проводиться із працівниками, які мають намір звільнитися. Результати такого інтерв'ю дають змогу виявити причини плинності кадрів та здійснити відповідні заходи щодо їх усунення [20].

Окремо у контексті аналізу аудиту-технології управління персоналом в органах влади наведемо технологічну схему аудиту системи управління персоналом, розроблену російським ученим А.І. Селіною [32, с. 56] (Рис. 6.1.).

Сутність якої полягає у тому, що основним питанням технології аудиту системи управління персоналом є обрання цільових показників аудиту персоналу. При цьому формування таких показників базується на використанні основних напрямів здійснення аудиту системи управління персоналом і включає:

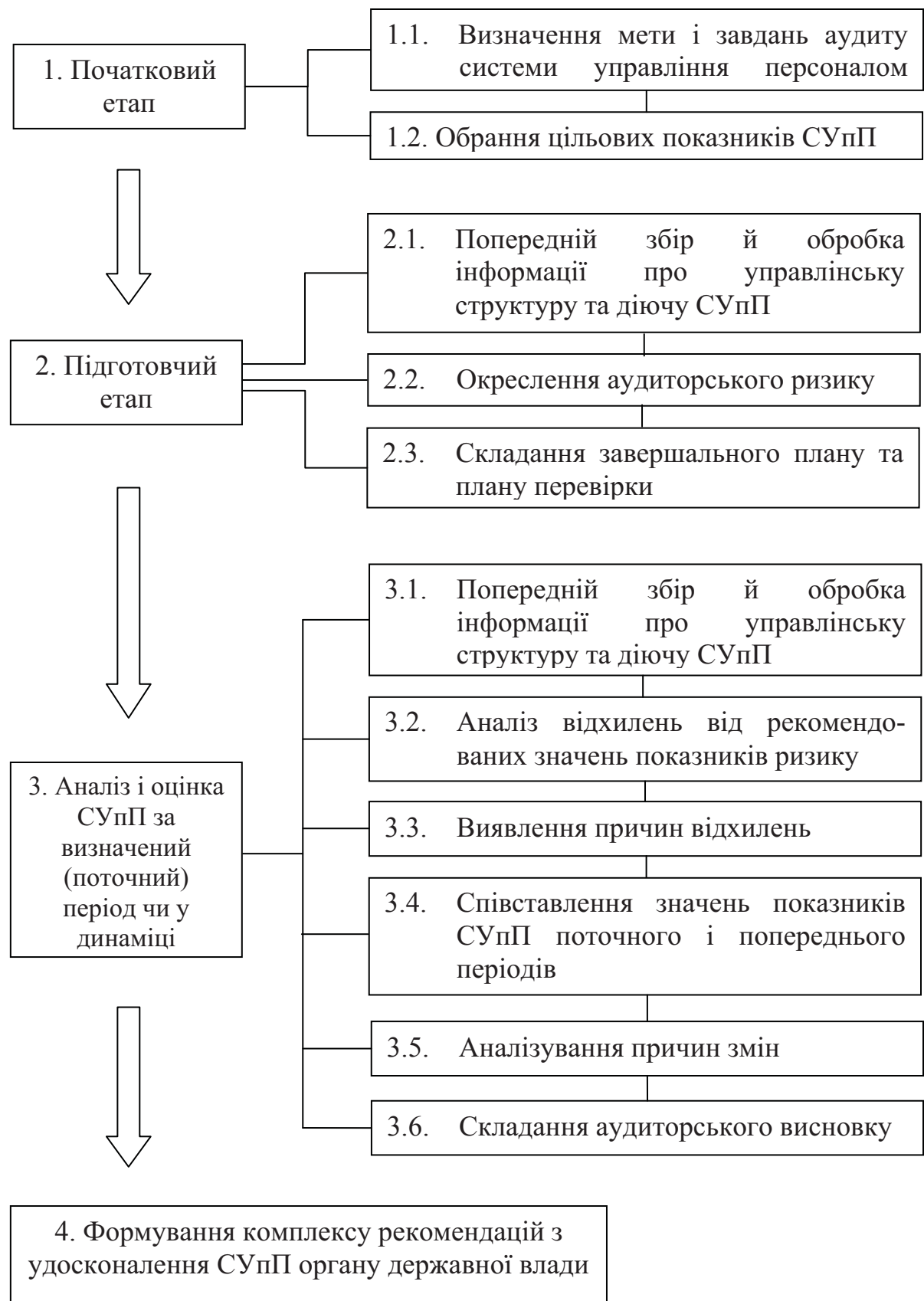
1) показники аудиту кадрового потенціалу;

2) показники аудиту функцій системи управління персоналом;

3) показники аудиту організаційної структури і функціонального розподілу праці в системі управління персоналом;

4) показники аудиту ефективності системи управління персоналом [23, с. 56].





*Рис. 6.1. Технологічна схема аудиту системи управління персоналом [32, с. 56]*

---

Спираючись на змодельовану вище технологічну схему аудиту системи управління персоналом можна виділити шість етапів реалізації технології аудиту персоналу в органах влади, які тісно взаємопов'язані між собою та витікають один із одного:

- 1) підготовчий;
- 2) інформаційний;
- 3) дослідницький;
- 4) аналітичний;
- 5) рекомендаційний;
- 6) впроваджувальний.

Ці етапи характеризують аналізування й оцінювання системи управління персоналом в органах влади по кожному можливу напрямку (див. Рис. 6.2.) [24, с. 31-32].

Зважаючи на те, що основним технологічним прийомом аудиту персоналу в органах влади є проведення своєрідної діагностики їх діяльності, доцільно виділити ключові структурні елементи здійснення діагностування, за допомогою яких і робиться перевірка персоналу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Такими структурними елементами є:

1) моніторинг – механізм збору інформації про діяльність працівників, їх керованість, яка забезпечує виявлення найбільш важливих тенденцій і невирішених проблем щодо управління персоналом в органах влади;

2) аналіз – розподіл системи управління персоналом на складові частини, що дозволяє дослідити і з'ясувати його фактичний стан, виявити найбільш істотні характеристики та критерії вимог, котрими мають володіти працівники того чи іншого органу влади;

3) оцінка – встановлення рівня ефективності кадрового потенціалу і системи управління персоналом за допомогою співставлення фактичних знань, умінь і навиків працівників та показників їх відповідності конкретним параметрам, нормам, стандартам, цілям і завданням відповідного органу влади;

4) перевірка якості роботи працівників конкретного структурного підрозділу органу влади на предмет відповідності їх діяльності трудовому законодавству та дотримання вимог, встановлених для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

5) експертиза документації з питань управління персоналом (положень, інструкцій, регламентів, правил, наказів тощо), оцінка їх повноти, достатності й достовірності, правильності складання й ефективності використання у процесі управління персоналом;

6) ревізія кадрового діловодства щодо контролю за дотриманням, затверджених трудовим законодавством правил і норм ведення кадрового обліку й звітності, об'єктивним і чесним віддзеркаленням у документах дійсного положення справ, а також відсутністю різного роду порушень;

7) запровадження нововведень щодо діагностування роботи працівників, для практичного використання прогресивних ідей, винаходів, інновацій тощо;

8) формулювання пропозицій (рекомендацій) – порада, вказівка у письмовий чи усній формі про вчинення (чи утримання) певних дій, удосконалення методів по управлінню персоналом для ефективного і якісного досягнення цілей і завдань поставлених перед органами влади [24, с. 28].

Результатом здійснення аудиту персоналу в органах влади є звіт, розроблений та затверджений у порядку передбаченому чинним законодавством, в якому крім виявлених недоліків і проблем містяться висновки про стан кадрового діловодства та пропозиції щодо його подальшого ведення і удосконалення. Такий звіт допомагає керівникам, слідуючи запропонованим рекомендаціям, привести документи у відповідність до встановлених нормативних стандартів та оптимізувати систему управління персоналом в цілому.

На кінець варто звернути увагу на те, що аудит персоналу в органах влади потребує розроблення стандартів його проведення. Такі стандарти розробляють представники аудиторської організації (для зовнішнього аудиту) і керівники вищої ланки разом зі службою управління персоналом і, за наявності, службою внутрішнього аудиту (для внутрішнього аудиту). Це дає змогу визначити такі стандарти проведення аудиту персоналу в органах влади: 1) загальні стандарти (визначення концептуальної бази); 2) ключові стандарти (підготовка і планування аудиту персоналу, технологія аудиту системи управління персоналом, вимоги до складання аудиторського



*Рис. 6.2. Етапи реалізації технології аудиту персоналу в органах влади [24, с. 31-32]*

---

висновку); 3) стандарти професії (вимоги до рівня кваліфікації аудиторів відповідно до видів аудиту персоналу) [31, с. 87]. Запровадження цих стандартів відіграє вирішальну роль, тому що забезпечує не лише якість і ефективність діагностування роботи працівників, а й модернізацію системи управління персоналом загалом.

Таким чином, аудит-технологія управління персоналом в органах влади є своєрідним висновком про стан системи управління персоналом і кадровий потенціал публічно-владних інституцій. На сьогоднішній день аудит персоналу в органах влади дає змогу сформулювати системне уявлення про роботу працівників, виявити «сильні» і «слабкі» сторони їх діяльності та потреби у навчанні чи підвищенні кваліфікації, визначити рівень кадрової забезпеченості та необхідність у фахівцях, проаналізувати структуру управлінського персоналу, окреслити стиль управління та запропонувати способи його удосконалення, охарактеризувати соціально-психологічний клімат у колективі, виявити інноваційний потенціал та ін. Незалежний, об'єктивний та повний аудит персоналу є основним засобом контролю над кадровою ситуацією в органах влади, результатом від проведення якого є скорочення плинності кадрів, підвищення продуктивності праці, виявлення потреби у навчанні працівників чи підвищенні рівня їх кваліфікації, економія коштів на пошук і відбір нових фахівців. Системне здійснення аудиту персоналу сприятиме розвитку системи управління кадрами, підвищенню рівня ефективності функціонування органів влади та якості надання працівниками публічних послуг населенню.

## **6.2. Маркетинг-технологія управління персоналом в органах влади**

Вітчизняні органи влади зацікавлені у залученні висококваліфікованих кадрів. З цією метою публічно-владні інституції та відповідні кадрові служби використовують різні технології управління персоналом, особливе місце серед яких відведено маркетингу персоналу.

В основі маркетингу персоналу лежить філософія маркетингової діяльності, об'єктами якої виступають, з одного боку, задоволення якісних і кількісних потреб органів влади у професійних кадрах, а з іншого – людина як потенційний працівник [13].

До речі, вперше термін «маркетинг» у XIX ст. ввів учений С. Маккормик і сформулював його визначальну функцію, сутність якої полягає у діяльності організації із задоволення потреб споживачів послуг. У 30-ті роки XX ст. під маркетингом вже стали розуміти галузь прикладної економіки, що вивчає потік товарів і послуг та систему їх розподілу від виробника (надавача) до споживача [12, с. 6-7].

Якщо вести мову безпосередньо про маркетинг персоналу, то існують різні підходи до трактування його сутності. Так, наприклад, В.А. Савченко розглядає маркетинг персоналу, як філософію і стратегію управління людськими ресурсами, які, орієнтуючись на життєві та трудові запити працівників, одночасно відповідають інтересам політики організації [29, с. 214]. У цьому контексті метою маркетингу персоналу є: оптимальне використання кадрових ресурсів шляхом створення умов праці, що сприяють підвищенню її ефективності; активізація людського фактору; розвиток у кожного працівника сукупності якостей, що обумовлюють його працездатність при виробництві матеріальних і духовних благ, а також партнерство та лояльне ставлення до організації [30, с. 172]. На противагу зазначеному, Т.І. Савенкова визначає, що маркетинг персоналу як один із різновидів управлінської діяльності, спрямований на: задоволення потреби організації у кваліфікованих кадрах у постійно змінному середовищі; планування і сукупність усіх видів діяльності персоналу; вивчення факторів зовнішнього і внутрішнього ринків, які впливають на вакансію, ймовірність та швидкість її зайняття, умов схвалення кандидатури [27, с. 109]. Інакше кажучи маркетинг персоналу є особливою функцією служби управління персоналом, що спрямована на виявлення і покриття потреби організації у кадрових ресурсах. Головна відмінність між цими поглядами полягає у тому, що перше тлумачення маркетингу персоналу передбачає його віднесення до одного з елементів кадрової політики організації, яке реалізується через вирішення комплексу завдань служби управління персоналом. Інше трактування маркетингу персоналу передбачає виокремлення певної специфічної діяльності служби управління персоналом, яка відносно відокремлена від інших напрямків роботи кадрової служби тієї чи іншої організації [6, с. 223-224].

---

Л.Г. Кльоба вважає, що маркетинг персоналу є видом управлінської діяльності, який спрямований на найбільш ефективне планування потреби у кадрах, забезпечення організації відповідними фахівцями, розвиток персоналу і використання його можливостей, мотивацію працівників для досягнення цілей організації і реалізації потреб персоналу [11, с. 185]. У свою чергу, О.В. Сардак трактує маркетинг персоналу як діяльність, яка спрямована на трансформацію кадрового потенціалу з метою взаємовигідного задоволення потреб організації у кваліфікованих фахівцях, а також потреб реальних і потенційних працівників (наприклад, стосовно напрямів та об'ємів роботи, умов праці та можливостях кар'єрного зростання), і посилення на цій основі значимості організації з-поміж інших інституцій та формування її позитивного іміджу [30, с. 172].

Узагальнюючи вищезазначене та погоджуючись із думкою Т.М. Глушмана, маркетингом персоналу в органах влади є складова частина їх кадрової політики і стратегії, сутність якого полягає в оптимальному та раціональному використанні кадрових ресурсів шляхом створення відповідних умов, за яких би відбувалося зростання продуктивності і покращення ефективності праці працівників [5, с. 323].

Маркетинг персоналу в органах влади здійснюється на основі таких принципів як:

- відповідність обраних кадрових стратегій основним принципам кадрової політики органу влади;
- стратегічний підхід до формування кадрового складу з урахуванням перспектив органу влади;
- вплив на процеси забезпечення органу влади відповідними працівниками, які мають повністю задовольняти специфічні вимоги до персоналу та ін. [36, с. 181];

Відповідно до вищезазначених принципів маркетинг персоналу виконує низку завдань, виконання яких допомагає більш ефективно управляти кадровими ресурсами, тим самим підвищувати результативність діяльності органів влади та продуктивність роботи їх працівників. Це такі завдання як: 1) аналізування ринку праці та прогнозування його кон'юнктури; 2) підтримка відповідності попиту і пропозиції кадрів органів влади; 3) дослідження кадрового потенціалу та визначення рівня його використання; 4) формування сучасних стратегій управління персоналом; 5) здійснення комунікаційної діяльності; 6) управління кадровим забезпеченням [5, с. 323].

Маркетинг персоналу виконує низку функцій, які відіграють важливу роль в управлінні персоналом, оскільки забезпечують найм кваліфікованих кадрів, сприяють професійному розвитку працівників та їх просуванню кар'єрними сходами, засвоєнню ними необхідних умінь і навичок, а також формуванню злагодженого колективу. Серед науковців немає одностайної думки стосовно переліку таких функцій. Так, наприклад, В.Г. Воронкова використовує традиційний підхід, поділяючи всі функції на загальні та спеціальні. До загальних функцій науковець відносить:

- планування – встановлення мети, визначення етапів реалізації маркетингу персоналу;
- організування – вибір структури управління, реалізація взаємовідносин і взаємодії працівників органів влади;
- координування – регулювання, корегування, активізація дії служб управління персоналом (кадрових служб);
- контролювання – облік і аналіз управлінської діяльності; обробка й осмислення отриманої інформації для розуміння діалектичного розвитку персоналу органів влади;
- прогнозування – оцінка явищ і процесів, характерних для розвитку кадрів органів влади, моделювання подальших результатів [4, с. 285].

Спеціальними функціями маркетингу персоналу В.Г. Воронкова називає:

- наймання і відбір персоналу з використанням професіограм (докладний опис особливостей певної посади, що розкриває зміст професійної праці, а також вимог, які ставляться перед людиною, яка має намір зайняти ту чи іншу посаду), тестування та інтерв'ювання працівників;
- розставлення кадрів в структурі органів влади, управління адаптацією і, ротацією кадрів та їх внутрішніми переміщеннями;



- 
- формування стабільного, емоційно-стійкого і гнучкого трудового колективу;
  - планування професійної кар'єри працівників, оцінювання потенціалу кадрів та визначення рівня його використання на відповідному робочому місці, атестування фахівців, формування кадрового резерву [4, с. 285].

Вітчизняні дослідники В.М. Колпаков і Т.І Савенкова виділяють інші функції маркетингу персоналу:

- аналітична функція, сутність якої полягає у вивченні ринку праці, стратегічному аналізі та аналізі кадрової політики;
- виробнича функція – покликана здійснювати організацію формування робочої сили, людських ресурсів, розробку кадрових технологій, логістику маркетингу персоналу, а також управління якістю і конкурентоспроможністю персоналу;
- функція розвитку персоналу, за допомогою якої оцінюються працівники і їх діяльність, здійснюється кадровий аудит, планування розвитку, організація; і мотивація роботи працівників та контроль за їх професійним розвитком;
- функція управління – сутність якої полягає в організації стратегічного і оперативного управління, управління кадрами; управління зайнятістю майбутніх і вже працевлаштованих працівників;
- стратегічна функція, за допомогою якої аналізуються ситуації на ринку праці, розробляються нові системи стратегічного управління маркетингу персоналу [12, с. 15-16].
- маркетинг-технологія управління персоналом в органах влади як різновид управлінської діяльності впроваджується у декілька етапів:

1) відбір відповідної інформації з маркетингової діяльності органів влади;

2) проведення маркетингових досліджень: аналіз зовнішніх факторів (дослідження ситуації на ринку праці та розвитку техніки і технології, аналіз політико-правових факторів, дослідження кадрової політики інших органів влади); аналіз внутрішніх факторів (аналіз призначення, мети і завдань органів влади та оцінка їх фінансово-матеріальних ресурсів; діагностика кадрового потенціалу органів влади; аналіз джерел покриття кадрових потреб органів влади). На цьому етапі безпосередньо визначається потреба органів влади у тих чи інших фахівцях відповідного кваліфікаційно-професійного рівня, здійснюється діагностика кадрового потенціалу органів влади;

3) розробка оптимальних заходів та моделювання альтернативних і комбінованих способів удосконалення системи управління персоналом в органах влади відповідно до їх можливостей і сфер діяльності (наприклад, комплекс нових вимог до працівників, визначення потреби у фахівцях та способів її задоволення, розрахунок планових витрат, визначення комплексу процедур щодо розвитку персоналу, визначення змісту і результатів праці на робочих місцях, розробка форм і методів мотивації результатів праці і поведінки персоналу тощо);

4) формування, затвердження і подальша реалізація плану маркетингу персоналу (визначення стратегічних альтернатив, вибір оптимальної і дієвої стратегії управління персоналом, реалізація стратегічного плану й ін.) [5, с. 324]; [11, с. 186].

Названі й охарактеризовані вище етапи впровадження маркетинг-технології управління персоналом в органах влади можна представити таким чином:

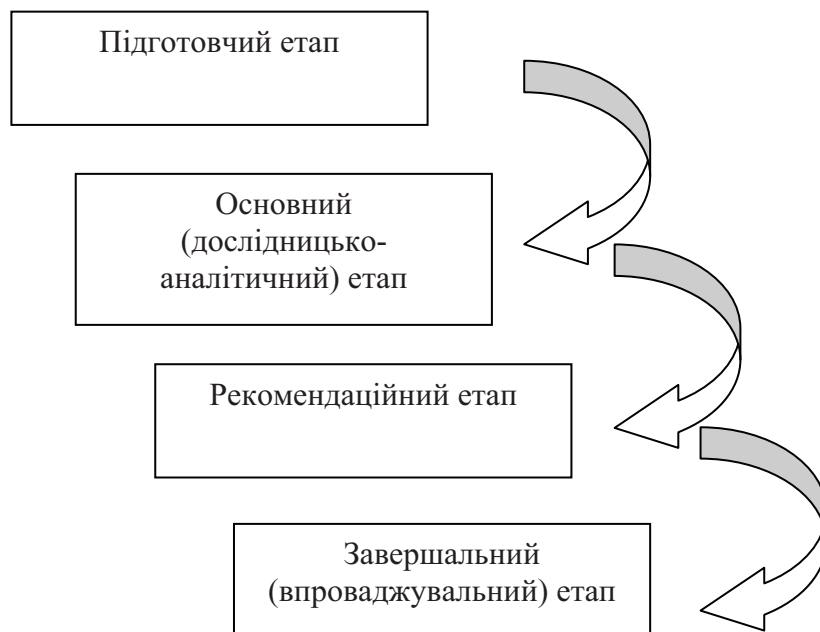
1) підготовчий етап;

2) основний (дослідницько-аналітичний) етап;

3) рекомендаційний;

4) завершальний (впроваджувальний) етап (див. Рис. 6.3).

На сьогоднішній день існує багато видів маркетингових технологій управління персоналом в органах влади. У науковій літературі пропонується декілька підходів до їх класифікації: у залежності від рівня формування, місця розповсюдження (сфери діяльності), ступеня комплексності підходу, рівня органів влади, мети та рівня здійснення маркетингу персоналу, інструментів маркетингової діяльності та її діяльності, а також у залежності від ситуації (стану попиту), що склалася на ринку праці та ін. (див. Таблиця 6.2) [30, с. 173-175].



*Рис. 6.3. Етапи впровадження маркетинг-технології управління персоналом в органах влади*

*Таблиця 6.2*

**Класифікація маркетингових технологій управління персоналом в органах влади [30, с. 173-175]**

Критерії класифікації	Вид маркетингової технології	Характеристика
1) в залежності від рівня формування	стратегічний персонал-маркетинг	передбачає вирішення стратегічних завдань, пов'язаних із визначенням потреби у персоналі, дослідженням ринку праці, визначенням цільових груп робочої сили, позиціонуванням на ринку праці та ін.
	оперативний персонал-маркетинг	пов'язаний із поточним впровадженням планів заходів для сформованих цільових груп, здійсненням поточного контролю за їх виконанням
2) в залежності від місця розповсюдження (сфери діяльності)	зовнішній персонал-маркетинг	передбачає зовнішнє профілювання того чи іншого органу влади (наприклад, забезпечення професійно придатними і кваліфікованими працівниками)
	внутрішній персонал-маркетинг	сфокусований на працівниках, які вже працюють в органах влади та передбачає прийняття до уваги і формування найбільш важливих факторів привабливості органів влади як потенційних місць роботи
3) в залежності від об'єму направленості	абстрактний персонал-маркетинг	передбачає використання сукупності засобів впливу на різних працівників з метою викликати у них бажану реакцію
	цільовий персонал-маркетинг	фокусується на визначеній цільовій групі працівників (наприклад, молодь, жінки та ін.).

Критерії класифікації	Вид маркетингової технології	Характеристика
4) в залежності від рівня органу влади	персонал-маркетинг на загальнодержавному рівні	передбачає здійснення ранньої діагностики з метою попередження майбутніх структурних дисбалансів у сфері зайнятості в масштабах країни
	персонал-маркетинг на регіональному рівні	призначений для підтримки відповідності між попитом і пропозицією робочої сили в конкретних умовах в межах конкретної території
	персонал-маркетинг на рівні окремого органу влади	передбачає регулювання попиту і пропозиції робочої сили всередині органу влади, залучення фахівців, що відповідають вимогам державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування
	персонал-маркетинг на рівні працівника	призначений для самореалізації особистості, коли людина в умовах конкуренції повинна визначити своє положення у суспільстві за рахунок максимальної мобілізації, енергії й ініціативності, природних здібностей, набутих знань і умінь та активної життєвої позиції
5) в залежності від ситуації (стану попиту), що склалася на ринку праці	конверсійний персонал-маркетинг (негативний попит)	передбачає проведення комплексу заходів по виявленню причин негативного ставлення працівників до роботи, розробці програм щодо подолання негативних аспектів та зміни думок працівників, формуванню іміджу професії
	стимулюючий персонал-маркетинг (попит відсутній)	спрямований на пошук зв'язків між здібностями працівників, їх бажаннями та потребами органів влади, шляхом створення нових можливостей і заохочувальних способів для персоналу
	розвиваючий персонал-маркетинг (прихований попит)	передбачає виявлення, оцінку тенденцій розвитку потенційного попиту у відповідних фахівцях і визначення способів його задоволення
	ремаркетинг персоналу (зниження попиту)	пов'язаний із підвищенням якості професійної підготовки працівників певного профілю, передбачає комплекс заходів, спрямованих на підвищення їх кваліфікації
	синхро-маркетинг персоналу (попит, що коливається)	спрямований на знаходження робочих місць, попит на які не співпадає за часом із попитом на задоволення потреб органів влади
	підтримуючий персонал-маркетинг (повний попит)	спрямований на постійне збереження обсягів попиту на певних фахівців і передбачає постійне слідкування за рівнем їх кваліфікації
	демаркетинг персоналу (надмірний попит)	спрямований на тимчасове або постійне зниження попиту працівників (означає не ліквідацію попиту, а зниження його рівня)
контрмаркетинг персоналу (ірраціональний попит)	спрямований на обмеження і переорієнтацію споживчого попиту на фахівців шляхом пропозиції раціональних альтернатив	

Критерії класифікації	Вид маркетингової технології	Характеристика
6) в залежності від об'єкту	персонал-маркетинг органу влади	узгоджене задоволення потреб органу влади і працівників, створення і підтримка сприятливого іміджу органу влади
	персонал-маркетинг окремого працівника	діяльність, що здійснюється для створення, підтримки чи зміни позиції або поведінки керівника у ставленні до працівників
7) в залежності від інструментів	активний персонал-маркетинг	пов'язаний із активним формуванням попиту на робочу силу (працівників) і цілеспрямованим впливом на органи влади
	пасивний персонал-маркетинг	спрямований на пристосування до існуючого попиту за допомогою наявних в органі влади засобів
8) в залежності від результату	персонал-маркетинг відносин	пов'язаний із формуванням кадрових відносин, які дозволять створити найбільш оптимальні і сприятливі умови для повсякденної роботи персоналу для виконання завдань органів влади
	персонал-маркетинг поведінки	пов'язаний із формуванням організаційної поведінки, яка найкраще сприятиме досягненню цілей органів влади
	іміджевий персонал-маркетинг	пов'язаний із формуванням сприятливого і бажаного для органів влади іміджу на внутрішньому і зовнішньому ринках праці
	персонал-маркетинг бренду	пов'язаний із формуванням ефективного і сильного бренду органів влади як роботодавців

Окрім вищеназаних та загально охарактеризованих маркетингових технологій управління персоналом в органах влади існують й інші види. Розглянемо більш детально окремі з них.

1. Технологія «Трьох К» – сформована на основі взаємопов'язаних між собою трьох елементів в один трикутник – «компанія» (організація), «клієнти» (громадяни), «конкуренти». Цю технологію розробив професор маркетингу Школи ділового адміністрування Університету Коннектикут (США) Субхаш С. Джейн. На його думку, основне завдання маркетингової технології «Трьох К» полягає у розробці належного позиціонування діяльності персоналу відповідної організаційної структури. Ця технологія дозволяє визначити конкурентні переваги діяльності персоналу на основі виявлення їх професійних якостей. Технологію «Трьох К» якісно відрізняють: чітко визначений план діяльності; відповідність переваг персоналу потребам управлінської структури; високі показники діяльності персоналу в основних напрямках реалізації їх функціональних повноважень. При розробці і подальшому впровадженні цієї технології доцільно враховувати відносини, які складаються між персоналом організації (наявні і потенційні, сильні і слабкі сторони його діяльності), її клієнтами (рівень якості надання громадянами управлінських послуг) і конкурентами (потенційними кадрами). Головна функціональна мета технології «Трьох К» зводиться до: визначення потреб у кваліфікованих фахівцях; забезпечення конкурентності персоналу; відбору кадрів відповідно до потреб управлінської ситуації.

2. Технологія «Трьох ціннісних критеріїв», сутність якої полягає у тому, що робота працівників органів влади має базуватись на трьох основних критеріях: налагодження операціональної діяльності персоналу (забезпечення ефективності функціонування структурного підрозділу); налагодження доброзичливих відносин із працівниками та споживачами публічних послуг

---

(управління системою відносин персоналу із громадськістю, яке базується винятково на врахуванні інтересів населення); конкурентоздатність персоналу (розвиток нових умінь і навичок персоналу, що тим самим забезпечує інноваційний розвиток органів влади). При цьому удосконалення хоча б одного із цих критеріїв є підґрунтям для оптимізації системи управління персоналом та підвищення ефективності і продуктивності роботи працівників органів влади.

3. Технологія «Семи цінностей», авторами якої є А. Бранденбургер і Б. Нейлбафа, передбачає застосування методики ідентифікації семи цінностей, якими мають володіти працівники у процесі реалізації своїх службових повноважень. До таких цінностей належать: вроджені здібності, освіта, професіоналізм, компетентність, управлінський досвід, патріотизм працівників та потенціал їх розвитку.

4. Технологія «П'яти сил М. Портера», що спрямована на вивчення факторів та явищ, які перешкоджають працівникам органів влади ефективно виконувати свої службові повноваження. Дана технологія характеризує п'ять основних структурних властивостей, що визначають динаміку конкурентності персоналу на ринку праці: 1) громадськість; 2) функціональний персонал; 3) потенційно нові учасники управлінської практики; 4) кадрова ротація персоналу в межах органу влади; 5) суперництво між працівниками органів влади. У сукупності ці фактори визначають привабливість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. І якщо керівник органу влади може врегульовувати співвідношення цих п'яти сил, з метою пристосування слабких і сильних сторін кадрового складу до потреб суспільно-політичного й економічного розвитку органу влади, то він у такий спосіб забезпечує ефективність функціонування органу влади [22, с. 247].

5. Матрична технологія оцінки можливостей персоналу, яку розробили Р. Керин та Р. Петерсон. Ця технологія використовується для визначення рівня професіоналізму персоналу і його можливостей відповідати потребам та інтересам громадськості. Функціональна сутність цієї технології полягає в оцінці співвідношення можливостей і здібностей працівників ефективно виконувати свої трудові функції в нових умовах суспільного розвитку. Така оцінка здійснюється за п'ятьма параметрами: 1) інтенсивність професійного розвитку; 2) рівень відповідності кадрів органів влади потребам населення; 3) кількісна оцінка критеріїв потенціалу, якими мають володіти працівники; 4) характеристика кон'юнктури персоналу з погляду соціальних, політичних, економічних і технологічних умов; 5) здібності і ресурси кадрового складу органів влади як інтегративна форма запровадження маркетингової технології. Кожен із таких параметрів розглядається у розрізі трьох додаткових критеріїв, до яких належать: сегментація аудиторії (громадськість, яка визначає мотивацію діяльності фахівців органів влади); потреби аудиторії (наскільки працівники органів влади здатні реально обслуговувати інтереси і потреби громадськості, зокрема через надання якісних публічних послуг); стратегії задоволення потреб громадськості (прийоми і процедури, які забезпечують потреби громадськості та слугують професійному розвитку самого персоналу органу влади) [38, с. 456-458].

6. Матрична технологія визначення ризиків – передбачає ідентифікацію виникнення можливих ризиків, зокрема, незначних і малоймовірних, – загроз, що з'являються за рахунок несприятливих тенденцій або розвитку подій, котрі позбавлені маркетингових заходів, з якими у майбутньому можуть зіштовхнутися працівники органів влади у процесі здійснення своїх службових повноважень [16, с. 187]. Ідентифікація таких ризиків принципово важлива у процесі здійснення управління персоналом в органах влади, оскільки їх необхідно контролювати, щоб вони не переросли у критичні, і у кінцевому підсумку не перешкождали працівникам ефективно, об'єктивно і неупереджено виконувати свої службові обов'язки.

7. Матрична технологія «SPACE», основною метою якої є виявлення та забезпечення стратегічної ролі персоналу в межах конкретного органу влади. Також ця технологія визначає стратегічне становище працівників в органах влади, оперуючи двома внутрішніми (сталість і конкурентність переваг) і двома зовнішніми показниками (загально-організаційність і стабільність зовнішніх умов). Кожен із цих показників характеризується відповідним набором критеріїв, які мають висуватись як до персоналу, так і до організаційної структури на певному етапі її соціально-економічного і політичного розвитку [10, с. 112-113]. При цьому стратегіч-



---

не становище організації може класифікуватися як: агресивне (наприклад, мобільність, ротація кадрів), конкурентне, консервативне (політична та економічна стабільність) або оборонне (працівники мають встигати за новими вимогами здійснення управлінської діяльності) [34, с. 160]. Інакше кажучи «Матрична технологія SPACE» у системі публічного управління покликана забезпечувати оцінку стратегічних альтернатив у розвитку органів влади.

8. Технології конкурентних стратегій – дозволяє визначити конкуренту стратегію для розвитку як окремого структурного підрозділу органу влади, так і всього органу влади, за допомогою відповідних параметрів, які поширюються на сферу діяльності персоналу та на ресурсну політику держави загалом. Керівник, який надає перевагу цьому виду маркетингової технології будує свою діяльність за принципом аналізу механізмів роботи працівників шляхом створення у конкретній організаційній структурі стратегічних груп, які беруть на себе зобов'язання здійснювати відповідну стратегічну діяльність. Основною функціональною метою запровадження цієї технології є визначення конкретних параметрів ефективності стратегії організаційної структури органів влади, які поділяються на дві групи: 1) сфера діяльності персоналу – параметр, який дозволяє ідентифікувати сферу діяльності управлінського персоналу, передусім спрямований на виявлення специфіки його діяльності та визначити рівень ефективності організаційної структури за допомогою виявлення показників раціоналізації процесу організації управлінської праці; 2) ресурсна політика органів влади – параметр, дозволяє визначити відповідність та доцільність розміщення управлінського персоналу в тих функціональних зонах, які забезпечують йому максимальну можливість для реалізації його організаційного потенціалу.

9. Технологію спрямованої політики, в основі якої лежать два показники: ефективність діяльності персоналу та стратегічна ефективність кадрової політики органів влади. Відповідно до цього основна мета керівника органу влади полягає у розробці системи ймовірних стратегій, які б забезпечували, з одного боку, ефективну діяльність персоналу, а з іншого – ефективність функціонування організаційної структури загалом. До таких ймовірних стратегій належать:

- 1) стратегія лідерства – інвестування у працівників органів влади;
- 2) стратегія росту – максимальне збереження за персоналом певних функціональних позицій;
- 3) стратегія генератора – намагання отримати від роботи кадрового складу органів влади максимального результату;
- 4) стратегія забезпечення організаційної стабільності конкретної структури (діяльність персоналу має бути організована таким чином, аби забезпечити стабільний розвиток органу влади);
- 5) стратегія функціональної обережності (керівник, перед тим як делегувати певні функції персоналу, має бути абсолютно впевнений у ефективності їх реалізації);
- 6) стратегія згортання (керівник завжди повинен володіти прийомами, щоб правильно направляти ресурси персоналу на забезпечення ефективності функціонування структурного підрозділу органу влади, інакше, якщо працівники не зможуть упоратися із покладеними на них функціями, він повинен перерозподілити їх реалізацію, максимальна частка яких має належати саме йому).

Таким чином, маркетингова технологія є найефективнішим інструментом організації та здійснення управління персоналом в органах влади. Працівники є важливим кадровим ресурсом органів державної влади й органів місцевого самоврядування, оптимальне досягнення цілей яких та і успішне вирішення завдань публічно-управлінської діяльності, зокрема, можливе лише при вмілому управлінні людьми на принципах маркетингу. Саме за допомогою маркетингу персоналу органи влади досліджують ринок праці та прогнозують його кон'юнктуру (сукупність певних умов здатних впливати на вирішення питання чи ситуації, яка склалася), аналізують кадровий потенціал, наймають висококваліфікованих фахівців, сприяють професійному розвитку працівників та здійснюють контроль за їх роботою, формують злагоджений колектив тощо. При цьому сутність маркетингу персоналу обмежується не лише дослідницькою й аналітичною роботою, а й доведенням отриманих результатів до органів влади як потенційних роботодавців, які можуть на їх основі оптимізувати й удосконалювати власну систему управління персоналом, корегувати свою поведінку по відношенню до власних працівників.

---

### 6.3. Лізингові технології управління персоналом в органах влади

На сьогоднішній день, в умовах поширення глобалізаційних процесів в усіх суспільних сферах, посилення конкуренції на ринку праці, перехід до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку країни, вітчизняна система управління персоналом в органах влади потребує вирішення багатьох проблем, зокрема, пошуку сучасних фінансово-економічних методів і мотиваційно-заохочувальних способів використання кваліфікованої робочої сили та дієвих технологій управління кадрами. Такими технологіями можуть стати лізинг персоналу та аутсорсинг, котрими вже активно користуються більшість розвинутих країн світу (Нідерланди, Сінгапур, Польща, Великобританія, Китай, Японія та ін.). За даними Світової організації праці в 15 країнах Європейського союзу майже 1,5 млн людей (близько 1,5%) працюють на лізинговій основі в приватному і державному секторах. Загалом у країнах Європейської спільноти спостерігається загальна стійка тенденція до залучення роботодавцями працівників на лізинговій основі [17, с. 135-136].

Не зважаючи на частоту застосування лізингових технологій та масштаби їх поширення на світовому рівні, до сьогодні не проведена чітка межа між такими поняттями як «лізинг персоналу» та «аутсорсинг». Одні науковці ці поняття трактують як дві окремі категорії, розуміючи під лізингом персоналу короткострокову оренду фахівця, а під аутсорсингом – довгострокову оренду фахівця. Інші науковці схиляються до думки, що аутсорсинг є окремим видом лізингу персоналу залежно від термінів його здійснення, говорячи про те, що короткостроковий лізинг персоналу – це аутстафінг, а довгостроковий – аутсорсинг [3, с. 50].

А деякі вчені взагалі трактують «лізинг персоналу» та «аутсорсинг» абсолютно протилежно вищезазначеним дефініціям. Так, наприклад, А.П. Коняєва залежно від наповнення послуг, крім підвидів аутсорсингу (лізинг персоналу, виведення персоналу за штат), виділяє і підбір тимчасового персоналу як вузчі, специфічні вияви аутсорсингу [15, с. 38].

Узагальнюючи наведене можна зробити висновок, що за своєю суттю ці технології, які можна ще назвати способами залучення персоналу, різняться між собою за підставами і строками залучення фахівців та зміною трьохсторонніх трудових відносин. (див. Таблиця 6.3).

Розглянемо більш детально ці технології управління кадрами в органах влади.

1. Лізинг персоналу. Цій технології належить важлива роль у забезпеченні реалізації стратегічного управління персоналом в органах влади, яка передусім спрямована на підвищення якості роботи працівників органів влади та реалізацію інших ефективних довготривалих технологій, що забезпечують організаційну стабільність у системі функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Доцільність запровадження лізингових технологій у системі управління персоналом в органах влади обумовлена, перш за все, обмеженою пропозицією кваліфікованих фахівців, які не завжди відповідають потребам публічно-владних інституцій. Саме лізингові технології стратегічного управління дозволяють зосередити увагу на ключових співробітниках, на яких можна покласти стратегічні функції реалізації управлінської діяльності того чи іншого органу влади. Такий підхід до розуміння лізингових технологій забезпечує зосередження стратегічних функціональних повноважень на співробітниках, які володіють достатнім досвідом, знаннями й уміннями якісно виконувати свою роботу, а отже, забезпечують стратегічний розвиток відповідного органу влади.

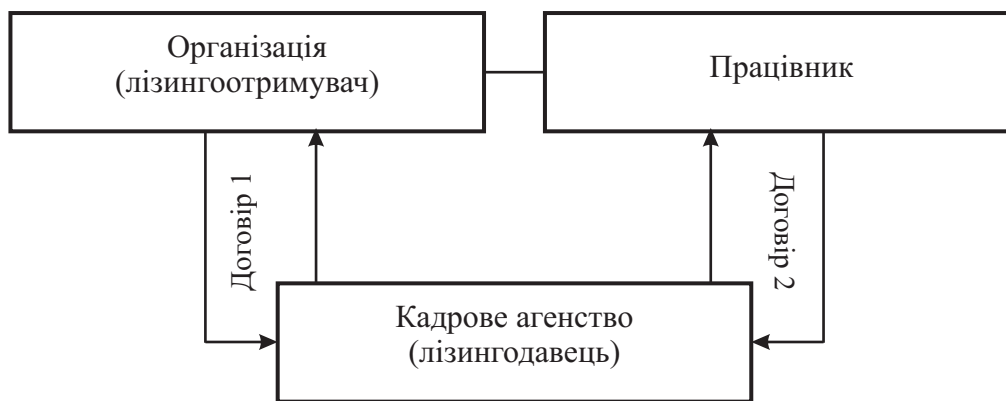
До речі, лізинг персоналу, в сучасному його розумінні почав поширюватися лише в кінці 90-х років ХХ ст. При цьому принципове значення для розвитку лізингових технологій управління персоналом стало визнання Міжнародною організацією праці (МОП) легітимності праці лізингового персоналу, яка 19 червня 1997 р. прийняла Конвенцію про приватні агенції зайнятості № 181. У положеннях цієї Концепції містяться законні підстави для наймання працівників спеціально з метою надання їх праці третім особам (фізичним і юридичним), які безпосередньо організовують і використовують працю даних працівників в особистих цілях. Також дана конвенція встановлює мінімальний рівень соціальних гарантій для таких працівників, зобов'язуючи держави забезпечувати їм гідний захист згідно з національним законодавством (наприклад, мінімальна заробітна плата, тривалість робочого часу, нормальні та безпечні для життя умови праці, гігієна праці й ін.) [14].

## Розмежування окремих технологій управління персоналом

Назва	Сутність технології
Лізинг персоналу (staff leasing)	Одна організація (кадрове агентство) надає фахівців, які знаходяться у складі її штату іншій організації на досить тривалий термін (від трьох місяців до декількох років). Такі фахівці не входять до кадрового складу організації, якій вони тимчасово передані. Дана технологія застосовується за умови, коли організація потребує послуг кваліфікованого фахівця із певною регулярністю.
Найм тимчасового персоналу (temporary staffing)	Одна організація (кадрове агентство) надає тимчасово або на період виконання сезонних робіт чи певних проектів своїх працівників, з якими укладено цивільно-правові договори, іншій організації строком від одного дня до трьох місяців. Це наприклад, найм адміністративно-управлінського чи обслуговуючого персоналу на час проведення промоакцій, виставок, тренінгів, маркетингових досліджень тощо
Аутстаффінг (outstaffing)	Вивільнення працівників із кадрового складу однієї організації і їх працевлаштування у штат іншої організації, яка стає їх формальним роботодавцем. Ідея технології полягає у тому, що співробітники, які вже працевлаштовані в новій організації, продовжують виконувати свої обов'язки на попередньому місці роботи.
Аутсорсинг (outsourcing)	Одна організація (кадрове агентство) передає іншій організації фахівця для виконання ним певного об'єму роботи, завдання або надання послуг на умовах субпідряду. Тобто перша організація надає лише послугу іншій, а не конкретного фахівця. Інакше кажучи, це угода, за якою робота виконується працівниками з іншої організації. Така технологія застосовується у випадку необхідності виконання робіт, які підтримують життєзабезпечення організації, але не є профільними для неї (наприклад, обслуговування комп'ютерних мереж, маркетингові дослідження, налагодження комунікаційних зв'язків із громадськістю тощо). Одним із найпоширеніших прикладів аутсорсингу є проведення бухгалтерського аудиту компанією, яка на цьому спеціалізується.

Лізинг персоналу – це своєрідний різновид оренди робочої сили, що проявляється у тимчасовій співпраці керівника із підлеглим, коли роботодавцеві не потрібно укласти безпосередньо із працівником трудовий договір, оскільки обидві сторони трудових відносин укладають договір із відповідним кадровим агентством (див. Рис. 6.4.). У договорі між роботодавцем (лізингоотримувачем) та кадровим агентством (лізингодавцем) прописуються такі основні питання як: характеристика персоналу; чисельність співробітників; строк лізингової угоди; заробітна плата працівників, які надаються роботодавцю; критерії оцінки якості виконання зазначеного обсягу робіт; винагорода за лізинг обслуговування [19, с. 134].

Роботодавець, який використовує лізинг персоналу зобов'язаний надати роботу працівникові та оплатити відповідні послуги кадровому агентству. Такий роботодавець звільняється від додаткових витрат часу на пошук і найм необхідного фахівця, він може відмовитися від його послуг у будь-який зручний для нього час, не замислюючись про дотримання вимог, передбачених трудовим й іншим законодавством відносно звільнення працівників і їх соціального захисту, а також у нього відсутня необхідність вирішувати питання пов'язані із кадровим документообігом та професійним розвитком працівника.



*Рис. 6.4. Схема договірних відносин при лізингу персоналу*

У свою чергу, кадрові агентства надають комплекс послуг, що включають:

- розробку індивідуальної схеми співпраці шляхом надання роботодавцю-замовнику персонального менеджера проекту, супервізора чи бригадира групи;
- пошук HR-відділом (від англ. human resources – людські ресурси) потенційних кандидатів за допомогою використання внутрішньої бази кандидатів, а також створення і розповсюдження відповідної реклами;
- підбір кандидатів, які повністю відповідають вимогам і побажанням роботодавця-замовника;
- проведення групових чи індивідуальних інтерв'ю (співбесіди) із потенційними кандидатами;
- перевірку кандидатів персональною службою безпеки;
- надання відповідного висновку про проведену роботу та отримані результати;
- здійснення постійного контролю за виконанням умов договору із роботодавцем-замовником і працівником, подальше консультування на строк дії договорів [19, с. 131-132].

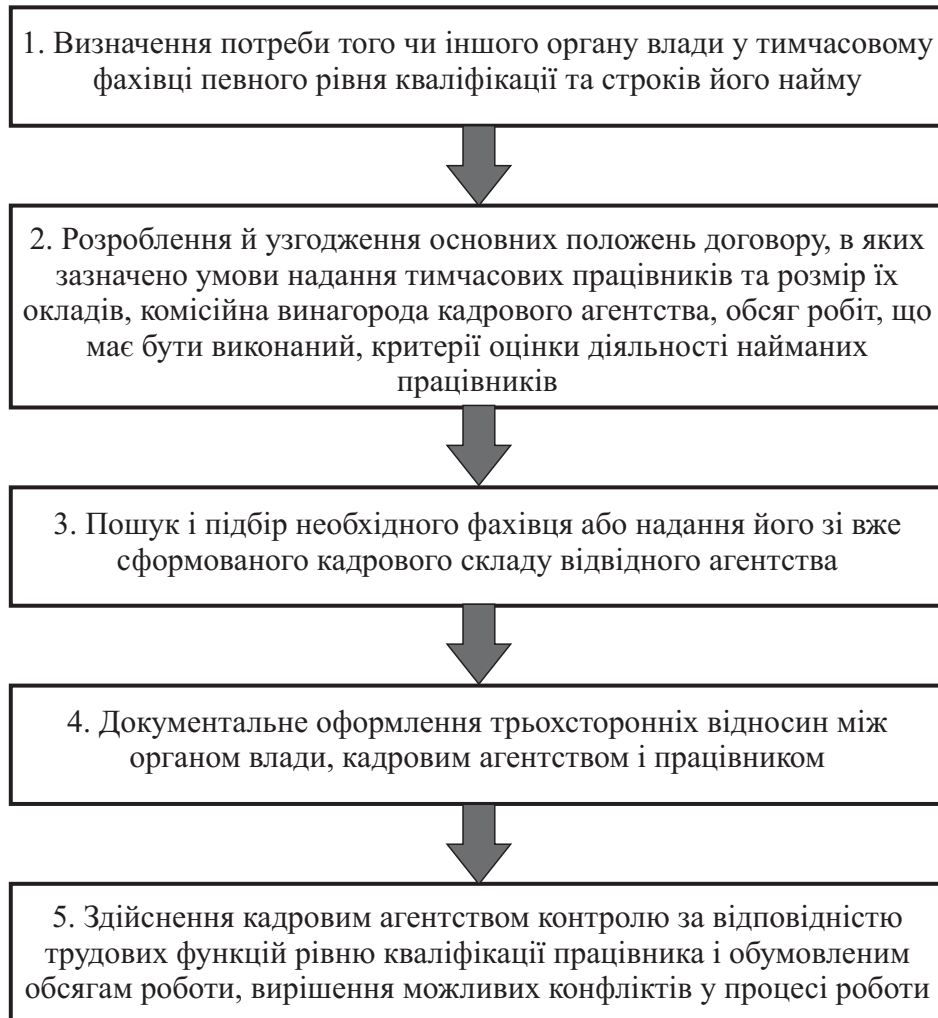
Використання лізингу персоналу в органах влади дозволяє:

- залучати кваліфікованих фахівців для вирішення певних задач;
- терміново реалізовувати проекти, які потребують додаткових кадрових ресурсів;
- швидко формувати штат структурних підрозділів, в яких бракує спеціалістів;
- скорочувати витрати на утримання кадрової служби чи бухгалтерії;
- здійснювати найм працівників при обмеженій чисельності штату або бюджету органів влади [19, с. 131].

Однак, дана технологія, забезпечуючи пошук, відбір і найм фахівців, у жодному з випадків не впливає на рівень їх кваліфікації та професійні й особистісні якості. Якщо окремого працівника органу влади і звільняють, це не може стати підставою для припинення із ним трудових відносин, оскільки стратегічний керівник може працевлаштувати його в інший структурний підрозділ органу влади чи навіть перевести його в іншу публічно-владну структуру. Варто підкреслити, що такий підхід до розуміння специфіки впровадження лізингу персоналу доводить його практико-прикладну самодостатність і важливість у просуванні цінностей корпоративної культури органів влади.

У процесі реалізації лізингових технологій для керівників органів влади принципово важливо чітко класифікувати функціональні повноваження працівників, відповідно до цього ними має бути сформовано попит на найм персоналу, який необхідний для забезпечення реалізації зазначених повноважень. Більше того, керівники органів влади мають сформувати команду функціонерів, котрі б успішно реалізовували окремі управлінські функції. Як наслідок таких фахівців можна переміщати з одного структурного підрозділу органу влади в інший. Такий лізинговий підхід є особливо ефективним, оскільки команда функціонерів, за певний невеликий відрізок часу набувши відповідного досвіду у межах будь-якого структурного підрозділу, зможе швидко адаптуватись до його організаційних вимог, а значить, ефективно і якісно виконувати свої функціональні повноваження [25, с. 137-138].

Враховуючи вищевикладене, можна зазначити, що лізингові технології управління персоналом в органах влади впроваджуються у п'ять етапів, які поступово заміщують один одного досягаючи основної мети – залучення додаткового кваліфікованого персоналу з мінімальними затратами часу та фінансів на короткотерміновій основі (див. Рис. 6.5). У залежності від умов впровадження лізингових технологій управління персоналом в органах влади, лізинг персоналу можна поділити на короткостроковий і довгостроковий. Короткостроковий лізинг передбачає задоволення потреби органу влади у тимчасовому використанні певного працівника.



*Рис. 6.5. Етапи впровадження лізингових технологій управління персоналом в органах влади*

Така потреба може виникнути у зв'язку зі змінами у сфері діяльності органу влади, відпускнуою чи хворобою інших працівників, проектними роботами, виставками або появою кризових чи надзвичайних ситуацій тощо. Короткостроковий лізинг персоналу ґрунтується на тому, що працівники залучаються до роботи на умовах тимчасової зайнятості. Використання такого виду трудових ресурсів (наприклад, спеціалістів, які незайняті або зайняті неповністю чи бажають працювати за сумісництвом або понаднормово) є вигідним як самому органу влади, так і найманому працівнику. Оскільки, як вже зазначалося вище, керівники у такий спосіб зменшують витрати на робочу силу за рахунок економії заробітної плати і скороченого набору соціальних виплат цій категорії зайнятих осіб. Безпосередньо для працівників тимчасова зайнятість дає можливість працевлаштовуватись в інших місцях, отримувати додатковий прибуток і соціальну забезпеченість, працювати в різних органах влади, що сприяє підвищенню рівня їх кваліфікації і професіоналізму. Окрім того, короткостроковий лізинг надає працівнику можливість зробити



---

свій професійний вибір. Наприклад, у Королівстві Бельгії молодих спеціалістів зобов'язують протягом 10 років змінювати професійну спеціалізацію. У такий спосіб здійснюється підготовка фахівця широкого профілю.

Сутністю довгострокового лізингу є професійний добір, відбір (інколи профадаптація) працівників для їх подальшого працевлаштування в органах влади впродовж тривалого часу. У США близько 700 тис. осіб працюють на умовах довгострокового лізингу (наприклад, фахівці з бухгалтерського обліку, менеджери, програмісти). У результаті органи влади заощаджують не тільки робочий час та матеріально-фінансові ресурси, а й позбавляють від проблем підготовки та перепідготовки кадрів [19, с. 136].

На підставі вище викладеного можна сформулювати переваги і недоліки впровадження лізингових технологій управління персоналом в органах влади. Безпосередньо для органів влади перевагами залучення кадрів на умовах лізингу є:

- отримання кваліфікованого персоналу за невеликий проміжок часу та в тій кількості, що є необхідною;
- зменшення витрат на соціально-компенсаційні пакети (як правило, для тимчасових працівників вони є значно меншими);
- відсутність простоїв у випадку хвороби чи перебування у відпустці тимчасово найманого працівника, оскільки за договором кадрові агенції зобов'язані замінити такого працівника на визначений договором строк без додаткової оплати;
- зменшення обсягів ведення кадрової документації;
- можливість на місце одних працівників найняти інших, якщо перші через ті чи інші причини не підходять керівникові;
- зменшення витрат на пошук і відбір кваліфікованих кадрів;
- можливість продовжити випробувальний термін для найманого працівника без оформлення з ним трудових відносин;
- зарахування найманого працівника до штату органу влади без додаткових витрат на підбір персоналу [9, с. 99].

Для працівника найнятого за лізинговою технологією перевагами є:

- можливість набуття необхідного досвіду у вирішенні різноманітних завдань та роботи за різних умов праці;
- можливість суміщати роботу з іншими видами діяльності, дозволеними вітчизняним законодавством, навчатися;
- відсутність необхідності працівникові шукати собі роботу, оскільки кадрові агенції пропонують різні вакансії;
- безперервність стажу (працівник перебуває у постійному штаті агенції);
- можливість налагоджувати ділові контакти з багатьма організаціями [19, с. 138].

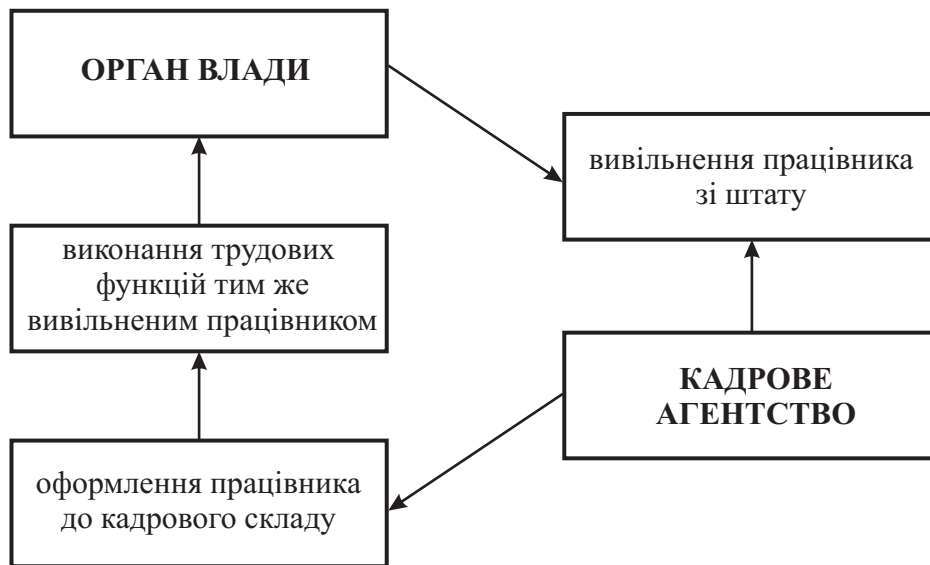
Серед негативних моментів використання лізингу персоналу для органів влади є: ризик втрати конфіденційної інформації; найм некваліфікованих кадрів; проблема розподілу відповідальності між органом влади і кадровою агенцією з питань охорони здоров'я, техніки безпеки, навчання персоналу тощо. У свою чергу, ризиком для кадрової агенції після закінчення терміну дії договору із органом влади є відсутність певного часу замовлень на фахівців. Незважаючи на це кадрове агентство має утримувати інших працівників, з якими вже укладено безстрокові трудові договори, витрачаючи при цьому власні фінансові ресурси, або їх звільняти.

Отже, лізинг персоналу – це одна із технологій управління персоналом в органах влади, яка передбачає залучення додаткових працівників на тимчасовій основі з мінімальними витратами часу та фінансових ресурсів для публічно-владних установ. Лізинг персоналу є невід'ємним інструментом для органів влади, коли настають випадки відсутності штатних працівників (наприклад, довготривала хвороба, відпустка, тимчасова непрацездатність та ін.) або необхідно провести певні заходи (конференція, нарада, соціологічне дослідження тощо) чи виконати нові проекти.

Аустаффінг, як одна із технологій управління персоналом в органах влади, являє собою комплекс організаційних, правових і фінансових заходів, спрямованих на виведення працівників зі штату органів влади з метою зниження адміністративних ризиків і витрат, пов'язаних із персоналом, з одночасним їх оформленням до штату кадрового агентства, яке надає аустаффінгіві

послуги. При цьому працівники продовжують виконувати свої трудові функції на попередньому робочому місці. Використання цієї технології дозволяє органам влади регулювати кількість працівників, не змінюючи при цьому офіційну чисельність персоналу в штаті і штатний розклад [1, с. 186].

Особливістю цієї технології, з-поміж інших технологій є те, що органи влади не залучають до свого штату на певний строк нових працівників, яких пропонують кадрові агентства, а навпаки офіційно звільняють співробітників із подальшим їх працевлаштуванням до кадрових агентств (див. Рис. 6.6) [19, с. 163].



*Рис. 6.6. Механізм (етапи) впровадження технології аутстафінгу*

Іноді керівництво органів влади може безпосередньо не звільняти працівника, а лише змінювати його правовий статус шляхом переведення на іншу посаду.

Органам влади вигідно використовувати аутстафінг у випадках, коли:

- керівництво того чи іншого органу влади має намір скоротити штат, не бажаючи при цьому втрачати кваліфікованих співробітників;
- є обмеження на кількість кадрового складу органів влади, водночас ефективна реалізація напрямів діяльності публічно-владних інституцій та надання якісних публічних послуг населенню потребує залучення додаткових фахівців;
- необхідно оцінити роботу нових співробітників без прийому їх на роботу або на випробувальний термін;
- існує потреба у зниженні ризиків пов'язаних із трудовими відносинами, скорочення фінансово-адміністративних витрат на кадровий облік, виплаті заробітної плати;
- необхідно реалізувати тимчасовий проект без відкриття нових вакансій та ін.

У випадку використання органами влади технології аутстафінгу укладаються відповідні договори із кадровими агентствами. У якості предмета договору виступають не самі працівники, а послуги, пов'язані з наданням персоналу. У змісті таких договорів обов'язково вказуються: терміни надання послуг; порядок надання чи відмови від послуг та зміни їх обсягу; порядок заміни наданого працівника; питання забезпечення охорони праці та техніки безпеки; питання збереження конфіденційних даних. При цьому при використанні аутстафінгу не передбачається укладення трудового договору між працівником і органом влади. Останній не сплачує працівникові заробітної плати, а лише розраховується із кадровим агентством за його послуги. У свою чергу, кадрове агентство укладаючи трудовий договір із працівником бере на себе всі права та обов'язки роботодавця, встановлені вітчизняним законодавством (оплата праці, сплата компенсацій, забезпечення охорони праці та техніки безпеки, надання відпустки, навчання та підвищення кваліфікації працівника; ведення кадрово-облікової діяльності, пов'язаної із зайнятістю працівника; застосування дисциплінарних стягнень за порушення трудової дисципліни

працівником; розірвання трудового договору з власної ініціативи та ін.) [19, с. 165-166]. Окремо варто підкреслити те, що при наявності такого об'єму прав та обов'язків кадрового агентства як роботодавця, його відповідальність перед офіційно найманим працівником зберігається і навіть зростає. У цьому полягає один із ключових моментів у розумінні характеру позикової праці та її відмінностей від інших видів нестандартної зайнятості [33, с. 6].

Як і будь-які інші технології управління персоналом аутстафінг має свої переваги та недоліки. І якщо лізинг персоналу в однаковій мірі прийнятний як і для тимчасово найнятого фахівця, так і для органів влади, то використання технології аутстафінгу є більш позитивним саме для публічно-владних інституцій (див. Табл. 6.4) [19, с. 167].

Таблиця 6.4

**Переваги аутстафінгу для органів влади [19, с. 167]**

<b>Переваги</b>	<b>Способи реалізації</b>
Підвищення конкурентоспроможності	Можливість швидко реагувати на зміну кон'юнктури ринку за рахунок збільшення чи скорочення обсягу залученої позикової праці. В органах влади відпадає необхідність тримати в штаті «зайвих» співробітників.
Скорочення витрат на утримання допоміжних (обслуговуючих) служб	Відбувається скорочення чисельності допоміжних служб (бухгалтерії, відділу кадрів, IT-відділів) внаслідок передачі частини обсягів робіт цих служб відповідним кадровим агентствам.
Поліпшення фінансових і економічних показників (заощадження коштів)	Органи влади зменшують об'єми виплат заробітної плати, розмір відповідних соціальних і податкових виплат, внаслідок скорочення штату.
Формування позитивного іміджу органів влади	Зменшується кількість трудових спорів, скорочуються ризики виникнення судових справ із персоналом, зменшується число випадків отримання травм на роботі, оскільки частина працівників є співробітниками інших організацій.
Покращення кадрового складу основного персоналу	З'являється можливість відбирати із співробітників кадрового агентства найкращих фахівців у випадку їх подальшого переведення до основного складу працівників відповідного органу влади; зосередження зусиль на розвитку кадрового складу органів влади.

Однак, незважаючи на всі переваги аутстафінгу, існують певні складнощі при впровадженні такої технології. Наприклад, певна проблема пов'язана з особливим значенням для діяльності органів влади відомостей, які передаються відповідним кадровим агентствам. Останні повинні забезпечувати високий рівень безпеки при інформаційному обміні в рамках співпраці – неухильно дотримуватися вимог чинного законодавства і приділяти особливу увагу охороні даних – як спочатку отриманих від органів влади, так і зібраних вже у процесі роботи з надання аутстафінгу [21, с. 23].

При аутстафінгу неможливо оформлення до штату кадрового агентства матеріально відповідальних працівників. Окрім того, при аутстафінгу відбувається заміна статусу працівників (із положення постійної зайнятості вони переходять у положення тимчасової зайнятості), знижується стабільність трудових відносин, втрачаються розміри нарахувань за безперервний стаж роботи, зменшуються розміри соціальних гарантій, що, як наслідок, викликає невдоволення із боку працівників та зниження їх мотивації [19, с. 168-169].

Таким чином, узагальнюючи переваги і недоліки аутстафінгу можна зробити висновок, що основними стримуючими факторами росту активності використання технології аутстафінгу, сутність якої полягає у вивільненні (звільненні) працівників із кадрового складу органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх працевлаштуванні до інших організацій (кадрових агентств) із подальшим виконанням трудових функцій на колишньому робочому місці, є морально-психологічні та фінансові аспекти.

---

Нерідко аутстаффінг ототожнюють із аутсорсингом, однак такий підхід не відповідає змісту і практиці впровадження цих двох технологій управління персоналом [1, с. 21].

Аутсорсинг, на відміну від аутстаффіngu, передбачає виконання сторонньою організацією окремих завдань чи проектів. На сьогоднішній день для багатьох організацій аутсорсинг є способом виживання в умовах фінансово-економічної кризи, скорочення витрат і збільшення ефективності діяльності. Однак, варто пам'ятати, що застосування аутсорсингу повинно базуватися на економічному обґрунтуванні його доцільності та розробці організаційного механізму впровадження в органах влади відповідно до їх напрямів діяльності, стратегії розвитку та тих публічних послуг, які вони надають населенню. Зазвичай, під аутсорсинг підпадають роботи, що необхідні для підтримання життєзабезпечення організації, але не є профільними для неї: обслуговування комп'ютерних чи електричних мереж, логістика (транспортування чи зберігання), маркетингові дослідження тощо. Одним з найпоширеніших прикладів аутсорсингу є проведення бухгалтерського аудиту спеціалізованою організацією [9, с. 98].

Основними причинами використання аутсорсингу органами влади є:

- швидкий розвиток технологій у різних сферах;
- обмеженість людських, фінансово-матеріальних, інфраструктурних та інших ресурсів;
- доступ до інноваційних знань і технологій;
- економія фінансових ресурсів на оплату праці штатних працівників;
- відсутність необхідності здійснювати деталізований контроль за виконанням робіт;
- звільнення від виконання завдань, які є трудомісткими (наприклад, ведення кадрового діловодства) та ін. [19, с. 224].

Сторони, які використовують технологію аутсорсингу укладають відповідний договір, в якому фіксуються основні положення: види діяльності які передаються в аутсорсинг; обов'язок постачальника послуг якісно і своєчасно виконувати передану йому в аутсорсинг роботу; умови дострокового припинення договору, зокрема, визначення мінімального строку, протягом якого виконання роботи, переданої в аутсорсинг, перекладається на іншого постачальника послуг тощо [2].

Залежно від напрямку діяльності, з якої спеціалізується аутсорсер, виокремлюють такі різновиди аутсорсингу як: аутсорсинг інформаційних систем, науково-виробничої діяльності, логістичних функцій, фінансових і банківських послуг, корпоративного навчання, аутсорсинг персоналу. Дивлячись яка форма організації сумісної діяльності, аутсорсинг поділяють на внутрішній (перерозподіл функцій всередині організації для збереження контролю за якістю їх виконання) та зовнішній (передача виконання окремих чи взаємозалежних функцій аутсорсеру). Ступінь розподілу відповідальності та ризиків дозволяє поділити аутсорсинг на частковий (передача окремих функцій чи завдань) або повний (надання аутсорсеру повноважень щодо виконання всіх функцій) [2].

Сьогодні використання аутсорсингу в системі управління персоналом в органах влади надає такі основні переваги:

- 1) зосередження власних ресурсів на основних цілях управлінської діяльності, шляхом делегування окремих функцій організаціям, які надають послуги аутсорсингу у тій чи іншій сфері;
- 2) доступ до новітніх технологій. Аутсорсер, як спеціаліст вузького профілю, має більш ширший доступ до новітніх інформаційно-технологічних розробок та можливостей їх придбати й опанувати, що у межах окремого органу влади є просто нерентабельним;
- 3) раціональний розподіл ресурсів, тобто їх зосередження на основних напрямках діяльності органів влади і зниження необхідності їх використання на підтримку другорядних функцій публічно-владних установ [28, с. 107].

Також позитивними аспектами використання аутсорсингу в системі управління персоналом органів влади є: відсутність трудових конфліктів та вирішення трудових спорів у суді; здатність оминати облікові обмеження штатного розпису; випробування нових працівників без оформлення трудових відносин із ними; відсутність кадрового діловодства; відсутність вимушених простоїв у роботі; заощадження ресурсів на підбір необхідних фахівців та ін.

Поряд із перевагами аутсорсинг має і недоліки. Основними з них є:

- існування ризиків одержання від аутсорсера продуктів (результатів) неналежної якості, зростання цін на аутсорсингові послуги, перекидання на аутсорсинг функцій, що мають для

---

органів влади стратегічно-важливе значення, ймовірність втрати контролю над певними видами діяльності [7, с. 91];

- втрата контролю над власними ресурсами та функцій нагляду за певною частиною діяльності органів влади, внаслідок чого можуть ухвалюватись некоректні управлінські рішення;
- неприйнятні умови співробітництва;
- низький рівень мотивації співробітників організацій, які надають послуги з аутсорсингу та ін.

Отже, враховуючи все вищевикладене можна зробити висновок, що сутність лізингових технологій управління персоналом в органах влади полягає у тимчасовому залученні працівників із певною метою (лізинг персоналу, аутстафінг) або передання функцій, виконання завдань чи проектів на великий проміжок часу або ж на постійній основі (аутсорсинг). Використання таких технологій органами влади може бути спричинено нестачею кваліфікованих фахівців, довготривалою хворобою персоналу, сезоном відпусток, здійсненням соціологічних досліджень, проведенням конференцій, економією ресурсів (фінансових, інфраструктурних тощо) та ін. Ці технології, як нетрадиційні форми зайнятості населення мають низку переваг і недоліків, тому їх впровадження у систему управління персоналом органів влади має бути чітко регламентовано на законодавчому рівні та виважено з точки зору необхідності, ефективності, дієвості та надійності.

### ***Питання для самоконтролю***

1. Поняття та основні завдання аудиту персоналу.
2. Принципи та напрями здійснення аудиту персоналу органів влади.
3. Класифікація аудиту персоналу та методи його здійснення.
4. Технологічна схема аудиту системи управління персоналом та етапи реалізації технології аудиту персоналу в органах влади.
5. Сутність та принципи маркетингу персоналу в органах влади.
6. Завдання та функції маркетингу персоналу в органах влади.
7. Етапи впровадження маркетинг-технології управління персоналом в органах влади.
8. Класифікація маркетингових технологій управління персоналом в органах влади.
9. Особливості впровадження лізингу персоналу в органах влади.
10. Співвідношення аутстафінгу та аутсорсингу.
11. Переваги і недоліки використання лізингових технологій управління персоналом в органах влади.

### ***Тестові завдання***

1. Що традиційно розуміється під аудитом персоналу?
  - а) перевірка фінансово-господарської діяльності організації, дотримання законодавства з фінансових питань, достовірності обліку і звітності;
  - б) спосіб документального викриття недостач, розтрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, а також попередження фінансових зловживань;
  - в) сукупність принципів і методів здійснення контролю за діяльністю персоналу для виявлення і усунення суперечностей, невідповідностей, дублювання інформації і скасування застарілих елементів управління персоналом;
  - г) спосіб аналізу причинно-наслідкових зв'язків стосовно того, що вже відбулося і того, що очікується, має або може відбутися.
2. На що, у першу чергу, спрямований аудит персоналу органів влади?
  - а) на виявлення організаційної і професійної відповідності персоналу, його діяльності в умовах трансформаційного розвитку та функціонування сучасної системи публічного управління;
  - б) на виявлення помилок у роботі персоналу органів влади;
  - в) на скорочення штату органів влади;
  - г) на оптимізацію надання державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування публічних послуг населенню.



- 
3. Якому методу належить важлива роль при здійсненні аудиту персоналу органів влади?
- а) формально-логічному методу;
  - б) статистичному методу;
  - в) імперативному методу;
  - г) функціональному методу.
4. Який із нижче перерахованих етапів не входить до процесу реалізації технології аудиту персоналу в органах влади?
- а) підготовчий;
  - б) аналітичний;
  - в) впроваджувальний;
  - г) проектний.
5. Що є результатом здійснення аудиту персоналу в органах влади?
- а) зменшення матеріально-фінансових витрат на забезпечення нормальної роботи органів влади;
  - б) розроблений та затверджений у порядку передбаченому чинним законодавством звіт;
  - в) звільнення працівників, які не відповідають займаним посадам;
  - г) укладання у порядку передбаченому чинним законодавством договору лізингу із працівниками.
6. На основі якого принципу не здійснюється маркетинг персоналу в органах влади?
- а) відповідність обраних кадрових стратегій основним принципам кадрової політики органу влади;
  - б) узгодження особистих і суспільних інтересів;
  - в) стратегічний підхід до формування кадрового складу з урахуванням перспектив органу влади;
  - г) вплив на процеси забезпечення органу влади відповідними працівниками, які мають повністю задовольняти специфічні вимоги до персоналу.
7. Яке із нижче наведених тверджень є не правильним?
- а) маркетинг персоналу в органах влади є складовою частиною їх кадрової політики і стратегії, сутність якого полягає в оптимальному та раціональному використанні кадрових ресурсів;
  - б) маркетинг персоналу не забезпечує найм кваліфікованих кадрів та заважає професійному розвитку працівників і їх просуванню по кар'єрним сходам;
  - в) маркетинг персоналу здійснює аналізування ринку праці та прогнозування його кон'юнктури;
  - г) маркетинг персоналу досліджує кадровий потенціал та визначає рівень його використання, здійснює комунікаційну діяльність.
8. Матрична технологія визначення ризиків передбачає:
- а) ідентифікацію виникнення можливих ризиків – загроз, що з'являються за рахунок несприятливих тенденцій або розвитку подій, котрі позбавлені маркетингових заходів, з якими у майбутньому можуть зіштовхнутися працівники органів влади у процесі здійснення своїх службових повноважень;
  - б) виявлення та забезпечення стратегічної ролі персоналу в межах конкретного органу влади;
  - в) визначення конкурентної стратегії для розвитку як окремого структурного підрозділу органу влади, так і всього органу влади, за допомогою відповідних параметрів, які поширюються на сферу діяльності персоналу та на ресурсну політику держави загалом;
  - г) визначення ефективності діяльності персоналу та стратегічної ефективності кадрової політики органів влади.
9. Лізинг персоналу – це:
- а) специфічна форма оренди робочої сили, яка проявляється у тимчасовій співпраці керівника із підлеглим, коли роботодавцеві не потрібно укладати безпосередньо із працівником трудовий договір, оскільки обидві сторони трудових відносин укладають договір із відповідним кадровим агентством;
  - б) короткострокове надання кадровим агентством своїх працівників іншим організаціям на період виконання сезонних робіт, з якими укладаються цивільно-правові договори;
-

---

в) вивільнення працівників із кадрового складу однієї організації і їх працевлаштування у штат іншої організації, яка стає їх формальним роботодавцем;

г) передання на безоплатній основі кадровим агентством своїх працівників іншим організаціям для виконання ними певного об'єму роботи, завдання або надання послуг на умовах субпідряду.

10. Залежно від умов впровадження лізингових технологій управління персоналом в органах влади, лізинг персоналу можна поділити на:

- а) платний та безоплатний;
- б) короткостроковий та довгостроковий;
- в) постійний та тимчасовий;
- г) внутрішній та зовнішній.

11. Яке із нижче наведених тверджень є правильним?

а) використання аутстафінгу позбавляє можливості органів влади регулювати кількість працівників;

б) при використанні аутстафінгу керівництво органів влади не може звільняти працівника, а лише змінювати його правовий статус шляхом переведення на іншу посаду;

в) сутність аутстафінгу полягає у тому, що органи влади не залучають до свого штату на певний строк нових працівників, яких пропонують кадрові агентства, а навпаки офіційно звільняють співробітників із подальшим їх працевлаштуванням до кадрових агентств;

г) у випадку використання органами влади технології аутстафінгу укладання відповідних договорів із кадровими агентствами не вимагається.

12. Що із нижче перерахованого належить до недоліків аутстафінгу?

а) покращення кадрового складу основного персоналу;

б) скорочення витрат на утримання обслуговуючих служб;

в) поліпшення фінансових і економічних показників;

г) неможливість оформлення до штату кадрового агентства матеріально відповідальних працівників.

13. Що є основними стримуючими факторами росту активності використання технології аутстафінгу в управлінні персоналом органів влади?

а) морально-психологічні та фінансові аспекти;

б) низький рівень кваліфікації працівників органів влади та їх заробітної плати;

в) обмеженість кадрового потенціалу органів влади та низький рівень корпоративної культури;

г) публічно-владний та управлінський характер діяльності органів влади.

14. Застосування аутсорсингу в управлінні персоналом органів влади повинно базуватися на:

а) економічному обґрунтуванні його доцільності та розробці організаційного механізму впровадження в органах влади відповідно до їх напрямів діяльності, стратегії розвитку та тих публічних послуг, які вони надають населенню;

б) обмеженій кількості кадрового складу органів влади;

в) потребі у зниженні ризиків пов'язаних із трудовими відносинами, скороченні фінансово-адміністративних витрат на кадровий облік, виплаті заробітної плати;

г) зменшенні витрат на соціально-компенсаційні пакети працівників.

15. На які види поділяється аутсорсинг в залежності від ступеня розподілу відповідальності та ризиків?

а) внутрішній та зовнішній;

б) постійний та тимчасовий;

в) частковий та повний;

г) значний та помірний.

### ***Управлінські ситуації для обговорення***

1. Назвіть вірогідні проблеми залучення фахівців на умовах лізингу для органів влади. Обґрунтуйте способи їх мінімізації.

2. Розкрийте особливості використання послуг навчальних закладів у пошуку й відборі кандидатів на вакантні посади в органи влади. Запропонуйте напрями удосконалення співпраці органів влади і навчальних закладів.

3. Розкрийте особливості змісту та порядок укладання трудових договорів із лізинговими працівниками.

4. Заповніть наступну таблицю «Технології управління персоналом в органах влади»

Назва технології	Сутність технології

5. Охарактеризуйте причини, якими можуть керуватися органи влади, використовуючи аутсорсинг як стратегію управління персоналом.

6. Заповніть наступну таблицю «Переваги та недоліки використання технологій управління персоналом в органах влади»

Назва технології	Переваги	Недоліки

### *Теми рефератів*

1. Аудит персоналу в органах влади України: сучасний стан та перспективи подальшого впровадження.

2. Іноземний досвід використання аудит-технологій управління персоналом в органах влади.

3. Сутність та особливості використання лізингу персоналу в органах влади.

4. Класифікація лізингових технологій управління персоналом в органах влади.

5. Переваги та недоліки використання лізингових технологій управління персоналом в органах влади України на сучасному етапі.

6. Використання маркетинг-технологій управління персоналом в органах влади України.

7. Зарубіжний досвід впровадження аустафінгу та аутсорсингу в органах влади та можливості його адаптації в українських реаліях.

### *Глосарій*

Аудит персоналу – це оцінка відповідності кадрового потенціалу органів влади їх цілям, завданням і стратегіям розвитку, діагностика передумов і причин виникнення проблем із вини персоналу та розроблення конкретних рекомендацій для керівництва і служби управління персоналом з метою покращення ситуації, яка склалася в органах влади.

Аутсорсинг – це одна із технологій управління персоналом, сутність якої полягає у виконанні сторонньою організацією окремих завдань чи проектів на тривалий період часу або ж на постійній основі.

Аустафінг – це одна із технологій управління персоналом, сутність якої полягає у вивільненні (звільненні) працівників із кадрового складу одних організацій та їх працевлаштуванні до інших організацій (кадрових агентств) із подальшим виконанням трудових функцій на колишньому робочому місці.

Бенчмаркінг – це метод оцінки діяльності персоналу однієї організації на основі детального порівняння з іншими аналогічними організаціями. Застосування цього методу дозволяє виявити переваги і недоліки управлінської діяльності на основі порівняльного аналізу кількісних показ-

---

ників результативності різних організацій, забезпечує результативність у порівнянні з кращими конкурентами, допомагає формувати пріоритети.

Документація з кадрових питань – це документи, що містять інформацію про особовий склад організації, зафіксованих у заявах про прийняття, звільнення, переведення на іншу роботу, в наказах по особовому складу, автобіографіях, характеристиках, контрактах, трудових угодах, особових справах, особових листках із обліку кадрів, трудових книжках.

Інтерв'ю – це один із способів збору інформації, необхідної для аналізу процесу управлінської діяльності, з'ясування думок працівників і самого керівника стосовно тих питань, які є необхідними для здійснення аудит персоналу.

Лізинг персоналу – це одна із технологій управління персоналом в органах влади, яка передбачає залучення додаткових працівників на тимчасовій основі з мінімальними витратами часу та фінансових ресурсів для публічно-владних установ.

Маркетинг – це діяльність, спрямована на досягнення цілей організацій шляхом формування попиту та максимального задоволення потреб споживачів.

Маркетинг персоналу – це вид управлінської діяльності спрямований на найбільш ефективне планування потреби у кадрах, забезпечення організації відповідними фахівцями, розвиток персоналу і використання його можливостей, мотивацію працівників для досягнення цілей організації і реалізації потреб персоналу, шляхом створення відповідних умов, за яких би відбувалося зростання продуктивності і покращення ефективності праці працівників.

Моніторинг персоналу – це механізм збору інформації про діяльність працівників, їх керіваність, яка забезпечує виявлення найбільш важливих тенденцій і невирішених проблем щодо управління персоналом в органах влади.

Технології управління персоналом – це сукупність форм, засобів та прийомів спрямованих на керування людськими ресурсами організації, впровадження яких забезпечує ефективне використання їх потенціалу та підвищення продуктивності праці.

### ***Використані та рекомендовані джерела і література***

1. Аникин Б.А. Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии менеджмента: Учеб. помощь / Б.А. Аникин, И.Л. Руда. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 320 с.
2. Аутсорсинг: сутність, форми та переваги використання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://studopedia.ru/14\\_5780\\_autorsing-sutnist-formi-ta-perevagi-vikoristannya.html](https://studopedia.ru/14_5780_autorsing-sutnist-formi-ta-perevagi-vikoristannya.html).
3. Безручук С.Л. Аутсорсинг, лізинг персоналу або послуги з бухгалтерського обліку: критична оцінка термінів / С.Л. Безручук, С.М. Лайчук // Міжнародний збірник наукових праць. – 2008. – Вип. 3(12). – С. 41-60.
4. Воронкова В.Г. Управління людськими ресурсами: філософські засади: Навч. посіб. / В.Г. Воронкова. – К.: Професіонал, 2006. – 576 с.
5. Глушман Т.М. Маркетинг персоналу як інструмент реалізації кадрової політики підприємства / Т.М. Глушман // Економіка та управління підприємствами. – 2016. – Вип. 14. – С. 322-326.
6. Журавлев П.В. Управление человеческими ресурсами: опыт индустриально-развитых стран: Учеб. пособ. / П.В. Журавлев, Ю.Г. Одегов, Н.А. Волгин. – М.: Экзамен, 2002. – 448 с.
7. Загородній А.Г. Аутсорсинг та його вплив на витрати підприємства / А.Г. Загородній, Г.О. Партин // Фінанси України. – 2009. – № 9. – С. 87-97.
8. Кадровий аудит на сторожі трудового благополуччя компанії // Бухгалтерський облік з Financial Chain Corporation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ua.f-chain.com/postluga-auditu-personalu-v-kiyevi-j-ukrayini/>.
9. Карлін М.І. Можливості застосування лізингу персоналу і аутсорсингу в Україні / М.І. Карлін, О.В. Борисюк // Демографія і соціальна економіка. – 2011. – № 1(15). – С. 96-102.
10. Кирина Л.В. Модели и методы управления производством / Л.В. Кирина. – Новосибирск: Наука, 2006. – 267 с.
11. Кльоба Л.Г. Маркетинг персоналу, як інструмент вдосконалення управління банківсь-

---

кою діяльністю / Л.Г. Кльоба // Маркетинг та логістика в системі менеджменту: тези доповідей ІХ Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 8-10 листопада 2012 р.). – 2012. – С. 185-186.

12. Колпаков В.М. Маркетинг персоналу: Навч. посіб. для студ. серед. і вищ. навч. закл. / В.М. Колпаков. – К.: МАУП, 2006. – 408 с.

13. Комісарова Т.А. Круглий стіл «Маркетинг персоналу / внутрішній маркетинг як ресурс підвищення ефективності праці в ситуації кризи» / Т.А. Комісарова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hse.ru>.

14. Конвенція про приватні агенції зайнятості від 19.06.1997 р. № 181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_046](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_046).

15. Коняева А.П. Аутсорсинг в Україні: вчора, сьогодні, завтра / А.П. Коняева // Менеджер по персоналу. – 2005. – № 2. – С. 38-44.

16. Котлер Ф. Основы маркетинга / Ф. Котлер, Г. Армстронг, Д. Сондерс, В. Вонг. – СПб.: Вильямс, 1998. – 324 с.

17. Любохинець Л.С. Тенденції впровадження аутстафінгу та лізингу персоналу в умовах глобалізації: світовий досвід та вітчизняна практика / Л.С. Любохинець // Вісник Хмельницького національного університету. – 2001. – № 6. – Т. 1. – С. 132-139.

18. Одегов Ю.Г. Аудит и контроллинг персонала: Учеб. пособ. / Ю.Г. Одегов, Т.В. Никонова. – М.: Экзамен, 2004. – 544 с.

19. Одегов Ю.Г. Аутсорсинг в управлении персоналом: Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Ю.Г. Одегов, Ю.В. Долженкова, С.В. Малинин. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 389 с.

20. Підходи і методи, які використовуються в аудиті персоналу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://helpiks.org/7-15797.html>.

21. Полежаев А.И. Технология экономии / А.И. Полежаев // Справочник по управлению персоналом. – 2009. – № 2. – С. 20-25.

22. Портер М. Международная конкуренция / М. Портер. – М.: Международные отношения, 2005. – 318 с.

23. Пригожин А.И. Нововведения: Стимулы и препятствия / А.И. Пригожин. – М.: Изд-во политической литературы, 2007. – 403 с.

24. Рачинський А.П. Аудит персоналу як технологія забезпечення ефективності систем управління персоналом органів влади: Навч. метод. матеріали / А.П. Рачинський; уклад. Н.А. Коняшина. – К.: НАДУ, 2013. – 36 с.

25. Рачинський А.П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз): Монографія / А.П. Рачинський. – К.: НАДУ, 2009. – 316 с.

26. Рачинський А.П. Стратегічне управління персоналом органів державної влади: теоретико-методологічні засади: автореф. дис ... на здобуття наук. ступеня д-ра наук з державного управління: 25.00.01 / А.П. Рачинський; Національна академія державного управління при Президенті України. – К., 2011. – 36 с.

27. Савенкова Т.І. Маркетинг персоналу в інноваційно-інвестиційному середовищі / Т.І. Савенкова // Проблеми теорії й практики управління. – 2013. – № 11. – С. 108-116.

28. Савинов Ю.А. Новые направления в развитии аутсорсинга американскими компаниями / Ю.А. Савинов, М.Р. Минасьян // США – Канада: экономика, политика, культура. – 2007. – № 5. – С. 105-119.

29. Савченко В.А. Управління розвитком персоналу: Навч. посіб. / В.А. Савченко. – К.: КНЕУ, 2009. – 351 с.

30. Сардак О.В. Види персонал-маркетингу підприємств / О.В. Сардак // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2012. – Вип. 2(45). – С. 171-175.

31. Селина А.И. Стандарты аудита персонала, определяющие его качество / А.И. Селина // Вестник Государственного университета управления. – 2006. – № 9 (25). – С. 79-91.

32. Селина А.И. Совершенствование системы управления персоналом посредством аудита управления персоналом / А.И. Селина // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2007. – № 5. – С. 54-69.



- 
33. Смирних Л.И. Заемный труд в России: быть или не быть? / Л.И. Смирних. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 46 с.
34. Тис Д. Дж. Динамические способности фирмы и стратегическое управление / Д. Дж. Тис, Г. Пизано, Э. Шуен // Вестник С.-Петербургского ун-та. – 2003. – № 4. – С. 133-185.
35. Урусова З.П. Аудит персоналу як засіб забезпечення ефективної управлінської діяльності / З.П. Урусова, Ю.В. Баклаженко // Економіка та суспільство. – 2017. – Вип. 13. – С. 1423-1427.
36. Шостак М.А. Корпоративний аналіз підходів к використанню концентрації маркетинга в управленні персоналом підприємств сфери послуг / М.А. Шостак // Всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2010. – № 16. – Т. 2. – С. 180-188.
37. Hofer C.W. Strategy Formulation: Analytical Concepts / C.W. Hofer, D. Schendel. – St. Paul, MN, 2008. – 218 p.
38. Kerin R. Strategic Marketing Problems: Cases and Comments / R. Kerin, Peterson R. – W., 1998 – 723 p.
39. Parker L.D. Value-for-Money Auditing: Conceptual, Development and Operational Issues / L.D. Parker. – Caulfield, AU: Australian Accounting Research Foundation, Auditing Discussion Paper. – 1986. – № 1. – 10 p.

---

## ТЕМА 7. ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРАТИВНОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ

7.1. Публічна комунікація та PR в публічному управлінні

7.2. PR-реклама та фактори, що впливають на формування іміджу та розвитку управлінської компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

7.3. Публічна політика держави щодо управління конфліктами в соціумі як засіб подолання кризових явищ в адміністративному менеджменті

**Ключові слова:** публічна комунікація, публічне управління, зв'язки з громадськістю (паблік рілейшнз - PR), PR-реклама іміджу, соціальна відповідальність

### 7.1. Публічна комунікація та PR в публічному управлінні

Для налагодження ефективної двосторонньої взаємодії між демократичною, правовою державою та громадянським суспільством важливе значення має ефективна робота структур зі зв'язків з громадськістю (PR-служби) в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Важливість цих структур часто недооцінюється, а подекуди не розуміється цільове призначення цих структур, або розуміється доволі вузько суто в межах однієї іміджформуючої функції PR. Але зв'язки з громадськістю (далі - PR) особливо в публічному управлінні та державному менеджменті покликані виконувати набагато ширший спектр функцій та вирішувати багато нагальних проблем і запобігати потенційним ризикам.

Важливе значення для розвитку демократичних країн має ефективна робота PR-структур в органах державної влади та місцевого самоврядування. Оскільки фахівці з паблік рілейшнз постають посередниками під час здійснення двосторонньої комунікації між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю, вони сприяють поширенню інформації, яка дозволяє зацікавленим групам населення усвідомити особливості стратегічного курсу держави та тактичних кроків влади по забезпеченню нагальних потреб громадянського суспільства. Також, фахівці з паблік рілейшнз ретельно вивчають стан громадської думки, публічні запити різних груп громадськості, інформуючи про них владні структури, дослухаються до настроїв населення та реагують на них. Така посередницька діяльність має важливе значення у досягненні взаєморозуміння, налагодженні взаємовигідних гармонійних, конструктивних відносин між владою та громадськістю.

*«Паблік рілейшнз» в публічному управлінні – це:*

- 1) особливий різновид управлінської діяльності, спрямований на створення сприятливих умов для двосторонньої взаємодії, позитивного ставлення до установи, узгодженості інтересів;
- 2) спеціально організована комунікація, спрямована на формування спільних інтересів, досягнення взаєморозуміння владної установи та громадськості;
- 3) мистецтво уникнення, запобігання та врегулювання конфліктів в публічному управлінні.

*Базові принципи PR-діяльності в публічному управлінні:*

- демократичність;
- узгодження інтересів владної установи та громадськості;
- відмова від нав'язування та дезінформації;
- невинний саморозвиток.

Ці принципи не позбавлені методів психологічного тиску на суб'єктів взаємодії. Їх застосування можливе з урахуванням орієнтації на рівноправ'я та взаємоповагу у відносинах, інакше вони будуть маніпулятивними та неетичними.

Основою успішної діяльності PR-структур в публічному управлінні повинні бути правдивість, ретельне планування і виконання програм, головною метою яких є задоволення суспільних інтересів. Знаходячись між владою в широкому розумінні та громадськістю фахівці з паблік рілейшнз повинні бути ефективними комунікаторами та передавати інформацію в обох напрям-

---

ках доти, доки не буде досягнуто порозуміння між суб'єктами комунікації. Працівники ПР в публічному управлінні повинні використовувати в своїй діяльності наукові методи вивчення громадської думки і повинні пояснювати громадськості сутність проблем завчасно, до того як вони переростуть у кризу.

Для ефективної комунікації між владою та громадськістю інформаційні служби в публічному управлінні варто поділяти на дві структури: одна має вирішувати поточні завдання, зазвичай нею є прес-служба [3, с. 181], інша повинна опікуватись довготривалим плануванням, це може бути служба аналізу громадської думки і планування комунікацій. Їх також можна класифікувати за принципом тактичних і стратегічних комунікацій.

Функції та завдання ПР в публічному управлінні під час здійснення публічної комунікації:

- довгострокове планування роботи владних ПР-структур;
- інформаційний супровід органів державної влади та місцевого самоврядування (підготовка щоденних звернень, теле- та радіоповідомлень, огляд преси);
- визначення порядку денного, поширення актуального контенту від влади громадськості;
- підготовка повідомлень для ЗМІ (прес-релізи, звіти, презентації, звернення);
- організація впливу на місцеву аудиторію через місцеву пресу (важливо не лише для місцевих органів влади, а й для центральних) (додатково бажано використовувати поїздки, виступи, супутникові технології, готові статті);
- забезпечення суспільної підтримки проведення реформ;
- організація та висвітлення в ЗМІ та на офіційних державних сайтах заходів представників органів державної влади та місцевого самоврядування;
- моніторинг громадської думки за допомогою соціологів;
- організація виступу офіційних осіб на підтримку стратегічного курсу реформ;
- розробка та корекція іміджу представників органів державної влади та місцевого самоврядування;
- проведення ПР-кампаній на підтримку владних рішень.

*Принципи та технології діяльності ПР-служб в публічному управлінні:*

1. *плановість та системність* – планування роботи, з урахуванням аналізу даних соціологічних досліджень, що дозволяє об'єктивно оцінити роботу влади;
2. *регулярність ПР-заходів* (стратегічне планування);
3. *правдивість* – зобов'язання чесно інформувати громадськість про свої дії;
4. *повнота інформації* – відкрита інформація для обговорення і критики;
5. *координація дій* – всі владні структури повинні забезпечувати злагоджену комунікацію;
6. *врахування стереотипів громадської думки* (виявити їх методами наукових досліджень і не суперечити їм);
7. *врахування інтересів тих груп громадськості, до кого буде безпосередньо адресоване повідомлення (адресність повідомлення)*;
8. *гнучкість та мобільність* – здатність швидко і кардинально змінити стратегію у разі необхідності;
9. *конструктивна взаємодія зі ЗМІ*;
10. *активна комунікативна кампанія в Інтернет-ресурсі*;
11. *доступний, зрозумілий, постійно оновлюваний адресний контент на офіційних сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування*;
12. *моніторинг та вихід на нові форми комунікативної взаємодії завдяки використанню ресурсів соціальних мереж (Facebook – діловий і розважальний контент, орієнтований на ділову аудиторію, бізнес-середовище. Основна аудиторія – люди віком від 30 до 45 років, найбільша платоспроможна аудиторія, жителі великих міст. Instagram – основний контент – фото і відео. Близько 90% користувачів – люди віком до 35 років, молода аудиторія. Twitter – це інтернет-сервіс мікроблогінгу. Подаються новини в реальному часі, досить платоспроможна аудиторія)* [5, с. 80].

*Правила PR в публічному управлінні:*

1. позитивне ставлення до владної установи, її діяльності, керівництва та співробітників формується на основі позитивного досвіду взаємодії;

---

2. особистісні характеристики фахівців зі зв'язків з громадськістю, їх поведінка, діяльність, спілкування повинні справляти сприятливе враження;

3. фахівці зі зв'язків з громадськістю в публічному управлінні повинні мати комунікативну компетентність та комунікативні вміння, в процесі спілкування повинні бути психологічно ініціативними, активними, організовувати діалог з громадськістю за інтересами на рівних;

4. інтерес до владної установи формується у громадськості при дотриманні наступних умов:

- якщо установа у своїй діяльності безпосередньо взаємодіє з громадськістю;
- якщо поширюється інформація, яка цікавить громадян;
- якщо наочно співставляється те, що пропонується, з тим, що є, для розуміння ситуації громадянами;

5. взаєморозуміння може бути досягнуто лише на основі спільних цінностей та ціннісного обміну, ціннісного регулювання, які сприймаються як справедливі;

6. фахівці зі зв'язків з громадськістю, які працюють у владній установі повинні мати високий рівень конфліктологічної компетентності.

*Моделі PR-комунікацій в публічному управлінні:*

1. *одностороннє інформування владою громадськості без зворотної комунікації;*

2. *одностороннє інформування через ЗМІ;*

3. *спеціальне інформування з урахуванням психологічних особливостей різних груп громадськості («двостороння асиметрична модель»);*

4. *діалогічна комунікація з урахуванням психологічних характеристик партнерів по спілкуванню («двостороння симетрична модель»).*

Робота зі зв'язків з громадськістю – це особливий різновид управління.

Під час PR-взаємодії під управління підпадають принаймні *два об'єкти*:

1. «громадськість» в широкому розумінні (громадяни, громадські групи, громадські організації);

2. владна установа, яка зацікавлена у формуванні позитивного ставлення до себе та своєї діяльності.

Тому PR-структури в органах влади, в публічному управлінні є не тільки об'єднавчою, але й певним чином управляючою структурою.

У PR-структурах органів влади реалізуються цілі складного об'єднаного управління, коли переслідуються різні цілі, які відповідають особливостям керованих об'єктів та повинні координуватись керуючою системою. Тобто цілі роботи владної установи повинні обов'язково враховувати інтереси громадськості. *Структури зі зв'язків з громадськістю*, які здійснюють управлінські функції повинні виконувати функції координації та узгодження цілей та інтересів різних об'єктів. Вони повинні розглядатись як *управлінські структури*, а не допоміжні.

Об'єкти PR-управління в органах влади можуть бути принципово різними. *Органи державної влади або місцевого самоврядування* є ієрархічно організованою і структурованою системою, а «громадськість» в широкому розумінні – це слабоструктурована система, позбавлена ієрархії (крім взаємодії між організаціями та всередині організації). Разом з тим «громадськість» має свої чітко визначені і стійкі цілі та мотиви. Владна установа, формулюючи цілі своєї діяльності повинна враховувати цілі та мотиви поведінки громадськості та узгоджувати їх.

*Владна установа за допомогою PR-діяльності* зазвичай виконує функції управляючої системи, а громадськість – керованої, оскільки установа, яка зацікавлена у формуванні позитивного ставлення до себе повинна активно керувати всіма процесами, але обов'язково з урахуванням інтересів керованої системи – громадськості. Знання специфіки керованої системи, формування образу рівноправних, партнерських відносин – більш вигідне, ніж одностороннє маніпулятивне управління.

Будь-яке управління, координація, взаємодія будуть продуктивними, якщо вони організовані та структуровані. Владна установа, її PR-відділи та громадськість повинні у своїй взаємодії скласти єдину систему. Вона може складатись з наступних підсистем:

- управлінської (владна установа);
- керованої (громадськість);
- координуючої (зв'язки з громадськістю (PR)).

---

Зв'язки з громадськістю узгоджують цілі підсистем, об'єднують та аналізують зворотні зв'язки між ними, впливають на стан управлінської та керованої підсистем, узгоджують відносини між ними.

Зв'язки з громадськістю (PR) – це не традиційна управлінська система, вона не здійснює директивних управлінських впливів. Вона координує взаємодію, оптимізує комунікативні процеси між зазначеними вище підсистемами, впливає на них, є активним посередником щодо узгодження та формування нових інтересів.

Підрозділи зі зв'язків з громадськістю одночасно є і управлінською системою і перебувають над нею через свої функції. Часто управлінська система не усвідомлює особливий статус своїх PR-структур, що сприяє зниженню ефективності її діяльності.

Специфіка PR-управління виявляється у власному особливому стилі управління, управлінському спілкуванні, прийнятті рішень та їх реалізації. Управлінська система PR орієнтує всі складові системи на рівноправні, партнерські відносини, спорідненість інтересів, обмін цінностями, тому вона не може використовувати традиційні методи управління, характерні для ієрархічних систем.

В PR-управлінні здійснювати функції керівництва можливо лише щодо підлеглих управлінської системи (владної установи), де працюють суб'єкти PR-управління. Щодо громадськості, як об'єктів PR-управління, керівництво є неприпустимим, можливим є лише управління.

Громадськість не повинна сприймати усталену взаємодію з органами влади власне як управління. Варто таким чином організувати роботу установ, щоб управління сприймалося як взаємодія, що базується на спільних інтересах і цінностях. Сам зміст діяльності не зміниться, потрібні функції будуть реалізовуватись. Усвідомлення управління здатне викликати у громадськості негативне ставлення.

Під час здійснення PR-управління можуть бути використані лише певні стилі, стійкі методи впливу та взаємодії, обрані форми ділового спілкування. Серед таких стилів управління як авторитарний, демократичний та ліберальний у PR-управлінні доцільно використовувати саме демократичний та ліберальний. Проголошення партнерства, єдності, обміну цінностями передбачає діалог на рівних та взаємоповагу, де сторони виявляють власні узгодження щодо цієї ініціативи.

Фахівці зі зв'язків з громадськістю повинні вміти розробляти чіткі та надійні прогнози для владної установи для того, щоб вчасно спрямувати управлінську активність у потрібному напрямку, а не виправляти зроблені нею помилки. Для цього треба майстерно поєднувати наукові методи прогнозування та управлінську інтуїцію разом із досвідом.

У PR-управлінні значна увага приділяється формуванню нових потреб та інтересів у об'єкта управління – громадськості, дотичні інтересам управлінської системи. Відповідно вдалим буде й процес їх узгодження. Компромісні рішення між владними установами і громадськістю – це не дуже вдалий варіант вирішення проблем, оскільки вони здатні зруйнувати образ партнерських відносин через зосередження на взаємних поступках та тимчасових угодах за наявності глибоких розбіжностей.

Під час ділової та управлінської комунікації фахівці зі зв'язків з громадськістю повинні відкидати домінуючий стиль спілкування, навіть під час здійснення ними антикризового управління.

Важливою системою в PR є громадськість, з якою органам влади необхідно взаємодіяти. Результативною взаємодією буде, якщо будуть визначені основні характеристики об'єкта та особливості їх зміни. Якщо йдеться про органи державної влади та місцевого самоврядування (державний PR), відповідно громадськістю є населення країни, міста, регіону, громадські організації.

Якщо це PR в системі державної служби, тоді громадськість може розглядатись як групи громадськості (цільові, пріоритетні), об'єднані за інтересами, схожими ознаками. Під час їх вивчення як об'єктів управління з метою ранжування, аналізуються економічні, соціально-демографічні, політичні, вікові, освітні та інші характеристики.

Функціональні обов'язки фахівців зі зв'язків з громадськістю в публічному управлінні:

1. Допомога у налагодженні ефективної публічної комунікації, розв'язанні суперечностей, досягненні порозуміння і консенсусу, взаємовигідної взаємодії під час здійснення двосторонньої комунікації між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю. Вони



---

повинні сприяти поширенню інформації, яка дозволяє зацікавленим групам населення усвідомити особливості стратегії і тактики влади по забезпеченню нагальних потреб громадянського суспільства. Існують конкретні прийоми і техніки, засвоєння яких допоможе навчитися встановлювати контакт, що є запорукою ефективного спілкування. Напрацювання цих навичок сприятиме розвитку почуття єдності з людьми і досягненню цілей. Кожен акт спілкування має певний результат, що залежить від людей і від обставин спілкування [4, с. 46-53].

2. Ретельне вивчення стану громадської думки, публічних запитів різних груп громадськості, інформування про них владних структур, врахування настроїв населення та реагування на них. Така посередницька діяльність фахівців зі зв'язків з громадськістю в публічному управлінні має важливе значення у досягненні взаєморозуміння, налагодженні взаємовигідних гармонійних, конструктивних відносин між владою та громадськістю в державі.

3. Послугування етичними принципами, бути чесними, поширювати достовірну інформацію серед громадськості, займатись стратегічним плануванням і тактичними заходами.

4. Здійснення антикризового менеджменту, щоб допомогти визначити перспективні напрямки оптимізації в публічному управлінні та державному менеджменті, враховувати і наголошувати керівництву на важливості відповідальності в публічному управлінні перед суспільством, допомагати керівництву реалізовувати наукові методи в публічному управлінні і державному менеджменті, засновані на етичних нормах, наукові методи вивчення громадської думки.

5. Пояснення громадськості сутності проблем завчасно, випереджаючи негативні наслідки. Фахівці зі зв'язків з громадськістю повинні здійснювати ефективну двосторонню комунікацію між владою та громадськістю, доки не буде досягнуто згоди між суб'єктами цієї комунікації.

Отже, зв'язки з громадськістю (PR) особливо в публічному управлінні та державному менеджменті покликані виконувати широкий спектр функцій та вирішувати багато нагальних проблем і запобігати потенційним ризикам. Фахівці зі зв'язків з громадськістю в публічному управлінні повинні допомагати у налагодженні ефективної двосторонньої комунікації, розв'язанні суперечностей, досягненні порозуміння і консенсусу, взаємовигідній взаємодії під час здійснення двосторонньої комунікації між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю. Така посередницька діяльність фахівців зі зв'язків з громадськістю в публічному управлінні має важливе значення у досягненні взаєморозуміння, налагодженні взаємовигідних гармонійних, конструктивних відносин між владою та громадськістю в державі.

## **7.2. PR-реклама та фактори, що впливають на формування іміджу та розвитку управлінської компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування**

Проблема формування позитивного іміджу та розвитку управлінської компетентності керівників органів державної влади та місцевого самоврядування є надзвичайно гострою в Україні. Ця проблема вимагає негайного вирішення шляхом реформування всієї владної вертикалі та налагодження ефективної двосторонньої комунікації з громадськістю з метою збільшення ефективності діяльності і професіоналізму влади, та зменшення рівня недовіри громадян до влади всіх рівнів. Важливим компонентом публічної політики є конструктивна взаємодія органів влади та громадянського суспільства на основі довіри, взаємоповаги та дотримання законодавства України.

Публічна політика, яку здійснюють державні службовці та посадові особи є суспільно значимою, вони уособлюють собою державу, є представниками і носіями влади в Україні. Вони здійснюють владні повноваження, здатні допомогти або зашкодити реалізації потреб і інтересів громадськості.

Саме тому проблеми оцінювання професійної діяльності представників влади та довіри до них з боку громадян містять в собі багато складових. Серед цих складових є і невідповідність в оцінюванні результатів щодо себе від представників влади та очікуваннях і оцінці результатів їх діяльності від громадянського суспільства.

Приділяючи особливу увагу формуванню позитивного іміджу представників влади, треба з'ясувати сутність поняття «імідж».

Поняття «імідж» походить від латинського *imago*, пов'язаного з латинським словом *imitari*, що означає «імітувати».

В. Зазикін визначає «імідж» як сформований у масовій свідомості, стереотипний, емоційно забарвлений образ чогось або когось [9, с. 34]. На думку Г. Почепцова, побудову іміджу можна порівняти з комунікативним програмуванням [12, с. 40].

У тлумачному словнику Вебстера визначено, що імідж - це штучна імітація або зображення зовнішньої форми будь-якого об'єкту чи особи. Це уявне бачення про людину, товар чи інститут, яке цілеспрямовано формується в масовій свідомості за допомогою публіситі, реклами або пропаганди [10, с. 294].

Однак створення іміджу не повинно бути самоціллю, в такому випадку це нагадує обман. Фахівці зі зв'язків з громадськістю відкидають іміджмейкерство як головну мету своєї роботи.

Один із засновників науки PR Е. Бернайз підкреслював, що слово «імідж» ніби свідчить про те, що фахівці сфери PR мають справу з тінями і ілюзіями. Насправді ж їх цікавлять установки та дії, зміна яких підпорядкована завданню вирішення соціальних питань [10, с. 295]. Однак це не означає, що фахівці зі зв'язків з громадськістю не розуміють природу іміджу та причини, які впливають на його формування.

Фахівці зі зв'язків з громадськістю в органах державної влади та місцевого самоврядування переважно мають справу з тими іміджами, що стосуються сприйняття певної установи чи особистості. Згадані іміджі формуються під впливом практичної діяльності представників влади, результатів їхньої діяльності, виступів, звітів, безпосередніх зустрічей з громадськістю, повідомлень у ЗМІ. Усі ці дії представника органів влади (загалом, або конкретної установи) вже мають в собі елементи іміджу позитивного або негативного.

У жовтні 2018 року програма USAID «Нове правосуддя» [16] здійснила опитування населення України щодо довіри до судової влади, судової реформи та сприйняття корупції. Було опитано 2478 тисячі респондентів, віком від 18 до 70 років і старше. Розподіл за макрорегіонами наступний:

- Захід: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області.
- Північ: Житомирська, Київська, Сумська, Чернігівська області.
- Місто Київ.
- Центр: Вінницька, Дніпропетровська, Кіровоградська, Полтавська, Хмельницька, Черкаська області.
- Південь: Запорізька, Миколаївська, Одеська, Херсонська області.
- Схід: Харківська, Донецька та Луганська області (території підконтрольні Україні).

У цьому соціологічному дослідженні наводяться подекуди дуже невтішні дані щодо довіри громадян до державних і суспільних інститутів (див. Табл. 7.1.), а це говорить і про рівень довіри/недовіри при сприйнятті іміджу зазначених державних та недержавних інституцій.

Таблиця 7.1

**Довіра до державних і суспільних інституцій (2018)**

	<b>Наскільки Ви довіряєте?</b>			
	<i>Скоріше до- віряю / повніс- тю довіряю</i>	<i>Зовсім не до- віряю / скоріше не довіряю</i>	<i>Нейтрально (довіряю і не до- віряю одночасно)</i>	<i>Важко сказати / відмова від від- повіді</i>
Збройним силам України	45%	24%	26%	6%
Засобам масової інформації / журналістам	31%	34%	30%	6%
Громадським організаціям	29%	31%	30%	11%

продовження таблиці 7.1

Наскільки Ви довіряєте?				
Органам місцевого самоврядування	24%	45%	27%	4%
СБУ	23%	40%	27%	4%
Органам поліції	23%	47%	25%	4%
НАБУ	19%	41%	26%	14%
Органам прокуратури	19%	53%	23%	5%
Судовій владі / судам	16%	59%	21%	5%
Міністерствам та відомствам	16%	55%	24%	5%
Президенту України	15%	64%	19%	3%
НАЗК	15%	46%	23%	16%
Політичним партіям	13%	64%	19%	4%
Кабінету Міністрів України	13%	64%	20%	3%
Верховній Раді України	11%	69%	18%	2%

Схоже дослідження щодо виявлення довіри громадян до державних інститутів було проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 13 по 17 лютого 2020 року. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей (див. Табл. 7.2.) [11].

Таблиця 7.2

#### Довіра до державних і суспільних інституцій (2020)

	<i>Зовсім не довіряю/скоріше не довіряю (%)</i>	<i>Скоріше довіряю/повністю довіряю (%)</i>	<i>Важко відповісти (%)</i>
Збройні Сили України	10,0/14,5=24,5	52,6/16,0=68,6	6,9
Державна служба з надзвичайних ситуацій	11,4/4,1=15,5	49,0/16,1=65,1	9,4
Національна гвардія України	11,7/18,1=29,8	48,3/11,5=62,5	10,4
Державна прикордонна служба	12,6/18=30,6	47,4/12,8=60,2	9,2
Служба безпеки України (СБУ)	17,2/25,0=42,2	36,4/6,5=42,9	14,8
Національна поліція	14,9/29,4=44,3	37,4/6,3=43,7	12,0
Уряд України	27,7/36,8=64,5	24,4/3,6=28	7,5

	<i>Зовсім не довіряю/ скоріше не довіряю (%)</i>	<i>Скоріше до- віряю/повністю довіряю (%)</i>	<i>Важко від- повісти (%)</i>
Конституційний Суд України	31,9/28,6=60,5	31,9/28,6=60,5	18,6
Верховний Суд	33,6/30,7=64,3	16,7/2,1=18,8	16,9
Прокуратура	30,9/36,8=67,7	16,0/2,6=18,6	13,6
Національне Антикорупційне бюро України (НАБУ)	36,6/28,6=65,2	14,1/1,9=16	18,8
Антикорупційний суд	37,0/27,1=64,1	13,2/1,4=14,6	21,2
Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)	36,4/28,4=64,8	12,3/1,7=14	21,2
Спеціалізована антикорупційна прокуратура	35,6/30,4=66	12,9/1,9=14,8	19,3
Місцевий суд у вашому районі, місті	34,8/36,4=71,2	14,5/1,8=16,3	12,5
Державний апарат (чиновники)	34,0/43,3=77,3	13,8/2,4=16,2	6,5
Суди (судова система в цілому)	40,5/35,1=75,6	11,5/1,7=13,2	11,3

Як доводить вищенаведене дослідження Центру Разумкова, найбільш негативні тенденції спостерігаються щодо ставлення громадян до державного апарату (чиновників) (77,3%), судової системи загалом (75,6%), місцевих судів (71,2%), Прокуратури (67,7%), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (66%), Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) (65,2%), Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) (64,8%), Уряду України (64,5%), Верховного Суду (64,3%), Антикорупційного суду (64,1%), Конституційного Суду України (60,5%). Очевидною є криза, пов'язана не лише з виконанням функціональних обов'язків перелічених державних інституцій, а й з розробкою та вдосконаленням ними власних іміджевих характеристик. Має бути розроблена стратегія і нагальні тактичні кроки по реалізації кризового менеджменту щодо структурно-функціональної та іміджевої складових згаданих державних установ.

Варто підкреслити, що фахівці зі зв'язків з громадськістю в органах державної влади повинні розглядати концепцію іміджу державних інституцій, або окремих представників влади, перш за все з точки зору сприйняття їх громадськістю в соціальному аспекті. Оскільки головне покликання держави в особі різних органів і установ слугувати громадянському суспільству, забезпечувати права і свободи людини і громадянина.

Людина, її життя, честь і гідність повинні визнаватися найвищою цінністю в державі, особливо це стосується демократичної правової держави. Тому всі реформи, здобутки, недоліки діяльності органів влади будуть дуже прискіпливо розглядатись громадськістю, особливо, якщо вони порушують права і свободи громадян та має місце відверте порушення закону, корупція і т.ін. Усе це буде відбиватись безпосередньо на легітимності влади, на сприйнятті громадськістю іміджу влади, що формується внаслідок результатів її практичної діяльності.

Імідж необхідний державним установам, представникам влади для того, щоб громадськість усвідомлювала та сприймала їх роль в економічному, соціальному, політичному житті країни та конкретних регіонів. Державним інституціям за допомогою іміджу треба домогтися сприятливого враження про себе серед внутрішньої громадськості (представників установи) та зовнішньої (всього населення або конкретного регіону). Головним лейтмотивом побудови іміджу конкретної владної установи має бути – соціальна відповідальність перед громадськістю.

Відповідно до обраної моделі іміджу владної установи здійснюється робота по створенню іміджу. Вона може базуватись на наступних підходах:

---

1. виробничому, за якого найважливішими є якість послуг, соціальна відповідальність, турбота про громадськість. Результат – формування природного іміджу установи;

2. іміджмейкерському, за якого важливими є наукові дослідження громадської думки, використання інтенсивної реклами, різноманітні і масовані PR-акції. За допомогою цього підходу формується штучний емоційний імідж установи;

3. менеджерському, за якого поєднуються переваги першого і другого підходів. Їх реалізація відбувається відповідно до стратегії та програми розвитку установи.

#### **Особливості формування регіонального іміджу.**

В Україні небагато регіонів, які мають стійкий позитивний імідж, багатьом потрібно над ним працювати. Важливо сформувати стійкий позитивний регіональний імідж, оскільки він сприятиме залученню інвестицій до регіону, концентрації у ньому інтелектуального потенціалу, впливовості регіону в загальнодержавному масштабі. Якщо імідж невдалий, або не достатньо чітко позиційований, він буде негативно впливати на всі вищезазначені явища.

Напрямки роботи над покращенням іміджу регіону наступні.

- > Варто спиратись на історію регіону.
- > Варто спиратись на промисловий, економічний, аграрний потенціал.
- > Варто спиратись на регіональну психологію, на моральнісні якості жителів.
- > Варто спиратись на особливості природного середовища.

Необхідно підкреслювати перспективність, напрямки розвитку в подальшому, оскільки імідж потрібно формувати передусім під вирішення соціально-економічних завдань.

Можливі і інші напрямки покращення іміджу регіону. Їх поєднання повинно мати вияв у наочних образах, які втілюватимуться в ретельно осмисленій та обґрунтованій регіональній символіці, спілкуванні, партнерстві, спільній діяльності та ін. Ці образи повинні бути реалістичними, привабливими, яскравими та такими, що будуть запам'ятовуватись.

При розробці концепції регіонального іміджу, варто пам'ятати, що імідж повинен бути прагматичним, оскільки він створюється під конкретні завдання. Можна розробляти узагальнений імідж регіону чи міста, але він може виявитись занадто складним, тоді варто формувати його поетапно. Наприклад, якщо зосередитись на вирішенні економічних завдань, залученні інвестицій, то пріоритет має надаватись другому напрямку формування іміджу – іміджмейкерському. Надалі імідж можна корегувати і доповнювати відповідно до нових завдань.

Важливою інформаційною основою реалізації публічної політики державних органів та органів місцевого самоврядування зі ЗМІ має бути двостороння комунікація. Вона складається з прямих та зворотніх інформаційних зв'язків.

Прямі інформаційні зв'язки – комплексний інформаційний потік, спрямований на територіальну громаду, який стосується діяльності регіональних органів влади. Цей тип комунікацій має забезпечувати діяльність інформаційних служб органів самоврядування за допомогою таких форм підготовки та оприлюднення інформації [15, с. 161]:

- > випуск і поширення бюлетнів, прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників;
- > проведення прес-конференцій, «круглих столів», брифінгів, організації інтерв'ю з керівниками регіональних органів влади;
- > забезпечення виступів у ЗМІ керівників органів влади у тематичних програмах;
- > поширення важливої інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування: звітів, проектів бюджету серед громадян.

Зворотні інформаційні зв'язки – комплексний потік інформації від територіальної громади, підприємств і установ, а також від ЗМІ – до регіональних органів влади, що стосується конкретних важливих проблем, пов'язаних із функціонуванням міста, районів, області, оцінкою ситуації в різних галузях життєдіяльності міста та області, конкретних рішень державної та місцевої влади, рівнях їх виконання.

До зворотних зв'язків можна зарахувати:

- > звернення та пропозиції громадян;
- > прямі ефіри, «гарячі лінії» у ЗМІ;
- > аналіз і узагальнення інформації ЗМІ;
- > соціологічні дослідження [9, с. 162].



---

Ці два різновиди зв'язків мають бути взаємопов'язаними та реалізовуватись комплексно, інакше інформаційна складова публічної політики органів влади буде не ефективною, не буде налагоджено ефективною взаємодії з громадськістю з використанням такого каналу зв'язку як ЗМІ. Важливими складовими іміджу органів державної влади чи місцевого самоврядування мають бути:

- > імідж, пов'язаний з наданням якісних і необхідних послуг громадськості;
- > управлінський імідж – наскільки ефективно нею здійснюється управління;
- > імідж установи в очах громадськості;
- > імідж державної установи як роботодавця (умови та оплата праці в ній).

Імідж владної установи може бути побудований на трьох складових.

По-перше, вона повинна подаватись як певна «особистість», треба показати її з найкращого боку громадськості. Важливими є зовнішні ознаки, сучасність приміщень при наданні якісних адміністративних послуг громадськості, стиль спілкування всередині державної установи, відкритість, прозорість її діяльності, професійна поведінка та етика.

По-друге, владним інститутам потрібно мати свою «репутацію». Потрібно транслювати нову інформацію про них та враховувати те, що громадськість вже знає про них і тому буде задавати питання.

По-третє, владній структурі треба виявити свою «сутність», головне своє покликання, структурно-функціональне призначення. Про це найкраще скаже не її реклама заради реклами, а якщо про результат її діяльності, здобутки будуть говорити громадськість, лідери громадської думки, експерти.

Фахівцям зі зв'язків з громадськістю займатись іміджуванням установи, представників влади треба через промоушн цих трьох складових одночасно, скоординовано, зважаючи на будь-які обставини.

Імідж державної установи повинен свідчити про порядність, ефективність діяльності, чесність, відкритість, прозорість, прагнення до двосторонньої ефективної комунікації, піклування про громадян, забезпечення їх прав і свобод, їхнього добробуту, добробуту міста, регіону, країни. Тоді такому іміджу зможуть повірити різні групи громадськості.

PR-реклама іміджу державної установи чи органів місцевого самоврядування будується при врахуванні наступних умов:

1. Нова структура чи оновлення. Створення нової структури взагалі або структурно-функціональне оновлення існуючих владних інституцій, коли громадськості треба повідомити про створення, оновлення, запуск нових функцій, послуг. Наприклад, надання широкого кола адміністративних послуг новоствореними установами – Центрами надання адміністративних послуг (ЦНАП), які використовують імідж нової молоді структури з широким переліком послуг, якісним, швидким, зручним обслуговуванням, максимально відкриті для взаємодії та комунікації з громадськістю.

2. Кадрові зміни. Головним капіталом владної установи є її керівники, державні службовці, посадові особи. Пабліситі працівників установи (їх здобутки, досягнення, визнання та подяка з боку громадян, керівництва) за допомогою реклами не тільки справляє гарне враження на громадськість тим, що установа цінує своїх працівників і пишається ними, а й сприяє консолідації співробітників самої організації довкола такого іміджу.

3. Повідомлення про послуги та можливості владної установи. Рекламування про надання широкого спектру якісних послуг, впровадження IT-розробок в своїй діяльності (підготовка баз даних, створення інформаційних друкованих видань, інформаційне та довідкове обслуговування, ретроспективний пошук інформації, надання копій джерел інформації, адміністративні послуги он-лайн). Повідомлення про обсяги послуг, що надаються установою позитивно впливають на соціальний імідж організації, та на її імідж в цілому.

4. Інформування про історію становлення владної структури. Розкриття історії розвитку, якісного становлення інституцій державної влади або місцевого самоврядування – є важливою складовою PR-реклами іміджу.

---

5. Наголос на стабільності. Реклама іміджу повинна зосереджуватися на стабільності щодо ефективності та результативності роботи установи, з метою завоювання довіри громадян та запрошення їх до взаємовигідної співпраці.

6. Повідомлення про користувачів послугами владної установи. Користувачі теж можуть слугувати інструментом реклами владної установи. Це можуть бути відомі особи, лідери громадської думки, державні службовці, посадові особи міністри, мери, депутати.

7. Зміна назви владної установи. Якщо відбувається зміна назви інституції, то для того, щоб вона запам'яталася, її треба рекламувати. Нову назву треба постійно повторювати, тоді громадськість дізнається і про нову назву, і про новий імідж владної установи.

8. Захист «власного імені». Владні установи повинні піклуватись про громадян, яких вони обслуговують, та за допомогою реклами нагадувати про це споживачам послуг, оскільки турбота про громадян – це важлива позитивна риса іміджу, на кшталт лозунгу: «Ми працюємо для Вас!».

9. Надзвичайні ситуації. Коли виникають кризові ситуації, найкращими кроками керівництва установи, у взаємодії з фахівцями зі зв'язків з громадськістю, буде випередження чуток та неправдивої інформації. Треба обов'язково роз'яснити позицію установи безпосередньо звернувшись до ЗМІ з офіційною заявою, роз'ясненнями, спростуваннями. Це надасть громадськості вичерпну інформацію про причини виникнення проблеми і дозволить зберегти репутацію.

PR-реклама іміджу державної установи чи органів місцевого самоврядування повинна відповідати наступним вимогам.

> Вона повинна бути зрозумілою. Якщо будуть використовуватись складні звороти зі складнопідрядними реченнями, або зміст та мотиви рекламного повідомлення заплутані, громадськість його не зрозуміє, або може зрозуміти не так, як було задумано фахівцями зі зв'язків з громадськістю установи.

> Вона повинна переконувати, а не лише інформувати.

> Вона повинна звертатись до переконань. PR-реклама іміджу владної установи повинна в першу чергу зосереджуватись на тому, чого хоче громадськість, а не установа.

> Вона повинна бути чесною. Будь-яка реклама є упередженою. Для того, щоб громадськість повірила владній установі, її реклама повинна бути відвертою і щирою, та не повинна прагнути ввести в оману.

Такий підхід до PR-реклами іміджу державної установи чи органів місцевого самоврядування робить імідж владної інституції соціально орієнтованим. Через проблеми в соціумі, складні взаємозв'язки між владними структурами та громадськістю, низку економічних, соціальних та ін. проблем, серед громадськості поширеною є недовіра та критичне ставлення до влади у різних її проявах. Тому PR-реклама владних установ повинна мати соціально інтегрований підхід щодо комунікації з громадськістю та поєднувати соціально корисні функції маркетингу, публіситі та зв'язків з громадськістю (PR). Фахівці, які працюють у сфері державного менеджменту та управління повинні розуміти переваги зосередження на довгострокових соціальних взаємозв'язках з громадськістю.

Проте існують і негативні прояви PR-реклами іміджу владних структур.

1. Це стосується зокрема PR-програм, які реалізують на виконання чийхось замовних інтересів, незважаючи на наслідки в результаті цього для громадськості.

2. Також PR-діяльність може засмічувати канали комунікації брудом псевдоподій, публіситі, які вводять громадськість в оману, а не допомагають їй розібратись в ситуації.

3. На додачу до всього вищезазначеного, PR-акції здатні наповнювати традиційні канали спілкування цинізмом та недовірою. Як результат отримуємо ситуацію, коли громадськість перестає довіряти справді гарним намірам, чесній, прозорій, якісній діяльності владної установи, а вбачати в цьому щось підозріле на зразок «добре виконаних» PR-дій.

Часто фахівців зі зв'язків з громадськістю звинувачують у тому, що вони забруднюють канали комунікації інформаційним сміттям та сфабрикованими матеріалами. Псевдоподії здатні викривляти соціальні проблеми. Однак, події, які плануються PR-структурами владних установ з метою забезпечення взаємних інтересів громадськості та владної установи є легітимними. Тільки ті зв'язки з громадськістю (PR-структури), які керуються високими етичними та

---

моральними принципами здатні привернути увагу до проблем суспільства, а не до їх ігнорування чи приховування. Керівники та фахівців зі зв'язків з громадськістю державної установи чи органів місцевого самоврядування повинні розуміти та нести соціальну відповідальність перед громадськістю, інтересам якої вони покликані слугувати перш за все.

### **7.3. Публічна політика держави щодо управління конфліктами в соціумі як засіб подолання кризових явищ в адміністративному менеджменті**

Публічна політика держави щодо проблем управління конфліктами в суспільстві переважно стосується формування інституційних механізмів (створення і розвиток законодавчих, виконавчих, консультативних та інших структур) та підтримки ідей суспільної згоди, соціального партнерства, реалізації переговорного процесу в соціумі.

Громадянське суспільство потребує відповідного суб'єкта здійснення функцій управління для ведення переговорів, управління конфліктними процесами, що відбуваються в ньому, а саме це здатна забезпечити держава.

Важливими елементами цього є формування політичних і правових правил поведінки для учасників конфлікту та переговорного процесу, що виключають насильство по відношенню один до одного (за це відповідає законодавча влада); реалізація згаданих правил у суспільних відносинах (це стосується виконавчої влади); вирішення спорів під час застосування цих правил (цим повинна опікуватись судова влада). Зазначені характеристики є важливими рисами правової держави.

Наразі громадянське суспільство є далеким від індустріальних конфліктів (Р. Дарендорф) [6, с. 20], до того ж, працюють інституційні механізми управління конфліктами та налагодження соціального діалогу, реалізації публічної комунікації. Прикладом системи регулювання суспільних відносин була поширена в країнах розвинутої демократії концепція «виробничої демократії», що базується на принципах рівного представництва, рівності, свободи слова, відсутності цензури.

У громадянському суспільстві існує безліч соціальних протиріч, які здатні призвести до конфліктів всередині соціуму. Але замість того, щоб набувати руйнівного характеру, ці конфлікти приборкуються громадськими організаціями, державними та політичними інститутами, за допомогою яких вони можуть знайти своє вираження в межах конституційного ладу. Політичні партії, вибори і парламенти роблять можливими конфлікти в соціумі без революцій.

У демократичних суспільствах соціальний діалог та політичний консенсус є залежними від партнерства, ефективної двосторонньої комунікації політичних суб'єктів та представників громадянського суспільства. Вони зумовлені багатьма взаємозалежними складовими, до яких належать ринкові структури, ефективно працюючі та стабільні політичні інститути, діалогова політична культура, яка базується на принципах толерантності. Тому для подолання конфліктів у соціумі та їх наслідків важливою є також й активна роль та соціальна відповідальність громадянського суспільства, а не лише залежність в усьому від державних інституцій. Важливою та відповідальною є роль громадянського суспільства, під час формування суспільно-політичного середовища, яке буде в змозі запобігти/подолати негативні прояви, наслідки конфліктів у соціумі, залишивши тільки інноваційний потенціал конфлікту [8, с. 278].

У розвинутому громадянському суспільстві та правовій державі, ролі держави і громадянського суспільства є чітко визначеними. Органи державної влади не можуть дозволити собі бути самостійними суб'єктами політичного конфлікту, не ризикуючи забути про суспільне благо, заради якого вони й існують. Але і суб'єкти громадянського суспільства, постаючи конкурентами держави в розробці проектів соціально-політичних, громадського добробуту, альтернативних пропозицій, не можуть претендувати на здійснення повноважень та функцій держави таких, як монополія на застосування узаконеного насильства, вплив, авторитет, владу як загрозу примусу.

Потреба громадянського суспільства в правовій державі визначається необхідністю здійснення нею функцій управління конфліктними процесами, реалізацією публічної політики. Це стосується формування політико-правових правил поведінки для учасників конфліктних процесів, запобігаючи проявам насильства по відношенню одне до одного (законодавча влада); реалізації

---

цих правил у суспільних відносинах (виконавча влада); вирішення спорів щодо застосування згаданих правил (судова влада). Ці характеристики є важливими рисами правової держави.

Масова демократія, поширена у правовій державі з розвинутою системою соціального захисту, є засобом, який пом'якшує суспільно-політичні конфлікти у соціумі. Проте це можливо лише тоді, коли не слабшає динаміка економічного розвитку, яку захищає політика державного регулювання.

Складніше реалізовувати аналогічну стратегію під час вирішення соціальних конфліктів у перехідному суспільстві. Оскільки процес модернізації передбачає зростання нерівності в розподілі доходів, багатства, власності та прав контролю за капіталом, провокує протистояння в соціумі, зростання недовіри до влади, яка реалізує таку політику.

Загрозою стабільності та консенсусу в суспільстві є нездатність держави до стратегічного управління процесом модернізації, ігнорування довготривалих соціальних програм. Разом з тим, проведення стратегічної, вчасної соціальної політики передбачає виконання державою трьох основних функцій: підтримка соціальної стабільності, стимулювання економічної діяльності та збереження людського капіталу зі сприянням формуванню середнього класу.

Для запобігання нестабільності та конфронтації у соціумі в умовах трансформації державі важливо стабілізувати економічні структури, оскільки саме на їх основі формуються раціональні групові інтереси і групи тиску, здатні до конструктивних переговорів і компромісу. Разом з посиленням демократичних інститутів потрібно формувати плюралістичне суспільство, де б політичні процеси виражали інституціоналізовану взаємодію організованих і усвідомлених інтересів громадськості [6, с. 21].

Не менш важливою є ефективна двостороння комунікація між державою і громадянським суспільством. Двостороння комунікація сприяє конструктивній взаємодії таких учасників переговорів, як держава та громадянське суспільство. Вона реалізується для розуміння сутності нагальної проблеми та з метою обговорення більш широкого кола питань, на основі діалогу, визнанні проблем і потреб одне одного. Коли вдається реалізувати таку форму двосторонньої комунікації, тоді переговори перетворюються на конструктивні елементи політичного розвитку [3, с. 215-230].

Під час реалізації публічної політики громадськість (або громадська влада) і держава (або адміністративна влада) можуть протистояти одна одній. Будь-яка політична система прагне забезпечити підтримку громадськості, висуваючи проекти соціальних програм на державному рівні, або виключаючи з публічних дискусій певні теми і повідомлення. Держава може досягти останнього через вплив на структури суспільної комунікації за допомогою бюрократичних методів, або завдяки маніпулюванню потоками інформації. Щоб запобігти цьому під час політичної боротьби важливим є вирішення проблеми наявності альтернативних джерел інформації.

Інститути громадянського суспільства повинні артикулювати важливі для суспільства теми, сприяти виробленню пропозицій для вирішення проблем, інтерпретувати цінності, викривати одні доводи і пропонувати інші. Організоване формування думок має залишатися відкритим, щоб в нього з кола політичної комунікації вільно надходили теми, роздуми і аргументи, що сприяють раціональному формуванню політичної волі [8, с. 291].

Для ефективної взаємодії громадянського суспільства та держави важливе значення має й політична культура, коли органічно поєднаними виявляються ціннісний консенсус і соціальний діалог. Історичний досвід розв'язання політичних конфліктів в західних демократіях доводить, що цього можна досягти спільними зусиллями держави та громадянського суспільства з урахуванням конкретних соціально-історичних, політичних, культурних передумов.

Варто виокремити також об'єктивні принципи регулювання та пом'якшення конфронтації в соціумі з боку держави під час реалізації публічної політики та проведення переговорів. До них належать:

- > дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- > правове, контрольоване державою застосування засобів примусу;
- > перетворення політичних конфліктів на врегульовану конкуренцію партій у межах парламентаризму і партійного представництва;



- 
- >спадковість у політиці;
  - >розширення політичної участі громадян як способу перетворення невдоволення на легальну політичну дію;
  - >перерозподіл суспільних благ на користь соціально незахищених верств населення та груп;
  - >світоглядна толерантність, гарантована основними правами людини.

Таким чином, у демократичних суспільствах соціальний діалог та політичний консенсус є залежними від партнерства, ефективної двосторонньої комунікації політичних суб'єктів та представників громадянського суспільства. Вони зумовлені багатьма взаємозалежними складовими, до яких належать ринкові структури, ефективно працюючі та стабільні політичні інститути, діалогова політична культура, яка базується на принципах толерантності. Тому для подолання конфліктів у соціумі та їх наслідків важливою у цьому є не лише одноосібна роль держави, а також активна роль та соціальна відповідальність громадянського суспільства.

### ***Питання для самоконтролю***

1. Що означає «Паблік рілейшнз» в публічному управлінні? Назвіть базові принципи PR-діяльності в публічному управлінні.
2. Вкажіть функції та розкрийте завдання ПР в публічному управлінні під час здійснення публічної комунікації.
3. Розкрийте принципи та технології діяльності ПР-служб в публічному управлінні. Охарактеризуйте правила PR в публічному управлінні.
4. Які Ви знаєте моделі PR-комунікацій в публічному управлінні?
5. Надайте визначення поняття «імідж». Розкрийте особливості формування регіонального іміджу.
6. Визначте складові іміджу владної установи. За яких умов будується PR-реклама іміджу державної установи чи органів місцевого самоврядування?
7. Розкрийте негативні прояви PR-реклами іміджу владних структур, як їм запобігти?
8. Як Ви розумієте сутність та в чому полягає потреба налагодження ефективної двосторонньої комунікації органів влади та представників громадянського суспільства?
9. Назвіть принципи регулювання та пом'якшення конфронтації в соціумі з боку держави під час реалізації публічної політики та проведення переговорів. Що таке соціальна відповідальність?

### ***Тестові завдання***

1. До базових принципів PR-діяльності в публічному управлінні не належать:
  - а) демократичність;
  - б) узгодження інтересів владної установи та громадськості;
  - в) відмова від нав'язування та дезінформації;
  - г) керування громадськістю.
2. До принципів діяльності ПР-служб в публічному управлінні не належать:
  - а) плановість;
  - б) правдивість;
  - в) конструктивна взаємодія зі ЗМІ;
  - г) ігнорування стереотипів громадської думки.
3. Моделі PR-комунікацій в публічному управлінні:
  - а) одностороннє інформування владою громадськості без зворотної комунікації;
  - б) одностороннє інформування через ЗМІ;
  - в) спеціальне інформування з урахуванням психологічних особливостей різних груп громадськості;
  - г) консенсус.
4. Штучна імітація або зображення зовнішньої форми будь-якого об'єкту чи особи, уявне бачення про людину, товар чи інститут, яке цілеспрямовано формується в масовій свідомості за допомогою публіситі, реклами або пропаганди – це:



- 
- а) стереотип;
  - б) комунікація;
  - в) установки;
  - г) імідж.
5. Комплексний інформаційний потік, спрямований на територіальну громаду, який стосується діяльності органів самоврядування, загальної ситуації у місті, планів і перспектив розвитку:
- а) прямі інформаційні зв'язки;
  - б) зворотні інформаційні зв'язки;
  - в) пропаганда;
  - г) агітація.
6. Знайдіть хибну відповідь. До зворотніх інформаційних зв'язків можна зарахувати:
- а) звернення та пропозиції громадян;
  - б) прямі ефіри, «гарячі лінії» у ЗМІ;
  - в) система соціологічного моніторингу;
  - г) реверс.
7. Відповідно до обраної моделі іміджу владної установи здійснюється робота по створенню іміджу, яка базується на наступних підходах:
- а) іміджмейкерському;
  - б) виробничому;
  - в) конструктивному;
  - г) менеджерському.
8. Імідж владної установи може бути побудований на наступних складових:
- а) «особистість»;
  - б) «діалог»;
  - в) «репутація»;
  - г) «сутність».
9. PR-реклама іміджу державної установи чи органів місцевого самоврядування будується при врахуванні наступних умов:
- а) економічному зростанні;
  - б) за нової структури;
  - в) кадрових змінах;
  - г) надзвичайні ситуації.
10. PR-реклама іміджу державної установи чи органів місцевого самоврядування повинна відповідати наступним вимогам:
- а) повинна бути зрозумілою;
  - б) повинна переконувати;
  - в) бути чесною;
  - г) бути конструктивною.
11. Які існують принципи регулювання та пом'якшення конфронтації в соціумі з боку держави під час реалізації публічної політики та проведення переговорів:
- а) дотримання прав і свобод людини і громадянина;
  - б) спадковість у політиці;
  - в) перерозподіл суспільних благ на користь соціально незахищених верств населення та груп;
  - г) суспільні виступи.
12. Які Ви знаєте функціональні обов'язки фахівців зі зв'язків з громадськістю в публічному управлінні:
- а) допомога у налагодженні ефективної публічної комунікації;
  - б) вивчення стану громадської думки;
  - в) здійснення антикризового менеджменту;
  - г) тактичні.
-

---

13. До принципів ефективної комунікації в органах державної влади не належать:

- а) правдивість;
- б) контекст;
- в) готовність аудиторії;
- г) прогнозування.

14. Інформаційно-пропагандистська діяльність, що є діяльністю соціального суб'єкта з виробництва й поширення соціально-політичної інформації, налаштованої на формування суспільної свідомості суб'єктів політики та спрямування їхньої діяльності – це:

- а) масова комунікація;
- б) суспільна комунікація;
- в) дезінформація;
- г) містифікація.

15. Відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації – це:

- а) публічна;
- б) офіційна;
- в) для широкого вжитку;
- г) конфіденційна.

### ***Управлінські ситуації для обговорення***

1. Повідомлення-презентація.

Позитивний імідж державного службовця/посадової особи (яким він повинен бути і що для цього треба робити).

2. Повідомлення-презентація.

Розробіть PR-заходи щодо формування позитивного іміджу державної установи.

3. Ділова розмова у змодельованій ситуації.

Одним з критеріїв ефективності управління – є відкритість і публічність політичної комунікації. Запропонуйте механізми застосування даного критерію під час здійснення державної політики органами влади.

4. Повідомлення-презентація.

Розробіть модель співпраці органів державної влади/місцевого самоврядування зі ЗМІ.

5. Повідомлення-презентація.

Презентуйте комплекс заходів, або план розвитку вашого міста або регіону.

### ***Теми рефератів***

1. PR-діяльності в публічному управлінні.

2. Моделі PR-комунікацій в публічному управлінні.

3. Авторитарний, демократичний та ліберальний стилі в PR-управлінні.

4. Функціональні обов'язки фахівців зі зв'язків з громадськістю в публічному управлінні.

5. PR-реклама іміджу органів державної влади та місцевого самоврядування.

6. Формування позитивного регіонального іміджу.

7. Негативні прояви PR-реклами іміджу владних структур.

### ***Глосарій***

Зворотні інформаційні зв'язки – комплексний потік інформації від територіальної громади, підприємств і установ, а також від ЗМІ – до органів місцевого самоврядування, що стосується конкретних важливих проблем, пов'язаних із функціонуванням міста, оцінкою ситуації в різних галузях життєдіяльності міста та конкретних рішень місцевої влади, рівнях їх виконання.

Імідж – сформований у масовій свідомості і такий, що має характер стереотипу сильно емоційно пофарбований образ чого-небудь або кого-небудь.

---

Комунікація – модель двостороннього процесу зв'язку, коли і відправник, і отримувач інформації діють у властивих їм межах співвідношення, взаємин, що склалися між ними, і оточуючою їх соціальною ситуацією.

Зв'язки з громадськістю (PR) – це спеціальна система управління інформацією (в тому числі соціальною), якщо під управлінням розуміти процес створення інформаційних приводів та інформації зацікавленою в ній стороною, поширення готової інформаційної продукції засобами комунікації для цілеспрямованого формування бажаної громадської думки.

«Паблік рилейшнз» в публічному управлінні – це особливий різновид управлінської діяльності, спрямований на створення сприятливих умов для двосторонньої взаємодії, позитивного ставлення до установи, узгодженості інтересів; спеціально організована комунікація, спрямована на формування спільних інтересів, досягнення взаєморозуміння владної установи та громадськості; мистецтво уникнення, запобігання та врегулювання конфліктів в публічному управлінні.

Прямі інформаційні зв'язки – комплексний інформаційний потік, спрямований на територіальну громаду, який стосується діяльності органів самоврядування, загальної ситуації у місті, планів і перспектив розвитку.

Соціальна відповідальність – діалектичний взаємозв'язок між особою та суспільством, що характеризується взаємними правами та обов'язками з виконання приписів соціальних норм та покладенням різноманітних засобів впливу у разі її порушення

### ***Використані та рекомендовані джерела і література***

1. Бебик В.М. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка паблік рилейшнз: Моногр. - К.: МАУП, 2005. - 440 с.
2. Блэк С. Паблік Рилейшнз. Что это такое? Пер. с англ. / С. Блэк. - М.: Новости: Модино пресс, 1989. – 240 с.
3. Бондар Г.Л. Комунікативна політика в діяльності державного службовця: [навчальний посібник] / Г.Л. Бондар. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2015. – 300 с.
4. Бондар Г.Л. НЛП та психотехнології здійснення ефективної ділової комунікації сучасним менеджером [Електронний ресурс] / Г. Л. Бондар // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Вип. – 269. – Т. 281. Державне управління. – Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2016. – с. 46-53. - Режим доступу: <https://docplayer.net/70739106-Nlp-ta-psihotehnologiyi-zdiysnennya-efektivnoyi-dilovo-yi-komunikaciyi-suchasnim-menedzherom.html>.
5. Бондар Г.Л. Публічна комунікація та PR в публічному управлінні [Електронний ресурс] / Г.Л. Бондар // Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю 07-08 вересня 2018 р. - Київ: Видавництво Ліра-К., 2018. - С. 78-80. - Режим доступу: <http://academy.gov.ua/manage/pages/dop/8/files/1c214299-c1a5-4f92-8855-73f9ed2643ee.pdf>.
6. Бондар Г.Л. Переговори між державою та громадянським суспільством за умов конфлікту як засіб подолання кризових явищ в державному управлінні // Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Вип. – 255. – Т. 267. Державне управління. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. – С. 19-25. <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/governmgmt/2016/267-255-3.pdf>.
7. Викентьев И.Л. Приемы рекламы и Public Relations. Программы-консультанты. СПб.: Бизнес-пресса, 2007. - 408 с.
8. Глухова А., Рахманин В. Политическая конфликтология / А. Глухова, В. Рахманин: Учебное пособие. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2002. – 295 с.
9. Зазикін В. Психологічні аспекти виборчого процесу / В. Зазикін. – М.: РЦОІТ, 2002. – 128 с.
10. Королько В.Г. Основы паблік рилейшнз. – М.: «Рефл-бук». К.: Ваклер, 2000. – 528 с.
11. Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності Уряду (лютий 2020 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-vykonavchikh-ta-pravookhoronnykh-organiv-vlady-otsinka-diialnosti-uriadu-liutyi-2020r>.
12. Почепцов Г.Г. Паблік рилейшнз для професіоналов. – М.: «Рефл-бук». К.: Ваклер, 2001. – 624 с.

---

13. Почепцов Г.Г. Побудова іміджу як комунікативне програмування / Г. Почепцов // Нова політика. – 1998. – № 5. – С. 40-48.

14. Почепцов Г.Г. Теория коммуникации. М.: «Рефл-бук». К.: «Ваклер», 2001. – 656 с.

15. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування: Монографія / О.В. Бабкіна, В.В. Басалюков, В. М. Бебик та ін.; За заг. ред. В.М. Бебика, С.В. Куніцина. – К. ; Сімферополь: МАУП, 2003. – 240 с.

16. Результати всеукраїнських опитувань населення та правників, які є учасниками судових проваджень, щодо судової системи, судової реформи та сприйняття корупції за 2018 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/1\\_NJ\\_October\\_2018\\_SurveyPublic\\_Result\\_UKR.pdf](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/1_NJ_October_2018_SurveyPublic_Result_UKR.pdf).

---

## ТЕМА 8. АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

- 8.1. Міжнародні норми, стандарти та організації в сфері охорони здоров'я
- 8.2. Системи організації охорони здоров'я та моделі їх фінансування
- 8.3. Заклади охорони здоров'я як об'єкти управління в системі охорони здоров'я

***Ключові слова:** менеджмент, охорона здоров'я, заклади охорони здоров'я, системи охорони здоров'я, Семашко, Беверідж, Бісмарк, фінансування охорони здоров'я, ВООЗ, соціальні та економічні моделі організації охорони здоров'я*

### 8.1. Міжнародні норми, стандарти та організації в сфері охорони здоров'я

На сучасному етапі суспільного розвитку відбувається значний прогрес у поліпшенні стану здоров'я населення. Інноваційні та удосконалені системи діагностики та лікування дозволяють більш точно та якісно відслідковувати стани здоров'я та виявляти хвороби на ранніх етапах, завдяки цьому та науковим винаходам досягається мета щодо контролю більшості хвороб.

Якщо ще в недалекому минулому від більшості хвороб гинули тисячі людей, сьогодні вони достатньо добре лікуються завдяки зручним системам охорони здоров'я в різних країнах світу. Водночас, залишаються ще проблемні питання, пов'язані з пандеміями та новими видами хвороб. Тому й надалі перед урядами країн світу постають актуально питання розвитку якісної медичної допомоги та медичної системи, ці питання, як правило, зазначаються в концепціях національної безпеки країни.

Слід зазначити, що прогрес, якого досягнуто в різних країнах світу, є неоднаковим. Наприклад, дитина, яка народилася в Швеції, може прожити більше 80 років, а якщо вона народилася в Бразилії, то цей вік становитиме менше 72 років, і складатиме менше ніж 63 роки, якщо вона народилася в Індії. Наприклад, в Ірландії ризик смерті жінки під час вагітності або пологів становить від 1 до 47 600, а в Афганістані це – від 1 до 8.

Таким чином, тривалість життя і здоров'я значно відрізняється залежно від країни проживання, соціальних умов зростання та життя, різних систем охорони здоров'я та надання медичної допомоги, доступу до неї широких верст населення. Також існують певні нерівності щодо медичного обслуговування всередині деяких країн. Наприклад, дитина, що народилася в Калтоні (в районі шотландського міста Глазго) має можливість прожити на 28 років менше, ніж така ж дитина, яка народилася в Лензі (в шотландському селі на 13 кілометрів далі). Також відіграють роль й соціальні показники батьків. Наприклад, у Болівії діти, які народжені від жінок без освіти, мають 10% шансів померти у віці до 1 року. У той же час, якщо дитина народилася у жінки яка має середню освіту, шанси померти у віці до одного року скорочуються до 0,4%. У Великій Британії показники смертності серед дорослого населення в бідних кварталах в 2,5 рази вищі, ніж у більш благополучних районах.

Такі диспропорції, які відстежуються завдяки статистичним показникам та даним, не можуть бути пояснені лише з точки зору біологічних наук. Такі стани всередині країн та між країнами є наслідками соціально-економічних політик, які в них проводяться та систем охорони здоров'я, які там запроваджені. Що в цілому визначає умови народження, зростання та проживання населення країн.

Такі диспропорції говорять про певну несправедливість та про те, що в сучасному світі та в процесі глобалізації їх можна уникнути. Слід зазначити, що в першу чергу – це питання не економіки та економічного розвитку країн світу. Хоча без рівного розподілу ресурсів, зростання національної економіки може навіть поглибити нерівності стосовно охорони здоров'я. Такі країни, як Куба, Коста-Ріка, Шрі-Ланка, досягли значного прогресу в рівні здоров'я, незважаючи на в цілому відносно низьке національне економічне зростання.

Вочевидь, що процеси світової інтеграції та глобалізації позначилися на системі охорони здоров'я в кожній країні, інформаційні ресурси почали відігравати значну роль в системі розбудови, реформування та забезпечення охорони здоров'я: питання якості питної води та санітарії по-



---

сілі значне місце у світових форумах та комунікативних подій, було спрямовано спільні зусилля на вироблення уніфікованих норм та стандартів; знання та досвід в сфері охорони здоров'я збільшуються значними темпами, удосконалюються практично всі ресурси систем охорони здоров'я.

Глобальні засади зобов'язань щодо забезпечення здоров'я для всіх проголошується у Декларації про цілі розвитку тисячоліття. Відповідно до цього документу уряди країн взяли на себе зобов'язання по досягненню визначених восьми цілей, спрямованих на зменшення бідності до 2015 року. Водночас, на практиці виявилось, що будь-які глобальні зусилля неможливі без активної участі громадянського суспільства та його підтримки. Більшість проблем тут постає через те, що люди не знають своїх прав і обов'язків урядів. Достатньо проблемним залишається питання напрямів соціально-економічної політики, які в результаті реформування повинні бути спрямовані на те, щоб долати диспропорції у стані здоров'я, оскільки здоров'я в демократичних високо розвинутих країнах – це не тільки прагнення до благополуччя, а право людини. І до цього мають йти всі країни світу.

Таким чином, гармонізація норм та стандартів у галузі охорони здоров'я стає ключовим напрямом реформування систем надання медичної допомоги і важливим завданням та метою діяльності більшості міжнародних організацій, які опікуються питаннями охорони здоров'я.

До міжнародних організацій в сфері охорони здоров'я належать такі організації, які займаються питаннями охорони здоров'я та медицини, а також спеціалізуються в питаннях охорони здоров'я.

У більш широкому розумінні – це міжнародні організації, які займаються питаннями дотримання та захисту прав на здоров'я, також сюди включають спеціалізовані міжнародні неурядові організації.

*Додатково. Міжнародна організація у сфері охорони здоров'я – міжнародна міжурядова або неурядова організація або органи міжнародної організації, які володіють повною або частковою компетенцією з питань охорони здоров'я, медицини, лікарських засобів, професійного здоров'я.*

Першими міжнародними організаціями з широкими повноваженнями в сфері охорони здоров'я були *Міжнародне санітарне бюро (1902), Міжнародне бюро громадської гігієни (1907), Організація охорони здоров'я Ліги Націй (1923), Міжнародне (Панамериканське) санітарне бюро (1902-1958 роки - Панамериканська організація охорони здоров'я (Pan-American Health Organization - PAHO))*.

Достатньо тривалий час однією з провідних та відомих міжнародних організацій стала Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ - World Health Organization).

*Додатково. ВООЗ є основною універсальною організацією в сфері координації міжнародної співпраці в галузі охорони здоров'я в рамках системи ООН. Вона була створена в 1948 році, правовою основою її діяльності стали Статут (Конституція) ВООЗ 1946 року, який набрав чинності 7 квітня 1948 року, і Угода між ООН і ВООЗ 1948 року.*

Як визначено в Статуті, метою її створення та діяльності є досягнення всіма народами можливо вищого рівня здоров'я. Основні функції цієї ВООЗ в статті 2 Статуту.

Головними органами ВООЗ є:

- > Всесвітня асамблея охорони здоров'я;
- > Виконавчий комітет;
- > Секретаріат.

Штаб-квартира ВООЗ знаходиться в Женеві.

Розглянемо функції цих структурних органів ВООЗ детальніше.

Всесвітня асамблея охорони здоров'я (далі - Асамблея) є вищим органом ВООЗ і складається з делегатів держав-учасниць ВООЗ. До складу делегації входять по три делегати, один з яких є

---

---

головним. Відповідно до регламенту Всесвітня асамблея охорони здоров'я може збиратися на чергові і спеціальні сесії.

Виконавчий комітет складається з 34 членів, які є кваліфікованими фахівцями в галузі охорони здоров'я, які обираються на три роки. Виконавчий комітет проводить не менше двох сесій щороку. Цей орган ВООЗ так само, як і Асамблея, може створювати комітети і підкомітети. Існують три постійно діючих комітети – Комітет з розробки програм, Комітет з адміністративних, бюджетних та фінансових питань, Комітет аудиту. У разі необхідності в рамках діяльності Виконавчого комітету можуть створюватися й інші допоміжні органи. Постійні комітети Виконавчого комітету є органами обмеженого складу, який визначається Виконавчим комітетом. Інші комітети є структурними органами відкритого складу, оскільки складаються з усіх зацікавлених країн-учасниць.

Секретаріат ВООЗ – це постійно діючий орган, який складається з керованого Генеральним директором технічного й адміністративного персоналу. Члени Секретаріату мають статус міжнародних посадових осіб.

Слід відзначити, що особливістю формування структури ВООЗ є регіоналізація. Діяльність ВООЗ здійснюється за допомогою центральних органів і шести регіональних організацій:

- >Регіональне бюро для країн Америки;
- >Європейське регіональне бюро;
- >Регіональне бюро для країн Південно-Східної Азії;
- >Регіональне бюро для країн Африки;
- >Регіональне бюро для країн Східного Середземномор'я;
- >Регіональне бюро для країн Західної частини Тихого океану.

Такий розподіл та формування структури управління дозволив досягти найбільшої та зручної адаптації до національних, економічних та екологічних, географічних, кліматичних особливостей різних територій і сприяв найкращому відображенню регіональних пріоритетів. Кожна регіональна організація складається з Регіонального комітету і Регіонального бюро.

>Регіональні комітети складаються з представників держав-членів ВООЗ та асоційованих членів певного регіону. Регіональні бюро працюють в складі та під загальним керівництвом Генерального директора ВООЗ і є адміністративними органами Регіональних комітетів. Очолюють Регіональні бюро регіональні директори, які призначаються Виконавчим комітетом ВООЗ та Регіональним комітетом.

Нормативно-правова діяльність ВООЗ визначена в статті 2 Статуту ВООЗ. Також в статті 19 цього документу встановлено, що Асамблея має право приймати конвенції та угоди з будь-якого питання, яке належить до компетенції ВООЗ.

Асамблея має право встановлювати правила, які стосуються:

- >Санітарних та карантинних вимог, а також інших заходів, які спрямовані проти міжнародного поширення хвороб;
- >Стандартів методів діагностичних досліджень з метою їх міжнародного використання;
- >Визначення номенклатури хвороб, причин смерті та практики охорони громадського здоров'я;
- >Вироблення стандартів щодо нешкідливості, чистоти та сили дії біологічних, фармацевтичних і подібних продуктів, що знаходяться в обігу міжнародної торгівлі, та реклами та ярликів біологічних, фармацевтичних і подібних продуктів тощо.

Особливістю засад нормотворчої діяльності ВООЗ також є прийняття спільних регламентів та рекомендацій, посібників, які не мають обов'язковою юридичну силу.

Наприклад, перший Регламент був прийнятий Асамблеєю в 1948 році і містив уніфіковані номенклатури захворювань і причин смертності.

Серед рекомендацій ВООЗ слід виділити наступні:

- 1.Спільні рекомендації ВООЗ, МОП (Міжнародна організація праці) для служб охорони здоров'я з проблеми ВІЛ / СНІДу 2005 року;
- 2.Рекомендації щодо застосування противірусних препаратів 2009 року;
- 3.Рекомендації щодо забезпечення інвалідними кріслами-колясками з ручним керуванням в умовах обмежених ресурсів 2010 року та інші.

---

Серед посібників можна згадати такі:

1. Керівництво з питань ВІЛ-тестування та консультивання з ініціативи медичних працівників в лікувально-профілактичних установах 2007 року;
2. Практичний посібник з використання контрольного переліку ВООЗ з хірургічної безпеки 2009 року;
3. Посібник з невідкладної допомоги при травмах 2010 року та інші.

Важливе значення мають Міжнародні медико-санітарні правила (ММСП), які були прийняті ще в 1951 році. На сучасному етапі діє нова редакція, прийнята 58-ю сесією Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я 23 травня 2005 року, ці Правила набули чинності 15 червня 2007 року.

*Додатково. Міжнародні медико-санітарні правила – визначаються як міжнародний договір, який є обов'язковим для всіх 194 держав. Ці правила спрямовані на запобігання найбільш серйозних ризиків у сфері охорони здоров'я та мають транскордонний характер. Перегляд ММСП в 2005 році сприяв уніфікації більшості міжнародних санітарних конвенцій.*

Єдина конвенція, прийнята в рамках ВООЗ - Рамкова конвенція ВООЗ по боротьбі проти тютюну 2003 року. Ухвалення цієї Конвенції значно вплинуло на міжнародно-правове співробітництво в галузі охорони здоров'я і розвиток міжнародного права в цій царині. ВООЗ вперше скористалася своєю нормотворчою функцією і при прийнятті та підготовці Конвенції 2003 року були задіяні низка міжнародних урядових і неурядових організацій (СОТ, МОП, ФАО, Міжнародний союз проти раку, Міжнародний союз по боротьбі з туберкульозом і хворобами легень). На сучасному етапі відзначають високу ефективність Конвенції.

Метою Конвенції 2003 року і Протоколів до неї є "... захист нинішнього і майбутніх поколінь людей від негативних медичних, соціальних, екологічних, економічних наслідків споживання тютюну і тютюнового диму, від його руйнівного впливу на здоров'я людини за допомогою забезпечення відповідних рамок для заходів боротьби проти тютюну, що підлягають здійсненню на національному, регіональному та міжнародному рівнях з тим, щоб постійно і суттєво знижувати поширеність споживання тютюну і впливу тютюнового диму".

Результатом нормотворчої діяльності ВООЗ стало ухвалення таких глобальних стратегій, як:

- > Глобальна стратегія з харчування дітей грудного та раннього віку (2002);
- > Глобальна стратегія з харчування, фізичної активності та здоров'я (2004);
- > Глобальна стратегія сектора охорони здоров'я по ВІЛ / СНІДу (2003-2007);
- > Стратегія «Зупинити туберкульоз» (2006-2015);

Також приймалися Регіональні стратегії і плани:

План «Зупинити туберкульоз в 18 найбільш пріоритетних країнах Європейського регіону» (2007-2015);

Європейська базова стратегія зниження тягаря ТБ / ВІЛ (2003);

Стратегія попередження хронічних захворювань в Європі (2005).

У 1998 році ВООЗ було прийнято Стратегію «Здоров'я для всіх у XXI столітті», яка стала результатом глобального підходу до проблеми забезпечення та удосконалення систем охорони здоров'я в країнах світу. У цьому документі визначаються глобальні пріоритети та завдання, які покликані забезпечити можливості досягнення і підтримки якомога вищого рівня здоров'я у всесвітньому масштабі на перші два десятиліття XXI століття.

Також в глобальному контексті важливою є посада Спеціального доповідача з питання про право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я. Така посада була встановлена Резолюцією 2002/31 Комісії з прав людини у 2002 році в системі органів ООН в світлі регулювання прав людини ООН. Запровадження такої посади мало важливе значення для оцінки ефективності щодо дотримання права людини на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я.

Згідно Резолюції 2002/31 Спеціальний доповідач має такі права:

- > здійснювати співробітництво з урядами, органами державної влади, спеціалізованими установами та програмами ООН, зокрема з ВООЗ, а також з неурядовими організаціями та міжнародними фінансовими установами;

---

> збирати, запитувати та отримувати з усіх зазначених джерел інформацію, яка стосується права на здоров'я, і надавати таку інформацію;

> вносити рекомендації щодо відповідних заходів, спрямованих на заохочення і захист права на здоров'я;

> готувати доповіді про стан реалізації права на здоров'я в країнах, в тому числі – про прийняття відповідних внутрішньодержавних нормативно-правових актів, політичні заходи, практику реалізації та захист права внутрішньодержавними методами.

Спеціальний доповідач має здійснювати проведення державних місій і розслідувань з проблемних галузей охорони здоров'я; розглядати скарги від приватних осіб або груп людей щодо порушення права на здоров'я; а також щорічно подавати доповіді ООН про права людини.

Також слід зазначати про такі універсальні міжнародні організації, які відіграють важливу роль щодо реалізації міжнародного співробітництва в сфері охорони здоров'я та володіють частковою компетенцією в цій сфері – Міжнародна організація праці (МОП), Світова організація торгівлі (СОТ), Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок, Комітет з прав дитини.

До спеціалізованих міжнародних організацій та інституцій в сфері охорони здоров'я належать:

1. Європейський комітет з питань охорони здоров'я;
2. Комісія Європейської фармакопеї;
3. Європейський директорат з якості лікарських засобів для охорони здоров'я;
4. Керівний комітет з біоетики;

Важливу роль в забезпеченні права на здоров'я відіграють також міжнародні неурядові інституції:

- > Всесвітня медична асоціація;
- > Лікарі без кордонів;
- > Міжнародний союз проти раку;
- > Міжнародний союз по боротьбі з туберкульозом і хворобами легень;
- > Міжнародна фармацевтична федерація;
- > Міжнародна федерація фармацевтичних виробників і асоціацій;
- > Міжнародна рада медичних сестер;
- > Європейське суспільство онкологічних медсестер;
- > Європейський альянс з громадської охорони здоров'я.

У більшості країн фундаментом національних політик в сфері охорони здоров'я є відповідна нормативно-правова база, яка розробляється відповідно до міжнародних норм і стандартів, що викладені у правових актах Організації Об'єднаних Націй (ООН), Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), Ради Європи (РЄ), Міжнародної організації праці (МОП).

Країни-члени Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) при удосконаленні власних систем охорони здоров'я та їх фінансування, в основному, дотримуються трьох принципів:

- > висока якість медичної допомоги за оптимальних витрат;
- > забезпечення рівного доступу до медичного обслуговування для усіх громадян на основі солідарної участі бідних та багатих, хворих та здорових, молодих та осіб похилого віку, незалежно від місця проживання;

> макроекономічна ефективність, яка говорить про те, що максимально допустима частка національних ресурсів має бути спрямована на задоволення потреб в галузі охорони здоров'я.

Мінімальний перелік медичної допомоги, який повинна гарантувати держава, визначено у таких міжнародних нормативно-правових актах, як:

1. Конвенція МОП «Про мінімальні норми соціального забезпечення» (№130 від 1952 року, стаття 10);

2. Конвенція МОП «Про медичну допомогу і допомоги у зв'язку із захворюванням» (№130 від 1969 року, стаття 13).

Остання з наведених конвенцій визначає мінімальний перелік медичних послуг, які мають забезпечуватися населенню:

---



- 
- > загальна лікарняна допомога, зокрема, допомога на дому;
  - > допомога, яка надається спеціалістами стаціонарно або амбулаторно;
  - > госпіталізація за показаннями;
  - > допомога спеціалістів, яка може надаватися поза межами лікарні;
  - > забезпечення необхідними медикаментами за рецептом лікаря або іншого кваліфікованого спеціаліста;
  - > медична реабілітація, в тому числі надання, ремонт і заміна протезів або ортопедичних засобів, якщо це передбачено національним законодавством;
  - > стоматологічна допомога, якщо вона передбачена національним законодавством.

У кожній країні існують свої проблеми в галузі охорони здоров'я, які визначають формування національних політик та шляхи їх удосконалення, прийняття відповідних державних програм, концепції та ін.

Наприклад, програми допомоги матерям та дітям, у яких медична допомога доповнюється грошовою допомогою при народженні дитини. Додаткова медична допомога відрізняється від соціального страхування і передбачає встановлення конкретного розміру медичної допомоги. Достатність такої допомоги визначається відповідно до законодавства кожної країни.

Вибір моделі публічного управління та адміністрування в галузі охорони здоров'я в певній країні світу відбувається відповідно до соціально-економічної політики цієї держави та рівня її соціально-економічного розвитку.

## **8.2. Системи організації охорони здоров'я та моделі їх фінансування**

Системи охорони здоров'я в різних країнах відрізняються за деякими показниками, які власне і визначають організацією та вибір моделі організації охорони здоров'я в країні:

- > джерела фінансування медичної допомоги;
- > обсяг державних гарантій;
- > схема фінансування охорони здоров'я;
- > роль держави та державне управління в галузі охорони здоров'я;
- > виконавці та замовники медичних послуг та їх статус;
- > тип взаємовідносин між замовником та надавачем медичних послуг;
- > забезпечення права пацієнтів;
- > забезпечення прав медичних працівників.

Проте попри таке різноманіття показників організації системи охорони здоров'я в різних країнах, в науці публічного управління та адміністрування виділяють низку економічних критеріїв, які є уніфікованими для визначення характеристики та аналізу системи охорони здоров'я в певній країні:

1. Способи фінансування галузі охорони здоров'я та отримання фінансових ресурсів;
2. Відносини власності, які сформовані в країні;
3. Механізми стимулювання виробників медичних послуг та споживачів послуг.

У відповідності до зовнішніх та внутрішніх факторів впливу, рівня досягнутого соціально-економічного розвитку, традицій та ментальності в кожній країні запроваджується власний унікальний спосіб залучення економічних та фінансових ресурсів для організації медичної допомоги, забезпечення охорони здоров'я в цілому та забезпечення національної безпеки в цій сфері. Кількість та якість ресурсів, їх ефективність та раціональність використання в сфері охорони здоров'я визначаються сукупністю політичних, економічних, соціальних, морально-етичних та інших відносин, що склалися в країні.

Таким чином, система охорони здоров'я в кожній країні визначається багатьма факторами, але основним і ключовим показником в організації системи охорони здоров'я є роль та функції держави в економічних та соціальних процесах.

Відповідно до світового досвіду організації охорони здоров'я виділяються три основні економічні моделі, які визначаються способом фінансування цієї галузі:

1. Платна медицина, яка формується в країнах з розвинутими ринковими економічними відносинами і ґрунтується на засадах приватного медичного страхування;



---

2. Державна медицина, яка фінансується з державного бюджету;

3. Змішана система охорони здоров'я, яка ґрунтується на засадах соціального страхування та регулювання ринкових відносин на основі багатоканального фінансування.

Спосіб фінансування охорони здоров'я впливає на власне систему організації охорони здоров'я в країні. Слід відзначити, що моделі фінансування охорони здоров'я формувалися протягом тривалого часу і на них впливали певні фактори, основними з яких є історичні передумови розвитку країни. Тому системи фінансування охорони здоров'я не існують в якомусь уніфікованому вигляді, вони є динамічними та рухомими, постійно розвиваються та удосконалюються.

У розвинутих країнах при організації фінансування охорони здоров'я існує достатньо суворий контроль за фінансовими ресурсами та видатками на цю сферу, який визначається наступними заходами:

> загальним темпом зростання рівня витрат на рівні темпу інфляції в країні;

> стабілізацією витрат на охорону здоров'я у відсотковому відношенні щодо національного доходу або ВВП;

> заморожуванням фінансування галузі на певному етапі, завдяки чому досягається нульове зростання витрат;

> загальними витратами на охорону здоров'я, які можуть підвищуватися в обумовлених випадках або бути обмеженими;

> обсягами витрат на систему охорони здоров'я, які пов'язуються з обсягом надходження податків та внесків до страхових фондів.

Отже, на основі механізмів фінансування системи охорони здоров'я виділяються дві основні моделі – ринкова та соціальна.

***Ринкова модель організації охорони здоров'я передбачає переважно приватне фінансування галузі, коли не використовується фінансування із суспільних фондів. При впровадженні такої моделі охорони здоров'я об'єм медичної допомоги визначається ринковими відносинами в країні, які саморегулюються. Такий стан характеризується тим, що малозабезпечені прошарки суспільства мають обмежений доступ до медичної допомоги.***

Оскільки роль держави обмежена у регулюванні ринку, в тому числі і медичних послуг. Держава обмежується наступними чинниками:

> законодавчими актами, які регулюють відносини суб'єктів ринку медичних послуг;

> окремими програмами, реалізація яких фінансується з державного бюджету.

За ринкової моделі організації охорони здоров'я, фінансування галузі відбувається з таких джерел:

1. Внески з приватних джерел;

2. Приватні страхові фонди охорони здоров'я;

3. Прямі виплати виробникам медичних послуг;

4. Комбінації цих трьох джерел фінансування (змішані форми).

Медичне страхування здійснюється на приватній основі, хоча забезпечується за допомогою добровільного медичного страхування. Країни з ринковим типом економічних відносин разом з цією моделлю також можуть використовувати й інші типи фінансування або державного втручання і вдаються до комбінованого приватного та суспільного страхування.

Яскравим прикладом ринкової моделі є ринок медичних послуг в США. У цій країні галузь охорони здоров'я представлена розвинутою системою приватних медичних закладів та комерційним страхуванням. При такому типі страхування лікарі виступають виробниками медичних послуг, а пацієнти – покупцями. Тому ринок сфери медичних послуг виявляється найбільш наближеним до вільного ринку й має свої переваги та недоліки. До переваг ринкової моделі охорони здоров'я можна віднести:

> постійне зростання якості медичних послуг та їх удосконалення, що пов'язано з формуванням конкурентних відносин в ринковому середовищі;

- 
- > стимуляцію розвитку нових медичних технологій та способів лікування;
  - > забезпечення інтенсивної діяльності та мотивації медичних працівників;
  - > відсіювання економічно нерентабельних та неефективних технологій та стратегій;
  - > мобільність фінансових та інших ресурсів.

До недоліків ринкової моделі охорони здоров'я можна віднести:

- > відсутність рівного доступу до медичних послуг у різних соціальних груп населення;
- > високі витрати та висока вартість медичної послуги, високі ціни на медичні послуги;
- > високі суспільні витрати на медичні послуги;
- > слабкість державного втручання у визначення та формування пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я;
- > недобросовісна конкуренція між надавачами медичних послуг;
- > неконтрольований державою вплив реклами та модних тенденцій в цій сфері.

Таким чином, ця модель має дві сторони однієї медалі: з одного боку, вона характеризується високою якістю медичних послуг та розвитком медицини, з іншого – є однією з найбільш високвитратних і не завжди справедливою. Наприклад, в США витрати на обслуговування галузі охорони здоров'я складають 14% ВВП. У ринкових умовах громадяни як споживачі медичних послуг постійно вимушені обирати – куди краще вкласти власні фінансові ресурси: фінансовий чи страховий ринок. Також зазначена система не надає соціальних гарантій населенню щодо отримання медичної допомоги і фактично не є доступною для всіх верств населення.

Наступна модель – соціальна. Така модель охорони здоров'я покладена в основу трьох систем організації охорони здоров'я, які відомі як Беверіджа, Бісмарка, Семашко (за авторами цих систем).

Особливістю соціальної моделі організації охорони здоров'я є організація фінансування, яке ґрунтується на залученні коштів у спільний фонд медичного забезпечення. Для цього використовуються такі основні джерела фінансування:

1. Податки у суспільні фонди;
2. Внески у суспільні фонди медичного страхування;
3. Змішані джерела фінансування.

Суспільні фонди охорони здоров'я формуються в залежності від розмірів доходів. Оподаткування часто не залежить від розміру доходів громадян. Система фінансування суспільних фондів може бути змішаною і поєднувати податки та страхові внески. За рахунок податків здійснюється фінансування галузі охорони здоров'я в таких країнах, як, наприклад, Ірландія, Велика Британія, Швеція, Фінляндія, Канада, Іспанія. Навпаки, в Бельгії, Франції, Німеччині, Люксембурзі, Нідерландах, Японії фінансування охорони здоров'я здійснюється за рахунок суспільного страхування.

Надходження коштів у суспільні фонди здійснюється за рахунок:

1. Загальнодержавної (федеральної) системи оподаткування;
2. Регіональної (провінційної) системи оподаткування;
3. Місцевої системи оподаткування;
4. Змішаної форми, яка містить елементи усіх трьох вище зазначених джерел.

До соціальної моделі фінансування системи охорони здоров'я належать загальновідомі системи організації охорони здоров'я: Бісмарка, Беверіджа, Семашко, які розглянемо детальніше.

#### **Система організації охорони здоров'я Бісмарка.**

Ця система організації охорони здоров'я ґрунтується на фінансуванні галузі переважно за рахунок обов'язкового соціального страхування на випадок хвороби. Вона була вперше запроваджена в Німеччині в національному масштабі Отто фон Бісмарком у 1881 році. В історичному контексті це була перша державна система охорони здоров'я. Ця модель слугувала зміцненню здоров'я простих робітників, яких розглядали як потенційних військовослужбовців. Фонди соціального страхування сплачували видатки на лікування, видавали допомогу по безробіттю, пенсії тощо. Поступово виділились так звані «лікарняні каси». Цю систему охорони здоров'я ще називають німецькою моделлю або континентальною моделлю.

Модель Бісмарка передбачає фінансування сфери охорони здоров'я не менше, ніж 60% усіх витрат за рахунок фонду чи фондів обов'язкового медичного страхування. Решта витрат, які скла-

---

дають до 40%, фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, добровільного медичного страхування, коштів, отриманих від надання платних медичних послуг, благодійних організацій та спонсорської допомоги, а також – міжнародних програм охорони здоров'я. Згідно даної моделі обов'язковому медичному страхуванню підлягає майже все населення країни.

Громадяни, які прагнуть отримувати більше медичних послуг окрім тих, що входять в перелік обов'язкового медичного страхування, мають право на добровільне медичне страхування.

Перевагами такої моделі фінансування сфери охорони здоров'я є:

рівний доступ кожного громадянина до медичної допомоги, незалежно від його фінансового стану («багатий платить за бідного»);

> ефективний перерозподіл фінансових ресурсів та направлення їх, де вони необхідні;

> неможливість зловживання ресурсами з метою отримання обсягу медичної допомоги понад потребу;

> висока якість медичних послуг.

Ця модель характеризується певними недоліками, а саме:

> неможливість повністю охопити все населення країни;

> невиправдане збільшення вартості медичних послуг;

> відсутність профілактики захворювань.

Модель Бісмарка використовується в Австрії, Бельгії, Німеччині, Нідерландах, Люксембурзі, Франції, Швейцарії.

### **Модель Беверіджа.**

Англійський економіст У.Беверідж запропонував так звану «трансфертну систему», яка побудована на звичних принципах страхування. Відповідно до цієї системи державі слід поширювати трансфертні виплати тільки на людей, які дійсно не можуть забезпечити собі медичне страхування (зокрема, на дітей).

Модель Беверіджа передбачає, що фінансування сфери охорони здоров'я здійснюється в обсязі до 90% усіх витрат за рахунок бюджету, в основі якого покладено податкові надходження. Решта – 10% фінансування складаються з коштів, які накопичуються за рахунок добровільного медичного страхування, за рахунок коштів від платних медичних послуг (як правило, це стоматологічні та інші послуги, що не входять в перелік оплачуваних державою), кошти благодійних організацій, і різноманітна спонсорська допомога.

Зважаючи, що основна частина видатків здійснюється з бюджету, цю модель ще називають бюджетною або державною.

Основними перевагами цієї моделі є те, що:

> кошти чітко контролюються державою і направляються безпосередньо на найбільш важливі напрямки системи охорони здоров'я;

> ціни на медичні послуги залишаються стабільними і практично не змінюються, оскільки їх формує держава.

Існують також недоліки цієї моделі:

> оскільки ціни на медичні послуги фіксовані, не піддаються законам ринку, то тут має місце і зниження їх якості;

> формуються великі черги на отримання медичної допомоги різних видів.

Модель Беверіджа використовується в таких країнах, як Велика Британія, Данія, Ісландія, Ірландія, Норвегія, Фінляндія, Швеція.

Важливу роль в зазначених моделях відіграє добровільне медичне страхування (ДМС). Досвід європейських країн свідчить про те, що цей вид страхування може певною мірою забезпечувати фінансування охорони здоров'я, особливо це актуально для країн із постійним недофінансуванням медичної галузі. У рамках моделі Беверіджа роль добровільного медичного страхування незначна, наприклад, у Великій Британії поліси ДМС мають близько 11 % населення, і то переважно з тієї причини, що громадяни бажають покращити якість медичних послуг, які гарантовані державою. У моделі Бісмарка існують більші можливості для ДМС, оскільки населення з більш високими доходами апріорі готове платити більше задля отримання медичної допомоги вищої якості, розширення спектра послуг, які покриваються медичною страховкою,

---

отримання права вибору лікаря, окремої палати тощо. Саме тому європейський ринок ДМС є достатньо розвинутим.

#### **Модель Семашко.**

В усі попередні роки незалежності України вітчизняна система була продовженням радянської, яку ще називали «системою Семашка». Вона носила ім'я відомого на той час лікаря і державного діяча Миколи Семашка, який організував систему охорони здоров'я СРСР, і передбачала фінансування закладів охорони здоров'я за кількістю ліжко-місць.

У часи, коли у селах мешкало багато людей, а в містах не було приватних медичних закладів, які створювали конкуренцію державним, ця система була виправданою та зрозумілою для адміністративно-командного типу економічних відносин.

Однією з головних ідей “системи Семашка” було проголошення рівних прав громадян на отримання медичної допомоги незалежно від майнового статусу, що й було записано в радянській конституції, і відповідно до цієї ідеї було побудовано модель охорони здоров'я.

Водночас на реалізацію “системи Семашко” постійно не вистачало фінансових, кадрових ресурсів, обладнання, матеріалів тощо. Проте дещо втілювалося в життя і було не позбавлено сенсу. Наприклад, медична допомога була значно наближеною до людини. На заводах, великих підприємствах, у школах та садочках, поруч із місцем проживання і в усіх селах були наявні медичні пункти. Незважаючи, що тодішня медична система була далекою від досконалості, вона була фізично доступною для більшості населення. А якщо пацієнт не міг самостійно добратися до медичного закладу – дільничний лікар приходив до пацієнта, інколи лікар міг приїздити до хворого, використовуючи машину невідкладної швидкої допомоги. На сучасному етапі ця модель вже є значно реформованою і відповідно до міжнародних стандартів сімейні лікарі, як і лікарі невідкладної швидкої допомоги, вирішують самостійно, чи потребує стан пацієнта їхньої присутності та госпіталізації.

При “системі Семашко” централізовано розвивалася роль профілактики та реабілітації. Наприклад, було вироблено єдину уніфіковану схему боротьби з інфекційними захворюваннями і 90% населення регулярно проводилися вакцини, що в цілому дозволило успішно побороти найпоширеніші інфекції. Більшість працівників державних підприємств мали можливість раз на кілька років отримати «профспілкову» оздоровчу путівку з великою знижкою, що частково зберігалось навіть ще у 2000-х роках.

Також вважають, що в цій системі робився акцент не на якості медичних послуг, а на кількість лікарень, медичного персоналу і ліжко-місць, тому лікарі не мали стимулу до самоосвіти та самоменеджменту, хворі були “прикріплені” до них автоматично за територіальним принципом, що негативно позначалося на якості медичної допомоги та позбавляло конкуренції.

Аналізуючи зазначені моделі охорони здоров'я, можна відзначити, що ефективність функціонування будь-якої медичної системи, результатом якої є задовільний стан здоров'я нації, залежить від достатності її фінансування.

***Додатково.** Основними джерелами фінансування охорони здоров'я в Україні є такі:*

- > державний і місцевий бюджети*
- > благодійні внески юридичних і фізичних осіб*
- > гонорари медичним працівникам*
- > фонди добровільного медичного страхування, які в нашій країні перебувають ще на етапі свого становлення та розвитку.*

На жаль, однією з основних проблем системи охорони здоров'я в Україні залишається відсутність рівного та справедливого доступу населення до медичних послуг. Законодавчо в Україні функціонує система безкоштовної медицини, проте на практиці досить поширеними є так звані добровільні внески, тому доступ до послуг отримують у першу чергу ті пацієнти, які можуть за них заплатити.

---

Часткова оплата медичних послуг споживачами існує у всіх розвинених країнах. Вона необхідна для того, щоб унормувати доступ до медичного обслуговування, знизити попит на нього і сприяти збільшенню дохідної частини коштів на охорону здоров'я. Часткова оплата, як правило, здійснюється за амбулаторне призначення лікарських засобів, амбулаторне і стаціонарне лікування, стоматологічне обслуговування.

Таким чином, сфера охорони здоров'я у розвинутих країнах фінансується з таких джерел:

1. Податкові надходження;
2. Кошти фонду обов'язкового медичного страхування;
3. Кошти фонду добровільного медичного страхування;
4. Прямі платежі населення.

Залежно від того, який ресурс фінансування переважає в країні, визначається власне модель фінансування галузі охорони здоров'я. Але в цілому незалежно від того, яка модель використовується у розвинутих країнах, у галузі охорони здоров'я підтримується багатоканальне фінансування.

На сучасному етапі трансформацій медичних систем цілі державних політик у галузі охорони здоров'я, досягти яких прагнуть економічно розвинені країни, визначаються таким чином:

- > забезпечення адекватності допомоги та справедливості при забезпеченні доступу до послуг;
- > захист доходів пацієнтів;
- > свобода вибору для споживача
- > макроекономічна ефективність;
- > мікроекономічна дієвість (ефективність);
- > автономія для постачальників послуг.

Більшість національних європейських систем охорони здоров'я характеризуються послабленням державних функцій щодо забезпечення медичного обслуговування і це є підґрунтям для прогнозів щодо появи соціальних інститутів, які будуть здійснювати організацію та управління медичною допомогою.

При цьому, як зазначається в дослідженнях, модернізацію національних систем охорони здоров'я в XXI столітті будуть визначати три найбільш важливі тенденції:

1. Розвиток і пріоритет ринкових відносин для всіх суб'єктів системи охорони здоров'я;
2. Подальша уніфікація стандартів у сфері надання медичних послуг на міжнародному рівні;
3. Рішення специфічних внутрішніх проблем з врегулювання видатків, які мають покривати медичне обслуговування населення.

Згідно з прогнозами, “загальносвітовий обсяг видатків на охорону здоров'я зростатиме й надалі. Передбачається подальше зростання витрат на 5,4% щороку протягом 2017-2022 років, з 7,724 трильйонів доларів США до 10,059 трильйонів доларів США”. На фінансові показники системи охорони здоров'я впливає ціла низка таких чинників, як:

- > поява персоналізованої медицини,
- > поширення інноваційних технологій,
- > вихід на ринок компаній, які створюють нову та нетрадиційну конкуренцію,
- > попит на медичні центри з розширеним переліком послуг
- > вдосконалення моделі оплати послуг та державного фінансування.

Усі суб'єкти управління ринку послуг у сфері охорони здоров'я знаходяться в активному пошуку новітніх технологій, здійснюють операції зі злиття та поглинання і розвивають партнерські відносини.

### **8.3. Заклади охорони здоров'я як об'єкти управління в системі охорони здоров'я**

У Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» визначено, що “закладами охорони здоров'я є підприємства, установи та організації, завданням яких є забезпечення різноманітних потреб населення в галузі охорони здоров'я шляхом надання медико-санітарної



---

допомоги, включаючи широкий спектр профілактичних і лікувальних заходів або послуг медичного характеру, а також виконання інших функцій на основі професійної діяльності медичних працівників”.

Заклади охорони здоров'я є зареєстрованими та ліцензованими в установленому порядку суб'єктами господарської діяльності будь-якої організаційно-правової форми та форми власності.

***Додатково.** Організаціями виступають підприємства, які є самостійними суб'єктами господарювання, створені компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому Господарським Кодексом України та іншими законами.*

В Україні підприємства можуть створюватись як для здійснення підприємницької, так і для некомерційної господарської діяльності.

Відповідно до законодавства, підприємство визначається як юридична особа, має відокремлене майно, самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку зі своїм найменуванням та ідентифікаційним кодом. Підприємство не має у своєму складі інших юридичних осіб.

Залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти підприємства таких видів:

1. Приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи);
2. Підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності);
3. Комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади;
4. Державне підприємство, що діє на основі державної власності;
5. Підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності).

В Україні можуть діяти також інші види підприємств, передбачені законом.

***Додатково.** У разі, якщо в статутному фонді підприємства іноземна інвестиція становить не менше десяти відсотків, воно визнається підприємством з іноземними інвестиціями. Підприємство, в статутному фонді якого іноземна інвестиція становить сто відсотків, вважається іноземним підприємством.*

Залежно від способу заснування та формування статутного фонду, в Україні підприємства поділяються на унітарні та корпоративні.

Особливості правового статусу унітарних і корпоративних підприємств установлюються Господарським кодексом України та іншими законодавчими актами.

Унітарне підприємство створюється одним засновником, який:

- > виділяє необхідне для того майно;
- > формує, відповідно до закону, статутний фонд, не поділений на частки (паї);
- > затверджує статут;
- > розподіляє доходи, безпосередньо або через керівника, який ним призначається;
- > керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму;
- > вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства.

***Додатково.** Унітарними можуть бути підприємства – державні, комунальні, підприємства, засновані на власності об'єднання громадян, релігійної організації або на приватній власності засновника.*

---

Корпоративне підприємство має такі особливості:

- > утворюється двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором);
- > діє на основі об'єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників);
- > засновники спільно управляють справами підприємства на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ними створюються;
- > засновники беруть участь у розподілі доходів та ризиків підприємства.

**Додатково.** Корпоративними є кооперативні підприємства, підприємства, що створюються у формі господарського товариства, а також інші підприємства, в тому числі засновані на приватній власності двох або більше осіб.

Також існує поділ підприємств в залежності від кількості працюючих та обсягу валового доходу від реалізації продукції за рік підприємства розподіляються на:

- > малі;
- > середні;
- > великі.

**Додатково.** Малими визнаються підприємства, в яких середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік не перевищує п'ятдесяти осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період не перевищує суми, еквівалентної п'ятистам тисячам євро за середньорічним курсом Національного банку України щодо гривні.

Малі підприємства визначаються незалежно від форми власності. Таким чином, критерії для визначення підприємства як малого ґрунтуються на кількості працівників та обсягах реалізованої продукції не більше 500 тисяч євро.

**Додатково.** Великими підприємствами визнаються підприємства, в яких середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує тисячу осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за рік перевищує суму, еквівалентну п'яти мільйонам євро за середньорічним курсом Національного банку України щодо гривні.

До великих підприємств належать такі, в яких частка працюючих становить понад тисячу осіб і валовий дохід від реалізованої продукції становить більше 5 млн євро за рік.

Усі інші підприємства визнаються середніми.

Для всіх підприємств характерні такі загальні показники:

- наявність місії та мети;
- людський ресурс або персонал;
- наявність структури.

Мета дуже часто визначається як місія організації.

Місія закладу охорони здоров'я (ОЗ) виокремлює його від інших закладів цієї галузі, тому має містити інформацію, чим є даний заклад, яким він прагне бути й чим керується в своїй діяльності. Місія впливає на імідж закладу й привертає увагу до нього пацієнтів, їх законних представників, інвесторів, страхових медичних організацій та інших учасників процесу охорони здоров'я.

Місія виступає інструментом стратегічного управління, що визначає цільові орієнтири організації, важливі з точки зору довготермінових конкурентних позицій. Таким чином, формування місії закладу охорони здоров'я має бути спрямоване на майбутнє й не залежати від його сьогоdnішнього стану.

Місія не є якоюсь універсальною догмою. Медицина є наукомісткою галуззю, технології розвиваються швидкими темпами, у зв'язку з чим у закладу з'являються нові можливості. В Україні

---

відбувається реформування галузі охорони здоров'я, тому нові нормативно-законодавчі акти можуть теж надавати закладу нові можливості. За таких обставин місія може переглядатися.

Велику роль місія відіграє при формуванні етичної культури закладу. Весь персонал закладу ОЗ має поділяти головні цінності та принципи, які відображені в його місії.

Характер місії проявляється у стратегії та організаційній культурі закладу. Місією закладу ОЗ визначають як сукупність зовнішніх та внутрішніх чинників, до яких відносяться:

1. Споживачі медичних послуг (пацієнти) та їх законні представники (батьки малих дітей, діти осіб літнього віку тощо);
2. Кон'юнктура ринку медичних послуг, товарів медичного призначення, медичної техніки та фармацевтичного ринку;
3. Керівники закладу, їх деонтологічні, біоетичні принципи та етико-моральні цінності;
4. Медичний та допоміжний персонал закладу;
5. Партнери (наприклад, фармацевтичні компанії, що постачають лікарські засоби та товари медичного призначення);
6. Органи державної влади та управління;
7. Суспільство в цілому.

Місія закладу ОЗ формується на основі таких чинників:

- потреби, які заклад має задовольнити;
- головна ціль, до якої він прагне;
- послуги (або продукція), які він надає (медичні, парамедичні, послуги медичного сервісу, лікарські засоби, товари медичного призначення, медична техніка тощо);
- лікувально-діагностичні, профілактичні, реабілітаційні технології, які використовує заклад;
- ринки, на яких заклад реалізує свої послуги або товари;
- цінності, що він сповідає;
- біотичні та етико-моральні принципи діяльності.

На рівні великого закладу ОЗ місія може бути сформульована досить широко. На рівні підрозділів або малих закладів охорони здоров'я, якщо, наприклад заклад, що надає діагностичні послуги за допомогою ультразвукового обстеження, місія формулюється більш конкретно й чітко, відображає галузь діяльності та окремі види послуг або робіт.

Загальний зміст місії закладу ОЗ може бути відображений в:

1. Рекламних повідомленнях;
2. Бізнес-плані;
3. Річних звітах;
4. Статуті закладу;
5. Договірних угодах з діловими партнерами;
6. Документах, які відображають організаційну культуру закладу (наприклад, в етичному кодексі, правилах внутрішнього розпорядку, документі поінформованої згоди на медичне втручання тощо).

Мета організації тісно пов'язана з її місією. Існує декілька сфер, в яких організації ОЗ встановлюють свою мету:

- соціальна відповідальність, яка проявляється в поліпшенні громадського здоров'я;
- медичне обслуговування населення;
- потреби та добробут співробітників;
- прибутки організації (для комерційних закладів охорони здоров'я).

Людські ресурси або персонал складають основу кожної організації, її основний склад, що визначатиме ефективність діяльності. Персонал закладу ОЗ є необхідною умовою надання медичних послуг.

У сучасних закладах ОЗ прагнуть максимально задіяти потенціал своїх співробітників, сприяти їх постійній професіоналізації та підвищенню кваліфікації, сприяти плануванню кар'єри, мотивувати матеріально. Сучасний менеджмент в сфері ОЗ спрямований на забезпечення належних умов, коли заклад ОЗ зацікавлений у висококваліфікованих людських ресурсах, і в свою чергу,

---

медичним працівникам такий заклад має бути бажаним місцем роботи. Таким чином, необхідно досягати взаємовигідних умов співпраці та задоволення від діяльності.

Третім важливим аспектом організації діяльності закладів в сфері ОЗ є наявність структури. Всі організації ОЗ мають спеціально розроблену структуру, яка є необхідною умовою обслуговування населення. Як правило, така структура є традиційною, як і будь-яка інша організація. У ній чітко визначені інструкції, функціональні обов'язки та положення про роботу кожного структурного підрозділу.

Структура закладу ОЗ не врегульована законом питання, як правило, вона визначається статутом закладу.

*Додатково. Організаційна і штатна структури, структура основних фондів закладів ОЗ - державних (комунальних) підприємств визначаються виключно власником даного закладу або створеними ними органами управління відповідно до статутних завдань та ліцензійних вимог.*

Організаційна робота лікарні визначається такими документами та принципами:

1. Статут лікарні.

2. Схема організаційної структури лікарні є додатком до Статуту лікарні.

3. Порядок внутрішньої організації та сфера діяльності структурних підрозділів лікарні затверджуються головним лікарем за погодженням з Наглядовою радою.

Структурні підрозділи лікарні можуть використовувати надане їм майно на основі права оперативного використання майна в обсязі, що встановлюється керівником лікарні.

Функціональні обов'язки та посадові інструкції працівників лікарні затверджує її головний лікар. Щоб забезпечити свою господарську діяльність, лікарня наймає працівників, які мають професійну підготовку та кваліфікацію, що відповідають вимогам чинного законодавства.

Специфічні особливості закладів ОЗ:

- труднощі у визначенні якості роботи окремих медичних працівників і закладу охорони здоров'я в цілому;

- необхідність чіткої координації роботи:

- а) окремих медичних працівників:

- лікар-лікар;

- лікар-медична сестра;

- медична сестра-медична сестра;

- б) окремих підрозділів або служб:

- медико-інформаційна служба - управління закладом;

- діагностична служба - лікувальні відділення стаціонару, амбулаторно-поліклінічна допомога;

- метрологічне забезпечення - діагностична служба, лікувальні відділення;

- структури амбулаторно-клінічної допомоги - відділення стаціонару;

- служба швидкої та невідкладної допомоги - відділення стаціонару;

- служба крові - лікувальні відділення стаціонару;

- патолого-анатомічна служба - лікувальні відділення стаціонару;

- інші.

- необхідність високого ступеня спеціалізації;

- недопустимість толерантного ставлення до помилок;

- терміновість і невідкладність роботи.

#### **Класифікаційні ознаки закладів ОЗ.**

Існують суттєві відмінності в різних видах закладів ОЗ, що визначають власне засади управління ними. До основних класифікаційних ознак відносять наступні:

- сфера діяльності (заклади лікувально-профілактичні, аптеки, санітарно-профілактичні заклади, заклади санітарної просвіти, медико-соціального захисту, центри медичної статистики, молочні кухні, бюро судово-медичної експертизи тощо);

- 
- організаційно-правова форма (державні, відомчі, приватні, господарчі товариства, об'єднання юридичних осіб);
  - розмір;
  - участь у науково-дослідній роботі (клініки при НДІ, клінічні заклади охорони здоров'я, науково-дослідні підрозділи фармацевтичних фірм);
  - інші.

Функції лікувально-профілактичних закладів (за рекомендаціями ВООЗ):

- лікувально-відновлювальні (діагностика, лікування, медико-соціальна реабілітація, невідкладна медична допомога);
- профілактичні (профілактика інфекційних захворювань, запобігання переходу гострого стану в хронічний, зниження захворюваності з тимчасовою непрацездатністю, інвалідності);
- навчальні (підготовка лікарів та середніх медичних працівників, підвищення кваліфікації медичних працівників);
- науково-дослідницькі.

*Додатково. Заклад ОЗ може бути окремою організаційною одиницею, частиною іншої організаційної одиниці або організаційною одиницею, підлеглою іншій організаційній одиниці. Заклади ОЗ в Україні можуть перебувати в державній (тобто загальнодержавній або комунальній) і недержавній (комерційній) власності.*

Учасниками відносин у сфері господарювання виступають:

- суб'єкти господарювання (управлінський, виробничий медичний та допоміжний) бухгалтери, економісти, програмісти тощо персонал;
- споживачі (пацієнти);
- покупці (пацієнти, їх законні представники, страхові компанії, фірми, які купують медичні послуги для своїх співробітників);
- органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією;
- громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками закладів охорони здоров'я чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності.

Усі заклади ОЗ здійснюють господарську діяльність, яка становить собою діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовану на:

- виготовлення та реалізацію лікарських засобів, товарів медичного призначення, медичної техніки;
- виконання науково-дослідних та консультаційних робіт;
- надання медичних послуг.

Таким чином, предметом діяльності лікарні може бути:

- своєчасна госпіталізація і стаціонарне лікування хворих, кваліфіковане надання медичної допомоги населенню;
- консервативне та оперативне лікування хворих;
- надання невідкладної медичної допомоги хворим при гострих та раптових захворюваннях, травмах та інших нещасних випадках;
- розробка, впровадження та здійснення прогресивних методів лікування;
- консультативно-діагностичні послуги;
- створення комплексу комфорту, який супроводжує лікувально-оздоровчу практику;
- створення аптеки, приготування і реалізація фармацевтичних препаратів та форм;
- усі інші види медичної, консультативної, лікувальної та профілактичної діяльності, в тому числі надання платних медичних послуг відповідно до чинного законодавства;
- підготовка та підвищення кваліфікації медичних кадрів (лікарів і медичних сестер), ате-стація середнього молодшого персоналу;



- 
- експертиза тимчасової непрацездатності хворих, видача та продовження листків непрацездатності, надання трудових рекомендацій хворим, що потребують переведення на інші ділянки роботи, своєчасне направлення хворих на МСЕК;
  - здійснення господарської діяльності, види та напрями якої погоджуються з управлінням охорони здоров'я при міській, обласній держадміністрації;
  - здійснення зовнішньоекономічної діяльності відповідно до чинного законодавства;
  - інша не заборонена законодавством діяльність.

Виготовлення та реалізація товарів або надання медичних послуг носить вартісний характер і має цінову визначеність.

*Додатково. Господарська діяльність закладу охорони здоров'я, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку, є підприємництвом, а суб'єкти підприємництва - підприємцями.*

Слід зазначити, що господарська діяльність може здійснюватись і без мети одержання прибутку, таким чином мова йде про некомерційну господарську діяльність.

Сферу господарських відносин становлять такі відносини:

- господарсько-виробничі;
- організаційно-господарські;
- внутрішньогосподарські.

Господарсько-виробничими є майнові та інші відносини, що виникають між суб'єктами господарювання при безпосередньому здійсненні господарської діяльності.

Організаційно-господарськими відносинами є такі, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю.

Внутрішньогосподарськими є відносини, що складаються між структурними підрозділами суб'єкта господарювання, та відносини суб'єкта господарювання з його структурними підрозділами.

Держава для реалізації соціальної й економічної політики, виконання цільових програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності закладів ОЗ.

Основними механізмами державного впливу на регулювання діяльності закладів ОЗ є:

1. Державне замовлення, державне завдання;
2. Ліцензування, акредитація, патентування;
3. Сертифікація та стандартизація;
4. Застосування нормативів;
5. Надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
6. Надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

У менеджменті в сфері ОЗ йдеться про те, що необхідно дотримуватися суворого управління фінансуванням, постійного підвищення показників управлінської діяльності та ефективності в наданні медичних послуг, сприяти прийняттю інноваційних рішень. Усе це може сприяти підвищенню якості надання медичної допомоги, скоротити фінансові та матеріальні витрати, створити скоординовану структуру витрат і моделей медичного обслуговування відповідно до сучасних напрямів реформування медичної сфери та фінансування закладів ОЗ та медичних послуг. Також для подальшого розвитку галузі необхідно укріплювати партнерські відносини між державою та приватним сектором, сприяти розвитку державно-приватного партнерства в цій сфері, більш активно фінансувати та інвестувати в заходи з попередження хвороб та охорони здоров'я населення, наукові дослідження та практичні розробки.

---

---

### **Питання для самоконтролю**

1. Охарактеризуйте роль міжнародних організацій в сфері охорони здоров'я.
2. Надайте характеристику структури ВООЗ
3. Роль регіональних організацій ВООЗ
4. Роль нормотворчої діяльності ВООЗ
5. Охарактеризуйте засади діяльності Спеціального доповідача з питання про право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного та психічного здоров'я.
6. Які Ви знаєте спеціалізовані міжнародні організації в сфері охорони здоров'я?
7. Надайте характеристику моделям фінансування охорони здоров'я (ринкова і соціальна).
8. У чому особливості соціальних моделей фінансування. Визначте основні три моделі та їх особливості
9. Назвіть основні типи підприємств
10. Які критерії для розподілу підприємств на малі, середні та великі?
11. Згадайте загальні показники всіх підприємств та надайте їх характеристику.

### **Тестові завдання**

1. Головними органами ВООЗ є (обрати правильні відповіді):

- а) Всесвітня асамблея ОЗ;
- б) Світова організація торгівлі;
- в) Виконавчий комітет;
- г) Секретаріат.

2. Зазначте регіональні організації ВООЗ: \_\_\_\_\_

3. Основні нормативно-правові документи ВООЗ: \_\_\_\_\_

4. Мета прийняття міжнародних медико-санітарних правил: \_\_\_\_\_

5. Оберіть основні глобальні стратегії ВООЗ:

- а) Глобальна стратегія з харчування дітей грудного та раннього віку (2002);
- б) Глобальна стратегія сектора охорони здоров'я по ВІЛ / СНІДу (2003-2007);
- в) Стратегія «Зупинити туберкульоз» (2006-2015);
- г) Стратегія блакитного океану

6. Назвіть міжнародні неурядові інституції: \_\_\_\_\_

### **Управлінські ситуації для обговорення**

1. Кейс-стаді з теми «Діяльність ВООЗ в світі, що глобалізується».
2. Кейс-стаді з теми «Роль регіональних організацій ВООЗ».
3. Командна робота на тему «Реформування сфери ОЗ та обрання кращої моделі розвитку вітчизняної медицини».
4. Мозковий штурм «Формування місії закладу ОЗ».

### **Теми рефератів**

1. Діяльність ВООЗ в світі, що глобалізується.
2. Роль міжнародних організацій в сфері ОЗ під час пандемій .
3. Роль міжнародних правил та стандартів сфери ОЗ.
4. Основні засади фінансування медичної сфери.
5. Обрання моделі ОЗ в Україні.
6. Основні проблеми державного управління в сфері ОЗ.
7. Ефективність реформ в сфері ОЗ в Україні.
8. Управління закладом ОЗ: особливості та проблеми.
9. Управління персоналом закладів ОЗ.

---

## **Глосарій**

Міжнародна організація у сфері охорони здоров'я - міжнародна міжурядова або неурядова організація або органи міжнародної організації, які володіють повною або частковою компетенцією з питань охорони здоров'я, медицини, лікарських засобів, професійного здоров'я.

Міжнародні медико-санітарні правила – визначаються як міжнародний договір, який є обов'язковим для всіх 194 держав. Ці правила спрямовані на запобігання найбільш серйозних ризиків у сфері охорони здоров'я та мають транскордонний характер. Перегляд ММСП в 2005 році сприяв уніфікації більшості міжнародних санітарних конвенцій.

Ринкова модель організації охорони здоров'я передбачає переважно приватне фінансування галузі, коли не використовується фінансування із суспільних фондів. При впровадженні такої моделі охорони здоров'я об'єм медичної допомоги визначається ринковими відносинами в країні, які саморегулюються. Такий стан характеризується тим, що малозабезпечені прошарки суспільства мають обмежений доступ до медичної допомоги.

Соціальна модель організації охорони здоров'я - організація фінансування, яке ґрунтується на залученні коштів у спільний фонд медичного забезпечення.

Організаціями виступають підприємства, які є самостійними суб'єктами господарювання, створені компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому Господарським Кодексом України та іншими законами.

Унітарними можуть бути підприємства – державні, комунальні, підприємства, засновані на власності об'єднання громадян, релігійної організації або на приватній власності засновника.

Корпоративними є кооперативні підприємства, підприємства, що створюються у формі господарського товариства, а також інші підприємства, в тому числі засновані на приватній власності двох або більше осіб.

Малими визнаються підприємства, в яких середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік не перевищує п'ятдесяти осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період не перевищує суми, еквівалентної п'ятисот тисячам євро за середньорічним курсом Національного банку України щодо гривні.

Великими підприємствами визнаються підприємства, в яких середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує тисячу осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за рік перевищує суму, еквівалентну п'яти мільйонам євро за середньорічним курсом Національного банку України щодо гривні.

## **Використані та рекомендовані джерела і література**

1. Баева О. В. Менеджмент в области здравоохранения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://uchebnikonline.ru/medecina/menedzhment\\_u\\_galuzi\\_ohoroni\\_zdorovya\\_-\\_bayeva\\_ov/peredmovaya\\_menedzhment\\_u\\_galuzi\\_ohoroni\\_zdorovya\\_.htm](http://uchebnikonline.ru/medecina/menedzhment_u_galuzi_ohoroni_zdorovya_-_bayeva_ov/peredmovaya_menedzhment_u_galuzi_ohoroni_zdorovya_.htm).

2. Губина М. А. Развитие здравоохранения в условиях глобализации: мировой опыт : автореф. дисс... канд. экон. наук / Санкт-Петербургский государственный университет. – 2009. – 20 с.

3. Демин А. К. Политические проблемы социальной защиты населения в странах “большой семерки” (на примере здравоохранения) : дисс... д-р полит. наук / Российская академия государственной службы (РАГС) . – 401 с.

4. Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. Уроки для України [Електронний ресурс] / [А. Гук, В. Галайда та ін.]. – Режим доступу : [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual\\_library/14\\_reviewbook\\_u\\_k.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/14_reviewbook_u_k.pdf).

5. Захворюваність населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>. – Назва з екрана.

6. Механик А. Пирамида Семашко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://expert.ru/expert/2011/30/piramida-semashko/>.

7. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листоп. 1992 року № 2801-ХІІ // Відомості Верховної Ради України 1993, № 4. – С.19.

- 
8. Пак С. Я. Розвиток державної політики з функціональної та структурної перебудови системи охорони здоров'я на місцевому рівні в Україні / С. Я. Пак // "Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення": матеріали V наук.-практ. конф. 27 жов. 2011 року : тези допов. – Луцьк, 2011. – С. 68-70.
  9. Стратегия-2020: новая модель роста – новая социальная политика [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.hse.ru/data/2013/10/30/1283340742/Стратегия-2020\\_Книга%201.pdf](http://www.hse.ru/data/2013/10/30/1283340742/Стратегия-2020_Книга%201.pdf).
  10. Томпсон С. Добровольное медицинское страхование в странах Европейского Союза [Электронный ресурс] / С. Томпсон, Э. Моссиалос. – Режим доступа : [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/187302/e84885R.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/187302/e84885R.pdf). –
  11. Фундаментальные основы политики здравоохранения. / Под ред. О. П. Щепина, – М., 1999 / Щепин О. П., Владимирова Л. И., Козлитин В. М. и др. Здравоохранение зарубежных стран. / Под ред. О. П. Щепина. М., 1981.
  12. Barlow P., Haumont D., Degueldre M. Obstetrical and perinatal outcome in patients uncovered by medical insurance. *Rev.Med. Brux.*, 15: 366-370, 1994.
  13. Beveridge, William: *Social Insurance and Allied Services*, London, 1942.
  14. Chernichovsky D. Health System Reform in Industrialized Democracies: An Emerging Paradigm/ *The Milbank Quarterly*, 1995, v. 73, № 3. P. 339-372.
  15. Esping-Andersen G., Korpi W. From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy // Erikson R., Hansen E. J., Ringen S., Uusitalo H. (eds.). *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*. N.Y.: M. E. Sharpe, 1987. P. 39-74.
  16. Field M.G. *The Health System and Policy: a Contemporary American Dialectic* // *Social Science and Medicine*, 1980. – V 14a, № 5. – P. 401.
  17. Health expenditure, public (% of GDP) [Electronic source]. – Access mode : <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.PUBL.ZS>. – Title from the screen.
  18. Life expectancy: Life expectancy by country [Electronic source]. – Access mode : <http://apps.who.int/gho/data/node.main.688>. – Title from the screen.
  19. OECD Factbook 2013. Life expectancy [Electronic source]. – Access mode : <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/3012021ec095.pdf?expires=1389725743&id=id&acname=guest&checksum=ED89AF0E41FC88075943021217721CF2>. – Title from the screen.
  20. Private medical insurance in the European Union [Electronic source]. – Access mode : <http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/privatemedicalinsurance.pdf>. – Title from the screen.
  21. UNISEF Poverty Reduction Begins With Children, 2000.
-

---

## ТЕМА 9. ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ. НАВЧАННЯ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ В УКРАЇНІ

- 9.1. Історичний екскурс формування концепту організаційної культури у владних структурах
- 9.2. Зміст організаційної культури в системі адміністративного менеджменту
- 9.3. Чинники та фактори, що впливають на реформування організаційної культури в системі адміністративного менеджменту
- 9.4. Навчання та підвищення кваліфікації управлінських кадрів

*Ключові слова:* етична, комунікативна, організаційна, професійна управлінська культура, європейські та євроатлантичні управлінські критерії та стандарти, кадрове забезпечення, професійно-кваліфікаційна характеристика, суспільні цінності.

### 9.1. Історичний екскурс формування концепту організаційної культури у владних структурах

Протягом усієї історії розвитку людство намагалося відшукати такі форми співіснування, які були б найбільш прийнятними для більшості членів суспільства. Усвідомлення того, що людина не може існувати окремо від суспільства, що вона включена до певних соціальних груп і змушена підкорятися загальним правилам, що об'єднання необхідне для спільного захисту і розвитку призвело до розуміння необхідності утворення держави. В усі часи в кожній державі завжди виникало питання щодо того, хто і яким чином має управляти спільнотою. Разом з цим поставали проблеми найкращої організації влади, структурної побудови владних органів, а також формування вимог до тих, хто уособлює владу (правителів чи державних службовців).

Розв'язання зазначених проблем стало предметом досліджень спочатку філософів у стародавньому світі, а згодом – представників різних сфер науки: філософії, соціології, політології, психології, культурології, юриспруденції, менеджменту та державного управління. Виявилось, що система організації державної влади, форм державного устрою, морально-етичних та правових засад державноуправлінської діяльності – це комплексні питання, які в тому чи іншому аспекті входять до багатьох наукових дисциплін. Звідси дослідження питання культури державного управління також тісно пов'язане з науковими розробками не лише фахівців державного управління і менеджменту, але й з класичними і новітніми теоріями в соціології, філософії, культурології та інших науках.

Слід зазначити, що філософські основи управління державою, пошук кращих форм і шляхів організації держави, ідеальних образів правителів та їх морально-етичних характеристик були закладені в роботах Конфуція, Сократа, Платона, Арістотеля, Цицерона, Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, І. Канта та інших видатних діячів.

Аналізуючи уявлення давніх філософів щодо форм і культури управління державними справами, необхідно, перш за все, звернутися до етичних поглядів давньокитайського філософа Конфуція (551–479 до н.е.). Відповідно до його теорії, державна влада повинна ґрунтуватися не на силі, а на авторитеті того, хто при владі. Цей авторитет, що має переважно моральний характер, заснований на чеснотах. На думку Конфуція, «правитель, який проповідує добродетель (справедливість), подібний до Полярної зірки, яка займає своє почесне місце серед сузір'їв, що її оточують» [14, с. 24].

Головною чеснотою правителя у філософії Конфуція є людинолюбство. Для того, щоб добре управляти народом, на думку філософа, необхідно брати за основу добродетель, дотримуватися законів, серйозно ставитися до справи, бути правдивим і економним, поважати людей і заохочувати народ до праці. У цілому, за такою теорією, головним завданням держави є виховання благородних, мужніх, етикетних, добродетельних і альтруїстичних людей, які здатні приносити користь суспільству.



---

Отже, Конфуція, без перебільшення, можна вважати першим державно-політичним теоретиком, який поставив проблему етики влади, розуміючи її як форму зворотного зв'язку між владою і суспільством. Він вочевидь був першим, хто виходив із того, що саме пересічний громадянин має такі інтереси, які повинен першочергово враховувати суб'єкт влади та державного управління при виробленні державної політики. Однак Конфуцій не тільки відкрив і дослідив проблему етики влади, а й абсолютизував її. За Конфуцієм, морально-етична легітимація влади – це єдиний шлях державного управління, при цьому правова регламентація філософом повністю відкидається [14, с. 33-34]. Але навіть у такій формі етика Конфуція і сьогодні є актуальною та служить основою вчень про мораль і етичну культуру державних посадовців.

Для розуміння природи державного управління та етичних вимірів управлінської діяльності також важливі ідеї плеяди давньогрецьких мислителів. Так, головним принципом моральної філософії Сократа (470-399 до н.е.) є добродіяння, яке проявляє себе у вигляді наступної максими етики: «правити повинні знання». Ця вимога постулює філософські уявлення Сократа про розумні і справедливі засади держави і права. Філософ вважає, що царями і правителями можуть бути не ті, хто носить скіпетри, не ті, що обрані відомими вельможами, і не ті, які досягли влади силою або через обман, а ті, які вміють правити [28]. Отже, Сократ ратує за правління знаючих, а не панування старої родової аристократії чи новоявлених багатіїв. Висловлюючи певну невдоволеність демократією, Сократ не закликає до насильної зміни демократії на правління аристократії, а скоріше наполягає на необхідності удосконалення демократії у напрямку підвищення компетентності управління. Отже, сократівський ідеал державного устрою містить формулювання ідеально-раціональної сутності держави, в якій головним є принцип компетентності управлінців.

Частково перейнявши ідеї свого вчителя Сократа, Платон (428–248 до н.е.) продовжив філософські пошуки кращої форми устрою держави і вимог до тих, хто має нею керувати. Головні висновки філософа пов'язані зі створенням моделі ідеальної держави, про яку він розмірковує у праці «Держава» [21]. Вважаючи справжнім пізнанням лише філософське пізнання світу ідей, Платон дійшов висновку, що людський рід не позбавиться зла, допоки державні посади не займуть істинні філософи, що правильно мислять, або ж володарі в державах не стануть справжніми філософами. Детермінантою ідеальної держави має бути справедливість, яка, на думку Платона, полягає у тому, щоб кожен виконував свою справу, не брав чужого і не втрачав свого. Філософ вважає, що для забезпечення такої справедливості в державі необхідно утворити ієрархічну систему підлеглих, а саме: філософи мають правити; воїни – захищати державу; ремісники – служити і філософам, і воїнам. Платон трактує ідеальну державу як справедливе правління кращих, яке будується на засадах законності, а не на волі правителів. Істинні філософи не прагнуть влади, але їх правління потрібне для загального блага всієї держави. Платон зазначає, що головна ідея такої справедливої держави – не держава для філософів, а філософи – для держави, адже «у державі, де люди, яким випадає правити, менш за все прагнуть влади, керівництво здійснюється щонайкраще... а там, де правителі налаштовані протилежно, цілком інакше все виглядає...» [21, с. 215]. На думку філософа, якщо держава не відповідає ідеальному типу, то для людей, які в ній живуть, характерні помилкові цінності, ненаситне бажання збагатитися, досягти необмеженої свободи тощо.

Платон, як і Сократ, також критично ставиться до демократії, вважаючи таку форму правління недосконалою. Тому в іншій праці «Закони» ще одним з проектів кращої держави Платон обґрунтовує концепцію змішаного виду правління, де поєднуються монархія і демократія. На чолі цієї держави стоять 37 правителів, що обираються в процесі багатоетапних виборів і можуть володарювати не більше 20 років. Для управління платонівською державою також обирається Рада з 360 осіб та «нічні збори» – 10 наймудріших стражів закону. Ці стражі – аналог філософів з ідеальної держави, від компетентності яких залежить доля всієї держави.

Важливо зазначити, що в «Законах» Платон також звертає увагу на вплив географічних, кліматичних та інших факторів на форму державного устрою та характер законодавства. Ця ідея згодом вплине на філософські твори Ш. Монтеск'є.

У наш час, В. Віндельбанд, аналізуючи ідеї Сократа і Платона, зазначає, що погляди обох філософів об'єднує те, що кращим правителем має бути науково освічений громадянин, людина-патріот, яка піклується не про себе, а про державу, і яка служить загальному добробуту [5, с. 10].

---

---

Крім того, у суспільних ідеалах «Держави» і «Законів» Платона Віндельбанд вбачає реалізацію принципу культурної держави, в основі якої – спільні переконання та об'єднуюча робота людей над духовним змістом життя, що здатні з множини окремих особистостей утворити органічну єдність – державу.

***Додатково.** Держава (від ст. слав. деръжава — могутність) – це універсальна політична форма організації правління, що характеризується суверенною владою, політичним та публічним характером, реалізацією своїх повноважень на певній території через систему спеціально створених органів та організацій, за допомогою яких здійснюється політичне, економічне та ідеологічне управління суспільством.*

Погляди Сократа і Платона щодо кращої форми державного устрою, а також моральних основ діянь правителів знайшли своє продовження у працях Арістотеля (384-322 до н.е.). У філософії Арістотеля, категорія справедливості є стрижневою і трактується як державне благо та запорука загальної користі. На думку філософа, «в державі три чинники можуть вважатися однаковими за значенням: свобода, статки й чеснотливість» [2, с. 112]. Арістотель розвиває далі платонівські ідеї щодо соціального складу кращої держави. Філософ умовно поділяє всіх громадян на «тіло» та «душу» держави: до «тіла» він відносить ремісників, торговців та найманих працівників, що задовольняють потреби громадян; до «душі» – військових, суддів і вищі верстви. Визнаючи, що моральні якості людини не вроджені, а отримуються в процесі практичної діяльності людини, Арістотель також звертає увагу на те, що соціальний статус і посада державного управлінця в певній мірі визначають його поведінку. Філософ зазначає: «У державних органах влади, коли відбувається заміщення посад, часто той, хто керує, заміщується тим, хто є підлеглим; звичайно і ті, й інші прагнуть провести межу між собою та підлеглими і в зовнішньому вигляді, і в мові, і в знаках пошани» [2, с. 31].

***Додатково.** Закон – це нормативно-правовий акт, що приймається в особливому порядку органом законодавчої влади або референдумом, має вищу юридичну чинність і регулює найбільш важливі суспільні відносини.*

Міркування Арістотеля щодо кращої організації влади привели його до висновку, що «державна може існувати завдяки утвореній у ній рівновазі: ця засада має здійснюватися між вільними і рівними». На думку філософа, всі не мають можливості керувати одночасно, тому доцільно запровадити якусь періодичність (змінність) правління, аби різні люди мали можливість керувати державою. При цьому він визнає, що держава потребує перш за все «самодостатніх одиниць», тобто тих осіб, які здатні та спроможні керувати.

Справедливість, яка виступає головним мірилом якості державної влади у філософії Сократа, Платона та Арістотеля, стало домінантою філософських ідей відомого римського політичного діяча і оратора М. Т. Ціцерона (106-43 до н.е.). Мислитель наголошував: «Нема нічого більш ворожого державі, ніж несправедливість... Взагалі держава може управлятися... тільки завдяки великій справедливості» [5, с. 98]. У своїх працях «Про державу», «Про закони» та «Про природу богів» Ціцерон приділяв велику увагу формам державного устрою. Як переконаний республіканець він виступав проти повновладдя окремих осіб і найбільш непридатною формою правління вважав ту, за якою кращими є не ті, хто володіє знаннями, а найбагатші. Вважаючи чесноту головною передумовою приходу до влади, Ціцерон стверджував, що «чесноти призначені цілком, щоб ними керуватися, а їхнє найважливіше призначення – керувати державою» [33, с. 30]. Крім того, він наполягав, що державу слід доручати вченим людям, які не цураються будь-якої державної діяльності. На думку Ціцерона, державою можуть керувати одна людина (царська влада), кілька обраних (влада оптиматів) або всі громадяни (народна влада). Філософ зазначав, що «якщо держава буде керуватися випадковістю, вона загине». Тому влада повинна бути у руках найкращих людей, яким можна доручити державу і долю народу [33, с. 50–54].

---

Розвиток ідей давніх філософів знайшов своє продовження у працях мислителів епохи Відродження та Нового часу. Одним з найвідоміших філософів XV–XVI ст., який запропонував новий підхід до вирішення філософсько-культурних, зокрема морально-етичних питань у державному управлінні, був Н. Макіавеллі. У своєму творі «Государь» філософ розмірковує над проблемами природи влади, шляхів її завоювання, утримання та розширення. Макіавеллі не погоджується із твердженнями, що особливий статус у розвитку суспільства належить релігії. На його думку, світом править не Бог, а доля. Разом з цим, йдучи за Арістотелем і визнаючи політичну природу людини, Макіавеллі стверджував, що основою політичної поведінки людини є не християнська мораль, а вигода і сила.

Державець, з точки зору Макіавеллі, – це ідеальний політичний діяч, який наділений надзвичайними повноваженнями для здійснення перетворень у державі. Мислитель зазначає, що влада Державця виступає не засобом задоволення власних бажань, а способом реалізації загальнонаціональних інтересів. Державець повинен служити народові, залучаючи його на свій бік, «володар повинен уживатися зі своїми підданими так, щоб його не змушували змінюватися ніякі випадкові обставини» [18, с. 418–420].

За ідеєю Н. Макіавеллі, державна влада має бути сильною, виваженою, розумною, проте для досягнення, і власного благополуччя, і добробуту народу Державцю можна застосовувати різні методи, навіть й неприйнятні для більшості, адже «ціль виправдовує засоби».

Проблеми моральних законів влади, які вивчали прадавні філософи і мислителі епохи Відродження, набули вагомого значення в працях філософів Нового часу. Серед них одним з найвідоміших є Т. Гоббс, автор праці «Левіафан, або Матерія, форма та влада держави церковної та громадянської». Саме у цьому творі описана етика Гоббса у вигляді дев'ятнадцяти законів людського співжиття. Загальне правило, що випливає з цих законів, говорить: не роби іншому того, чого б не хотів самому собі. Це «золоте правило» моральності стало одним з основних в етиці. Згідно з теорією Т. Гоббса, закони моралі (природні закони) є веліннями розуму і пов'язані з богом лише в тому сенсі, що розум «дано кожній людині як мірило його діянь». Тому мораль, звільнена від релігійних санкцій, має підкорятися авторитету державної влади. Філософ вважає, що тільки держава, створена для забезпечення миру і безпеки, здатна гарантувати дотримання природних законів, надаючи їм характер законів цивільних. Таким чином, держава, яка «є єдиною особою, відповідальною за дії якої зробила себе велика кількість людей» [18, с. 197], стає вищим суддею у питаннях моральності.

Звідси, верховна влада, у розумінні Гоббса, стає джерелом як юридичних, так і моральних норм. І хоча філософом передбачається, що однією з основних передумов доброго правління виступає мораль, проте очевидним недоліком цієї теорії є недооцінювання внутрішніх моральних законів людини і нівелювання можливостей людини щодо власного етичного контролю та оцінки своїх вчинків.

*Додатково. Мораль – імперативно-оцінний спосіб людини до дійсності, котрий регулює поведінку людей з точки зору принципового протиставлення добра і зла (добро і зло – виступають абсолютними координатами моралі).*

З розвитком суспільства, поширенням наукових знань у більшості країн Європи у XVIII – XIX ст. певних змін набувають і філософські теорії. Одним з найвидатніших мислителів того часу є німецький філософ І. Кант. Його етичні погляди засновані на ідеї подвійної природи людини. На думку філософа, людина є єдністю двох джерел: емпіричного і трансцендентального («річ у собі»). Суперечливий характер цих двох засад визначає сутність і всі сторони діяльності людини. За Кантом, людині, в силу її емпіричної природи, притаманне скоріше зло, ніж добро. Тому, на думку філософа, єдиною умовою перемоги в людині добра над злом є Бог як вища форма моральної гармонії. Саме роздуми над моральними засадами особистості приводять І. Канта до введення поняття «категоричного імперативу» – вищого принципу моральності.

---

Категоричний імператив – це безумовний моральний припис, виконання якого є необхідним незалежно від того, є це корисним для людини чи ні. Апріорний характер категоричного імперативу визначає прагнення людей досягти моральної досконалості. У контексті категоричного імперативу Кант пояснює схильність людини до зла як здатність діяти всупереч моралі, усвідомлюючи при цьому вимоги морального закону. І хоча філософ визначає Бога «вищою формою моральної гармонії», проте він не пов’язує норми моралі з релігією. Кант стверджує, що моральний закон «міститься» не в богові, а в душі людини, у власному «Я».

Ідеї І. Канта важливі не тільки для розуміння суперечливої природи людини, її вчинків та законів моралі, але й для з’ясування правових засад державного устрою. На думку філософа, держава є об’єднанням спільноти людей, що підкорюються правовим законам. Саме підкорення праву відрізняє державу від інших об’єднань, що також носять соціальний характер, але ґрунтуються на законах добродійності. Такі об’єднання Кант називає етичними спільнотами і зазначає, що закони права в певній мірі відповідають моральним законам, тому й державу можна назвати етичною [13, с. 163].

Розвиваючи теорію держави, І. Кант наполягав на розмежуванні держави як соціального організму від сукупності її органів (державного апарату), через які здійснюється державне управління. Погоджуючись з Ш. Монтеск’є, він зазначав, що в кожній державі існує три влади, які складають єдину волю, що виступає у трьох іпостасях, а саме: верховна влада в особі законодавця, влада виконавча, що діє згідно із законом, та судова влада. Три влади доповнюють одна одну «для досконалості» і знаходяться у взаємній підлеглості у тому сенсі, що жодна з них не може прийняти на себе функції іншої. При цьому зауважує філософ, главою держави не може бути ніхто інший, крім самого народу (суверену). І лише за таких умов, стверджував І. Кант, можна забезпечити права кожному підданому держави.

Наслідком міркувань І. Канта є висновок, що більшу користь державі може принести не абсолютна монархія, а республіка з патріотичним урядом. Демократія ж, на думку Канта, не є прийнятною формою правління, адже в ній філософ убачає деспотизм і некероване прагнення кожного володарювати.

Філософські концепції завжди вважались «першоджерелами» більшості наукових теорій. Понятійний апарат, підходи до вивчення тієї чи іншої проблеми в рамках філософії були і залишаються базовими для багатьох наук, зокрема для соціології.

Найбільш цікавою є концепція М. Вебера. В основі його теорії соціології – культурологічний фундамент. Вихідною передумовою цієї теорії вченого можна вважати положення про те, що людина є культурною істотою, і суспільство розглядається як результат дій людини або як культурний продукт. Тому, на думку Вебера, до вивчення суспільства та усіх суспільних явищ і процесів слід підходити як до культурних продуктів [4, с. 23–26]. Цей важливий висновок дозволяє нам розглядати державне управління як явище, яке не лише характеризується культурними аспектами, але й само є «культурним продуктом».

Іншим науковим досягненням М. Вебера, що розкриває культурологічний зміст управлінської праці, є теорія бюрократії. У процесі пошуку нових методів організації праці Вебер приходив до висновку, що найефективнішим за інші є спосіб, що передбачає раціональну поведінку, впровадження конкретних процедур і правил та ін. Бюрократична модель, запропонована цим вченим, детермінується шістьма принципами:

- існування фіксованих і офіційних юридичних сфер, які упорядковуються правилами (законами чи адміністративними приписами);
- наявність жорсткої офіційної ієрархії та ранжирування рівнів повноважень, що характеризуються чіткою системою субординації, в якій вищі службовці спостерігають і контролюють нижчих;
- управління базується на написаних документах, які надалі зберігаються; група службовців разом з відповідними матеріальними засобами і «справами» утворює бюро;
- офісне управління, принаймні спеціалізовані види діяльності, що належать до нього, зазвичай передбачає спеціальну професійну підготовку; коли управління є повністю розвинутим, офісна діяльність вимагає від співробітників усієї їхньої працездатності та робочого часу;



---

– управління завжди здійснюється за загальними правилами, які є більш–менш стабільними, вичерпними і такими, що можуть бути вивченими.

Слід зауважити, що теорія бюрократії М. Вебера, хоча і спрямована на підвищення ефективності та посилення надійності і універсальності управлінських рішень, також містить загрозу індивідуальній свободі працівника, сприяє виробленню негнучкої, стандартної поведінки, зростанню бюрократичного апарату та підвищенню рівня некомпетентності бюрократів.

Розуміння культурологічних засад державного управління неможливе без глибокого аналізу психології управлінської праці. У цьому контексті слід передусім звернутися до найпоширенішого у психології діяльнісного підходу. Завдяки працям таких вчених, як Л. Виготський, О. Леонтьєв, С. Рубінштейн та ін., була розроблена концепція та низка принципів, в яких основу розуміння людини складає звернення до її предметної діяльності, що породжує усі психічні феномени, якості, процеси і стани людини, яка діє і вивчається на соціальному рівні.

Зокрема згідно з ідеями О. Леонтьєва, психіка людини формується в процесі діяльності і визначається її характером. На думку вченого, діяльність – це система процесів, які справджують ставлення суб'єкта до дійсності [16, с. 202]. Діяльність людини завжди носить предметний характер. У діяльності здійснюється ставлення людини до її життєвих потреб, дії людини завжди мотивовані. Леонтьєв зазначає, що діяльність суб'єкта опосередковується та регулюється психічним відбиттям реальності. Те, що в предметному світі виступає два суб'єкти як мотиви, цілі і умови діяльності людини, повинно бути не тільки сприйнято ним так чи інакше, але й уявлено, усвідомлено, затримано і відтворено в його пам'яті.

Будь–яка діяльність пов'язана з потребою, що може бути задоволена завдяки мотивам як загально значимим, так і мотивам особистісного, індивідуалістського значення. Спираючись на ці висновки, Леонтьєв зазначив, що існує дві принципові схеми, що виражають зв'язок між діяльністю і потребою. Перша передбачає послідовність «потреба – діяльність – потреба», інша – «діяльність – потреба – діяльність». При цьому автор визнає другу схему більш прийнятною, адже не бачить логіки в існуванні чогось мотивуючого, що передує самій діяльності [16, с. 147].

Отже, діяльнісний підхід розглядає діяльність як основу формування особистості. Види, форми, цілі та напрямки діяльності визначаються саме потребами людини, її мотивами до дій. У цьому розумінні людської психіки та характеристики її діяльнісної основи, на наш погляд, слід розглядати і генезу управлінської діяльності, а також особливості культури управління.

Саме в рамках діяльнісного підходу досліджують проблему культури управління більшість науковців. Спираючись на розуміння управління як цілеспрямованого впливу суб'єкта на об'єкт, під культурою управління можна розуміти певну теорію раціональної організації апарату управління, пошук найбільш ефективних засобів, форм і методів праці, розкриття ролі культурного елементу в ньому. Предмет культури управління включає завдання управлінцям освоїти різні методи вирішення організаційно-управлінських проблем, навчити їх ставити мету і аналізувати перешкоди ефективній роботі. До предмета управлінської культури також можна віднести питання технологічного характеру, способи отримання і переробки інформації, визначення оптимальної чисельності працівників апарату та організаційної структури установи, добір та розстановка кадрів тощо.

Культура управління поєднує дві категорії – культуру і управління, тому включає усі особливості як управлінської діяльності, так і культурного розвитку суспільства. Культура суспільства визначає основи управлінської культури; культура управління заснована на симбіозі загальної культури з процесами, які властиві управлінню. З іншого боку, управлінська культура відбиває стан напрацьованих методів і засобів діяльності, управлінських рішень і планів, а також правові та моральні відносини та дії суб'єктів управління між собою і з громадянами.

*Додатково. Культура управління – сукупність вимог, що висуваються до зовнішньої сторони цього процесу, а також як вимоги до індивідуальних якостей безпосередніх керівників.*



---

Механізм формування та розвитку культури управління, на думки А. Гладишева і В. Іванова, може бути представлений як система заходів, що включає: формування знань, управлінських концепцій, програм; розвиток управлінських відносин; мотивація творчої діяльності управлінців; розробка та впровадження новітніх управлінських технологій; виховання поваги у суспільстві до соціальних інститутів, держави, моралі, права тощо [29, с. 261-263].

Отже, узагальнюючи проведене теоретичне дослідження, можна зробити основний висновок, що культура управління – це, по-перше, система знань, форм і методів управлінської діяльності, а по-друге, це якість управлінських відносин та самої діяльності в усіх її проявах (формування мети та плану дій, пошук способів та технологій їх реалізації, аналіз отриманого управлінського рішення тощо). Тож для вивчення і розуміння проблем культури управління слід підходити з позиції комплексного аналізу різних аспектів управлінської діяльності, враховуючи і умови формування культури управління, і наслідки її функціонування.

Цікаві ідеї щодо врахування культурологічного аспекту в державно-управлінській діяльності пропонуються окремими авторами в кінці ХХ ст., зокрема, Б. Гурне та Г. Райтом. При цьому необхідно зазначити, якщо Б. Гурне звертає увагу на культуру в контексті соціальних та гуманітарних аспектів управління, а саме на культуру відносин між службовцями та адміністрацією і громадськістю [11; 22], то Г. Райт глибше розглядає поняття культури управління, пов'язуючи її з багатьма факторами, що існують в суспільстві: економікою, рівнем технології, соціальною організацією, релігією та традиціями. Зокрема він виділяв два чинники культури, що впливають на державне управління: цінності, які ототожнюються з соціальними, економічними та політичними інституціями в суспільстві, а також рівень довіри і прихильності серед індивідів у суспільстві. Вчений вважав, що там, де є висока довіра до інституцій, там є низька потреба адміністративної влади [27, с. 21–22].

Крім того, аналізуючи національні особливості державно-управлінської діяльності в різних країнах, Г. Райт виділяє низку головних характеристик (індикаторів) культури управління, серед яких: наявні суспільні цінності, рівень персоніфікації влади, співвідношення власних та державних (суспільних) інтересів, рівень бюрократизації та корумпованості влади тощо [27, с. 34].

***Додатково.** Управлінська діяльність – це сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.*

Низка інших авторів, серед яких А. Мельник, А. Васіна, Л. Гордієнко, О. Оболенський та інші, також детально проаналізували організаційну структуру державного управління та шляхи її реформування з точки зору структурно-функціонального підходу. Вчені розглядають систему державних органів як прояв культури державного управління, заснованої на певних цінностях та інтересах індивідів. Зокрема, такі науковці зазначили, що «державне управління через діяльність своїх управлінських компонентів зобов'язане представляти і забезпечувати в реалізації корінні й комплексні потреби, інтереси і цілі життя людей» [7, с. 157].

Що стосується об'єктивізації виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади, то вона йде від комплексу джерел, серед яких: природничо-географічні умови, природничо-суспільні умови, культурно-історична спадщина, традиції і структура соціального життя, об'єктивне в духовній культурі та ін. Аналізуючи культурні аспекти проблем державно-управлінської діяльності, то вони звертають увагу на те, що одними з головних причин бюрократизації державних органів є: нераціональність побудови державного апарату (наявність дублюючих, паралельних структур); низький рівень контролю за дотриманням встановлених процедур; недостатність професіоналізму державних службовців та ін. [9, с. 76]. На наш погляд, названі причини мають суб'єктивний характер, а відтак прямо пов'язані з особистісними, отже, з культурними характеристиками суб'єктів державного управління.

Цінності та ідеали державноуправлінської діяльності є основним об'єктом дослідження представників аксіологічного підходу. Аксіологічний підхід до розгляду державного управління

---

є основою для формування нової концепції системи управління в Україні. Ця концепція («ціннісно-проектно-технологічна») має включати в себе «ціннісно-орієнтаційну підсистему, плануючу підсистему, підсистему узгодження інтересів різних груп еліт і соціальних шарів, формування і реалізації інноваційного потенціалу, аналізу, узагальнення і застосування зарубіжного та вітчизняного досвіду державного будівництва, антикризового управління, контролю з боку громадян, захисту прав людини». Саме це, Ю. Сурмін, зазначаючи відмічає, що на шляху до вдосконалення державно-управлінської системи стає на заваді те, що українському суспільству ще властиві значні масштаби традиційних цінностей, оновлення яких йде дуже повільно. Крім того, він вважає, для формування дійсно дієвої системи влади в Українській державі на кожному з трьох гілок влади необхідні обмеження, які б примушували їх працювати не тільки в правовому, але й у моральному полі, а конкуренція між ними виступала б як додатковий цивілізуючий засіб [30, с. 50].

Слід відзначити, що згадані науковці головним чином розкривають окремі культурологічні аспекти державного управління і не розглядають його як об'єкт дослідження культури державного управління. Детальніше це питання аналізують такі українські дослідники, як Б. Гасвський, В. Ребкало, В. Князев та В. Цветков, а також зарубіжні вчені А. Іонова, В. Козбаненко та В. Шамхалов.

Філософсько-правове бачення культури державного управління є основним у роботах В. Князева, Т. Леліков, Н. Нижник та В. Цветкова. У своїх роботах ці вчені звертають увагу на те, що у вітчизняній науковій літературі мало ще досліджень з питань моралі та етики в управлінні, більшість їх публікацій зосереджено на вивченні ділових якостей управлінців [20, с. 16].

На думку В. Князева, основу культури державного управління складає мораль. Вчений зазначає, що мораль державних службовців – це особливості свідомості, взаємовідносин і поведінки людей, обумовлені специфікою державної управлінської діяльності. Специфічними є не тільки цілі та функції органів державної влади, але й безпосередні відносини між державними управлінцями та громадянами, що відбуваються на засадах служіння державного апарату інтересам народу [8, с. 254]. Враховуючи це, науковець вважає, що основою формування сучасної етики державного службовця можна назвати його «професійний» світогляд, який ґрунтується на усвідомленні, суб'єктизації мети, що ставиться перед ним як фахівцем.

В. Цветков також зазначив, що парадигма державного управління має збігатися з парадигмою моралі й високої етики державних управлінців. Державна політика, на його думку, стане моральною лише тоді, коли в центрі діяльності держави буде людина з її інтересами. Цветков особливо акцентує увагу на тому, що ефективність роботи апарату державного управління залежить від морального стану суспільних відносин і від професійної етики державних службовців. Будь-яке питання управлінської діяльності має етичний аспект, оскільки головним, визначальним у суспільному управлінні є людський чинник – люди з їх інтересами, потребами, поглядами тощо. Тому етика управлінської діяльності, на думку відомого фахівця, передбачає наявність і здійснення у відносинах між службовцями апарату, а також між ними і населенням цілої низки морально-етичних норм [10, с. 168-175].

Розглядаючи етику як один з аспектів управлінської праці, той же В. Цветков запропонував визначення поняття «культури управління». Це поняття охоплює матеріальні й духовні форми культури, впроваджені й використовувані в управлінні, у процесі створення і реалізації їх в управлінській діяльності. Це рівень духовного розвитку і відповідні знання людей, зайнятих в управлінській сфері, уміння й навички, необхідні для виконання своїх функцій. Учений вважав, що важливими елементами культури державного управління є метод і стиль управлінської діяльності, а також зазначав, що культура праці апарату управління – це ступінь досконалості його організації й функціонування, ... чим вища культура управління, тим вища і його ефективність. Він також звернув увагу на проблеми, що перешкоджають підвищенню рівня культури державного управління: вузьке правове забезпечення діяльності державних органів та їх службовців; складність чіткого визначення критеріїв оцінки культури управління, а також якості наданих державними органами послуг; недосконалість системи моральної та матеріальної мотивації державних службовців; невизначеність етики управління як самостійної галузі державного знання та ін. [32, с. 96–97].

---

Серед низки наукових досліджень, в яких вперше в Україні комплексно розглядається питання культури державного управління, слід виділити монографію «Культура державного управління: організаційний аспект» [6], авторами якої є українські вчені Б. Гаєвський та В. Ребкало. У цій роботі науковці детально зупиняються на таких аспектах проблемної теми: методологічні засади культури державного управління; культура управління в структурі діяльності органів державної влади; культура управління державних службовців; посадова управлінська культура та зв'язок між культурою державного управління й адміністративною реформою в Україні.

Аналізуючи культуру управління в структурі діяльності державних органів, автори зазначили, що це питання слід розглядати в двох аспектах: зовнішньому – в контексті організаційної досконалості державної системи України, та у внутрішньому – у функціональному стані владних інституцій [6, с. 36]. Вчені детально дослідили культуру законодавчої та виконавчої влади, яка визначається як досконалистю структури органів влади, так і обсягом і змістом повноважень. При цьому науковці доводять, що існує прямиий зв'язок між культурою державного управління та адекватністю законодавчої і виконавчої влади потребам населення.

На думку Б. Гаєвського та В. Ребкала, культура державного управління виявляє себе як у державному житті, так і у відносинах з державною владою, тому культура управлінської діяльності є тим підґрунтям, на якому будуються усі суспільно–державні відносини. Учені зазначають, що владно–управлінський апарат, його система цінностей та основних ідей впливають на формування і структуру громадянсько–культурних інститутів. При цьому зазначили науковці, існує й зворотній зв'язок між культурою державного управління і культурою населення, його традиціями та національними особливостями [6, с. 31-49].

Розглядаючи культуру управління у вимірі культури державного службовця, науковці визначають останню як відносно стійку систему професійних знань, оцінок і норм спілкування, яка пов'язана з політико–правовою культурою суспільства. Сьогодні, на культуру державних службовців впливає багато факторів: стан суспільства, його деморалізація та зміна соціальних цінностей, законодавче забезпечення державної служби, а також якості державних службовців (особистісні, професійні, фахові тощо). Крім того, культура державних службовців залежить від характеру соціально–політичного устрою, національних традицій, звичаїв, норм поведінки. Такої ж думки притримуються вчені М. Багмет та І. Хоржевська [26, с. 60-62].

Отже, нинішнє реформування публічного управління неможливе без пошуку недосконалості апарату не лише в конкретних посадовцях чи їхніх ідеях та переконаннях, а головним чином у самій системі державного управління. Тобто для удосконалення і державного апарату, і системи владних відносин слід, перш за все, переглянути функції, повноваження, цілі, структурну побудову і взаємодію органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Набувають особливого значення децентралізація та деконцентрація влади, і відповідно зміна акцентів управлінських відносин між центром та регіонами, що, в свою чергу, потребує певних змін і в культурі державного управління. Безперечно, важливою умовою реформування державного апарату має бути вдосконалення управлінської культури державних службовців, зокрема покращення системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів, самоменеджменту державних службовців, підвищення вимог щодо дотримання державними службовцями загальних правил поведінки, орієнтація управлінців на потреби та інтереси громадян тощо.

## **9.2. Зміст організаційної культури в системі адміністративного менеджменту**

Враховуючи головні функції державного управління та адміністрування (політико–адміністративну, економічну, соціальну та культурно–освітню) та низку допоміжних функцій (діловодство, юридичне забезпечення, зв'язки з громадськістю, інформаційне забезпечення та організація служб і процедур), можна розглядати культуру державного управління як певну систему різних видів культури, кожна з яких характеризує відповідний вид діяльності.

Система культури державного управління включає дві головні складові, а саме: культуру організаційної побудови органів державної влади та культуру управлінської діяльності. Оскільки державне управління ми визначили як цілеспрямовану організаційну діяльність державних ор-

ганів (інституцій), направлену на досягнення ними своїх цілей та виконання головних функцій, тому й перша складова культури державного управління – культура організаційної побудови органів державної влади – має розкриватися через структуру інститутів влади, головним принципом якої є поділ влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову. З іншого боку, культуру державного управління в контексті державної структури слід розглядати у двох аспектах: організаційної досконалості державної системи і функціональному стані владних державних інституцій. За Конституцією України, основними елементами державної структури України є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, прокуратура, система правосуддя, органи місцевого самоврядування.

Головними характеристиками державної структури є: по-перше, кількісний склад державних органів та їх посадовців, а, по-друге, обсяг повноважень цих органів та ступінь їх підпорядкованості і підзвітності іншим державним інституціям і народу як суб'єкту державної влади. Функціональний стан владних державних інституцій як вияв рівня культури державного управління об'єктивно породжує певні проблеми, які можна побачити у самій його організаційній структурі, що визначається відповідними Законами України (Рис. 9.1.).



*Рис. 9.1. Структура культури державного управління*

Структура інститутів влади безпосередньо впливає із сутності та цілей державного управління. Згідно з цим визначається кількісна потреба, розробляються моделі структур, утворюються необхідні організаційно-адміністративні одиниці. Конкретно-організаційна культура законодавчої, виконавчої та судової діяльності як управлінська система побудована на двох засадах, які визначають її рівень і соціально-правову ефективність. До першої належить організаційна структура відповідно Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, системи судових ор-



---

ганів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, до другої – рівень управлінської культури посадовців, що здійснюють свої повноваження у певній сфері державного управління. Організаційна конструкція зазначених вище інституцій влади представлена, насамперед, їх повноваженнями.

Слід зазначити, що сьогодні в Україні спостерігається неадекватність владної структуризації держави системі державного управління та рівню політизованості суспільства. При цьому на фоні достатньо низької (за західними мірками) кількості державних службовців в Україні посилюється незадоволення населення щодо «роздмухування» державних органів і зниження якості управлінських послуг. Цьому сприяють також часті зміни і в структурі державних органів, і в кадровому складі керівників вищих та регіональних органів влади в Україні. Крім того, недосконалість розподілу повноважень між державними інституціями, їх дублювання, а також протиріччя щодо підзвітності та підконтрольності державних органів іншим державним інституціям та народу України згідно з Конституцією – все це є показниками рівня культури державного управління та адміністрування.

Друга складова культури державного управління – культура управлінської діяльності – теж складається з декількох структурних елементів. Перш ніж розкрити їх зміст, слід зауважити, що культура державного управління, як і культура в загальному розумінні, є результатом людської діяльності, тобто за предметними та духовними формами культури завжди стоїть людина. Тому аналіз цих форм має передбачати аналіз дій людини в процесі її суспільної діяльності. Через це культура управлінської діяльності, перш за все, визначається культурою державних службовців, яка є відносно стійкою системою професійних знань, оцінок і норм спілкування, що безпосередньо пов'язана з політико-правовою культурою суспільства.

Культура державних службовців – це своєрідна форма соціального буття. Вона характеризується рівнем загальної культури, наявністю ділових якостей, необхідних для виконання роботи відповідно до посади, яку обіймає службовець. Культура державних службовців визначається також глибоким і всебічним знанням науки управління, вмінням використовувати ці знання у процесі своєї діяльності та стилем роботи працівника.

Слід зазначити, що управлінська культура визначається як об'єктивними умовами виховання, так і суб'єктивними мотиваціями, адаптацією до вимог відповідної державної інституції. На культуру державних службовців впливають соціальні ідеї та ціннісні орієнтації, притаманні цій соціально-економічній структурі, а також політична орієнтація в державі, інші економічні та соціально-психологічні чинники.

Друга складова культури державного управління, може бути розкрита через висвітлення таких структурних елементів, які вдало відображені на схемі розробленій науковцями М. Багметом, І. Хоржевською та О. Малікіною, що була надрукована в науковому журналі «Публічне управління та регіональний розвиток» [36, с. 69–70].

Чіткі відповіді на основні положення схеми можна знайти у глосарію, який міститься в кінці даного розділу.

А зараз варто підтвердити лише те, що дуже важливою складовою організаційної культури є комунікативна культура, яка базується на основних законах культури ділового спілкування, зміст і мета якого спрямовані на вирішення організаційних соціальних завдань. Культура ділового спілкування – це загальна сукупність нормативів, які передбачають певні правила ділових взаємовідносин, знання і вміння, пов'язані з обміном інформацією, використання засобів взаємовпливу, створення атмосфери взаєморозуміння. Основними елементами культури ділового спілкування є комунікативні установки, знання основ психології та вміння застосовувати дані знання відповідно до конкретної ситуації. Крім цього, важливими аспектами державно-управлінської праці є: вміння відбирати, опрацьовувати, аналізувати і ефективно використовувати професійно значущу інформацію, робити висновки та інформувати вище керівництво про стан справ у підпорядкованій сфері; здатність налагодити в колективі ділову, творчу атмосферу, доброзичливі стосунки з колегами та відвідувачами; вміння ефективно використовувати новітні технічні засоби, а також володіти сучасними методами ведення ділового спілкування, полеміки тощо.



---

Основними складовими комунікативної культури державних службовців є мистецтво говорити і мистецтво слухати. Досконале володіння мовою, її нормами в процесі мовленнєвої діяльності людини визначає її культуру мовлення. Мовленнєва культура службовців є показником їх професійної придатності, оскільки державна служба передбачає підвищену мовленнєву відповідальність посадовців усіх рівнів. Культура мовлення – це не лише правильність вимови та використання слів, це також точність, зрозумілість, багатство і виразність мови. Державні службовці вирішують широкий спектр питань соціально–економічного, культурного, організаційного характеру, отже, вони мають володіти мовними засобами офіційно–ділового, наукового, публіцистичного та розмовного стилів. Тому культура мовлення посадовців полягає не лише у дотриманні ними мовленнєвих норм, а й в умінні швидко і легко переходити з одного стилю на інший.

Іншим компонентом комунікативної культури є вміння слухати. Слухання являє собою процес сприйняття, осмислення і розуміння мови того, хто говорить. Слухання може бути нерелективним або релективним. Під час нерелективного слухання співрозмовник, до якого говорять, не висловлює свої зауваження з приводу почутого. Релекторне ж слухання передбачає активне втручання співрозмовника-слухача в розповідь іншого. Практика державно-управлінської діяльності свідчить, що часто ефективність вирішення багатьох проблем залежить саме від здатності чиновника уважно вислухати і з'ясувати суть прохання чи скарги клієнта, який звернувся до державного органу, або підлеглого працівника.

Слід додати, що спілкування в комплексному розумінні включає як процес взаємодії між людьми, так і акт передачі інформації – комунікацію. Під час передачі та отримання інформації утворюється певне комунікативне співтовариство, яке характеризується відносинами єдності, взаємозв'язку, взаєморозуміння, а також координацією процесу обміну інформацією, узгодженістю цінностей, організацією зв'язку між індивідами. Отже, комунікацію можна розглядати як процес двостороннього обміну ідеями та інформацією, що веде до взаємного розуміння.

На думку українських теоретиків державного управління О. Машкова, Н. Нижник та О. Оболенського, ефективність комунікацій у державноуправлінській діяльності цілком залежать від забезпечення достовірності та об'єктивності, повноти й своєчасності, оперативності і регулярності надходження інформації. У державному управлінні інформація виступає одночасно предметом і продуктом праці, тому підвищення вимог щодо формування, передачі та обробки ділової інформації посадовцями є одним з головних чинників вдосконалення комунікативної культури працівників органів влади [19, 20, 36]. За таких умов особливого значення набувають вміння посадовців працювати з комп'ютерною технікою та володіння навичками роботи в мережі Інтернет. Крім того, впровадження електронного урядування, яке спрямоване на те, щоб значно спростити процес надання управлінських послуг громадянам за допомогою засобів електронного зв'язку, потребуватиме саме цих комунікативних здібностей державних службовців.

Специфіка державної служби полягає в тому, що її ефективність залежить від уміння державних службовців працювати з людьми, організувати їх на виконання конкретних управлінських рішень, дій тощо. Культура державних службовців визначається через їх ставлення до громадян, через культуру поведінки в процесі здійснення своїх повноважень та реалізації функцій державного органу. Тобто культура держслужбовців характеризується рівнем дотримання ними етичних норм, або норм етики ділового спілкування. Етика ділового спілкування – це сукупність моральних норм, правил та уявлень, які регулюють поведінку людей і відносини між ними в процесі професійної діяльності. Етична культура державних службовців – це всеохоплююче поняття, яке є моральним критерієм як професіоналізму управлінців, так і їхньої діяльності щодо розв'язання питань, що стосуються збереження прав і законних інтересів громадян.

Специфічність професійної діяльності державних службовців, а саме – реалізація ними функцій державних органів, державної влади і держави в цілому – зумовлює особливі вимоги щодо професійної етики управлінців. Професійна етика державних службовців як сукупність моральних вимог передбачає наявність в них низки необхідних моральних та професійних якостей, а також дотримання певних принципів в здійсненні ними своїх повноважень. Серед таких принципів: повага до закону, соціальна відповідальність, верховенство прав та свобод громадян тощо. До морально–професійних характеристик державних службовців слід віднести: чесність,

---

порядність, справедливість, толерантність, доброзичливість, уважність, відповідальність, професіоналізм, компетентність, вміння організовувати і управляти тощо.

Дуже аргументовані в цьому плані є наукові доробки Г. Алмонда і С. Верби, які сформулювали основи громадянської культури стабільності [1]. Їх ідеї та рекомендації були закріплені в формалізованих та неформалізованих етичних нормах (Етичних кодексах, Кодексах поведінки тощо).

Для того, щоб максимально повно зрозуміти основи етичної культури, слід звернути, більшу увагу на результати наукових досліджень зарубіжних вчених, адже проблема етики в державному управлінні (публічному секторі) на Заході почала вивчатися значно раніше, ніж у пострадянських країнах.

Одним із перших дослідників з даного приводу став Денніс Томпсон. Він узагальнив думки А. Лоунтона, автора «Етичного менеджменту для державних службовців». Який вважав, що етика являє собою спробу систематизувати і визначити основи морального оцінювання. Крім того, зазначив, що в філософії права існує сильна традиція – традиція «природного права», яка розглядає закон як дещо несуттєве для системи етики, однак в межах цієї традиції існують необхідні взаємовідносини між законом і мораллю [17].

Далі Д. Томпсон підтримав точку зору Л. Купера про те, що однією з головних дилем етики є конфлікт відповідальності, який складається з трьох аспектів: конфлікту влади, ролевого конфлікту та конфлікту інтересів, що тісно пов'язані з певними цінностями управління та відповідями на головні питання етики: чи є це добре? чи є це правильно? чи є це тим, що необхідно?

У той же час Д. Томпсон погодився з твердженням професора К. Л'юїса, який окреслив тісний взаємозв'язок і взаємопроникнення трьох компонентів: законності, етики та ефективності діяльності державних органів і їх посадовців, а також стверджував, що етичні методи забезпечують державних службовців певними «інструментами», необхідними для здійснення морального вибору в тій чи іншій ситуації. Набір наведених «інструментів» включає: цінності державної служби, систематизовані перспективи, встановлення фактів, вибір засобів, встановлення зворотнього зв'язку та розробка системи оцінювання [15].

Накінець, Д. Томпсон розділяючи міркування директора Інституту етики (США) М. Джо-зефсона, зазначив те, що етика у державному управлінні значно відрізняється від звичайної етики. Вона є дуже специфічною, оскільки передбачає не тільки загальноприйняті норми етичної поведінки, але й певні специфічні правила [11]. Як доказ специфічності етики в державному управлінні Д. Томпсон запропонував такі особливі принципи діяльності державних посадовців: принцип інтересу громадськості (уся сила громадськості має бути використана лише на суспільні цілі, а не на власні); принцип незалежного об'єктивного судження (запобігання конфлікту інтересів); підконтрольність, підзвітність (всі дії державних органів мають бути відкритими і публічними); демократичне керівництво та відповідальність.

У цілому, зарубіжні і вітчизняні науковці погоджуються з тим, що етика державних службовців – це особливості свідомості, взаємовідносин і поведінки людей, обумовлені специфікою державно-управлінської діяльності. Тому й основою формування сучасної етичної культури державних службовців можна назвати їх «професійний» світогляд, який вибудовується на основі усвідомлення суб'єктивної мети, що ставиться перед ними як фахівцями державного управління.

Усе це можна дізнатися із наукових праць Д. Томпсона, який неодноразово визначив те, що «у щоденній роботі державних службовців проблеми, пов'язані з етикою, здаються менш важливими, ніж інші; однак через те, що етика впливає на вирішення всіх проблем без винятку, вона в кінці кінців може виявитися важливішою за все інше» [31].

Науковці Ємельянов В., Штиршов О. зазначають що сучасні механізми впровадження етичної інфраструктури у публічне управління дозволяє підтримувати у державному управлінні клімат, який сприяє дотриманню етичних і моральних норм, а також заходом, який протидіє корупції у державних службовців, але і для громадян, які живуть у цій країні [34, с. 5-9].

Однак, впровадження такого механізму можливе лише через створення відповідної нормативно-правової основи етичної експертної діяльності у державних установах. Для цього потрібне прийняття Закону України «Про етичну експертизу», який повинен визначати правові, органі-

---

заційні і фінансові основи експертної діяльності у державних установах, а також загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин у галузі державного управління. Другим документом повинне стати «Положення про організацію та проведення етичної експертизи», яке повинно стати необхідною умовою розвитку етичної інфраструктури, тому що це дозволяє здійснювати всебічний аналіз тієї чи іншої етичної проблеми, у тому числі і нормативно-правових актів з точки зору її етичної коректності, з'ясувати як враховані вимоги професії і моральні становлення суспільства [34, с. 8-9]

З наведеного вище огляду бачимо, що ключовими засобами регулювання управлінської діяльності та поведінки державних службовців є мораль і право, але не менш важливою, ніж етична, є культура права. Правова культура державних службовців – це різновид загальної культури, яка відбиває певний рівень їх правосвідомості, рівень володіння ними нормами права, готовність їх застосовувати та реалізувати професійну діяльність у правовому полі. Право виступає не лише джерелом діяльності державних службовців, але й політико-правовою межею свободи вибору управлінських дій, які за своїми формами й методами мають відповідати ціннісним правовим категоріям цього суспільства. Право – це найважливіша основа організованості, дисципліни, ініціативи та творчості в управлінській діяльності. Реалізація цих можливостей залежить, по-перше, від рівня професіоналізму державних службовців – наявності правових знань і намагання їх застосовувати в роботі, а по-друге, від загальної правової культури суспільства, органу, в якому працює державний службовець. При цьому правомірна поведінка суб'єкта державноуправлінської діяльності передбачає дотримання ним норм права з наміром досягнення соціально-корисного результату.

Забезпечення функціонування правових механізмів в усіх сферах соціально-економічного життя держави є одним з головних завдань органів влади та їх посадовців. Не менш важливою задачею є й підготовка, прийняття і застосування нормативно-правових актів. Якість чинного законодавства відбивається на ефективності розвитку економічної та соціально-культурної сфер держави, досконалості системи державного управління, на повноті забезпечення прав і свобод громадян, а в кінцевому результаті, на рівні життя людей. Відтак, успіх у розбудові правової держави в Україні цілком залежить від високого рівня правової культури державних службовців.

Правова культура є основою відтворення в суспільстві правового досвіду, розвитку інтелектуального та духовного потенціалу народу. Вона являє собою систему духовних і матеріальних цінностей в сфері функціонування права і охоплює всю сукупність найважливіших ціннісних компонентів правової реальності в її розвитку. За своїм змістом поняття «правова культура» включає: право, правосвідомість, правотворчість, правовідносини та правозастосування. У свою чергу, правосвідомість складається з правової ідеології (знання про право) та правової психології (ставлення до права) і поділяється на звичайну, професійну і наукову. Враховуючи вищезазначене, можна сказати, що правова культура державних службовців – це вид культури, що формується в процесі професійної реалізації права працівниками органів державного управління.

Практика державно-управлінської діяльності в Україні свідчить, що державні службовці нерідко в своїй роботі демонструють нехтування або зловживання правом, низьку державну дисципліну, високий рівень корупції, правовий нігілізм тощо. Усі ці негативні явища є водночас результатом низької правової культури управлінців і основою, на якій ця правова культура формується.

Досвід країн світу, здобутий в ході становлення та розвитку демократії, свідчить, що ефективність демократичних перетворень, їх органічне входження в систему суспільних відносин цілком залежать від рівня політичної культури всього суспільства і державних управлінців зокрема. Якщо етична та правова культура державних службовців виступають у формі певних норм (рамки) поведінки та управлінської діяльності, то політична культура державних службовців є способом їх буття в політиці. Політична культура являє собою ступінь реалізації сутнісних можливостей державного службовця, його потенціал в державно-управлінській діяльності; вона безпосередньо впливає на ефективність державноуправлінської діяльності.

Політична культура виступає як спосіб здійснення політичної діяльності і характеризує систему політичних поглядів, знань, почуттів, політичних оцінок, традицій, звичаїв і норм. Вона

---

виявляється у певному стилі поведінки соціального суб'єкта в історично визначеній системі політичних відносин та закріплюється у ментальних структурах (політичних стереотипах, політичній свідомості, соціальній психології тощо).

Існує декілька підходів до інтерпретації поняття політичної культури. Проте всю сукупність підходів можна звести до трьох груп, головна відмінність між якими полягає у розумінні того, яке коло явищ охоплює політична культура у сфері політичного життя суспільства, соціальних груп та особи.

Перший (традиційний) підхід обмежує поняття політичної культури виключно суб'єктивними компонентами – сукупністю політичних установок стосовно певної політичної системи. Другий (комплексний) підхід включає до політичної культури політичну свідомість й особливості політичної поведінки людей. Відповідно до третього підходу, політична культура розглядається як сукупність стійких форм політичної свідомості та поведінки, а також характеру і способів функціонування політичних інститутів у межах певної політичної системи.

За визначенням вже згаданих американських вчених Г. Алмонда і С. Верби, політична культура є політичною системою, засвоєною у знаннях, почуттях і оцінках людей. Вчені вважають, що політичну культуру можна розглядати як сукупність психологічних орієнтацій на соціальні (політичні) об'єкти та процеси [1, с. 593-600]. Ця категорія обумовлена багатьма чинниками, але переважно соціально-економічними факторами, які характеризують відносини між спільнотами з приводу державної влади, а також соціальним середовищем, суспільством та його ціннісними установками, принципами і нормами. Політична культура виникає і формується в процесі політичної діяльності, продуктами якої є відповідна політична ідеологія, система цінностей, ідеалів, теорій, політичний досвід та традиції, стереотипи поведінки, суспільної думки тощо. Також в процесі політичної діяльності людей виникають ідеологічні, соціально-психологічні, інституціональні та функціональні структури суспільства. Через це політична культура державних службовців являє собою специфічний, історично обумовлений продукт управлінської діяльності, який виражає процес освоєння ними політичних відносин, розвитку їх особистої сутності і здатності застосовувати політичні знання на практиці. Вона виявляється у певному стилі поведінки в історично-визначеній системі політичних відносин (інтересах, нормах, установках тощо) і політичній діяльності та закріплюються в певних ментальних структурах (політичних міфах, стереотипах, свідомості тощо). Політична культура державних службовців віддзеркалює досягнутий рівень входження культури в політичну діяльність, політичної свідомості в реальну культуру суспільства.

На думку Ю. Кальниша, складовими політичної культури є: політична грамотність, політична свідомість і політична поведінка. Під політичною грамотністю науковець розуміє сукупність знань щодо конституційних прав і обов'язків, розуміння механізмів дії і взаємодії складових політичного процесу та усвідомлення свого місця і ролі у цьому процесі. Політична свідомість являє собою світоглядну основу поведінки суб'єкта політичного процесу, яка ґрунтується на політичній грамотності і визначає систему поглядів й морально-етичних норм щодо його участі у політичному процесі. Зрештою, політична поведінка є вищою формою втілення політичної культури. Як вважає вчений, політична поведінка учасників державотворчого процесу включає дотримання, виконання, використання і пропагування складових цивілізованого демократичного політичного процесу [12, с. 96].

Слід також зазначити, що формування і розвиток політичної культури державних службовців відбувається під впливом таких факторів, як досконалість правової системи держави, рівень розвитку політичної системи, демократичних традицій, громадянського суспільства, культурно-ментальних особливостей населення, історичного досвіду тощо. З іншого боку, політична культура держслужбовців формує свідоме ставлення до вимог Конституції України, впливає на зміну її норм. Без певної поваги до Конституції, права, закону неможливі реалізація та розвиток політичної культури державних службовців. Важливою об'єктивною умовою прояву в повній мірі політичної культури є чітка регламентація прав та обов'язків державного службовця.

Тож очевидно, що політична культура є показником характеру системи відносин, які складаються між учасниками політичного процесу, вона впливає на форми організації державної влади

---



---

та відносини між державою і громадянським суспільством. Вона є найбільш визначальною в системі державного управління, оскільки прямо чи опосередковано впливає на формування та здійснення державної політики в соціально-економічній і духовно-культурній сферах суспільства.

На думку західних та вітчизняних вчених, основним гальмом на шляху до демократичної політичної культури громадян та посадовців державних органів влади України залишаються соціально-психологічні стереотипи. У сучасному українському суспільстві і досі поширені уявлення, ідеали, орієнтації, форми мислення і поведінки, культивовані радянським режимом. Серед них: пасивність, інертність, залежність, безвідповідальність, моральний примітивізм. «Спадком» минулих літ в українській політичній ментальності виявляються такі протилежні орієнтації, як: поєднання бажання змін і страх перед ними; усвідомлення важливості демократичних перетворень і відмова від участі в них; готовність до діалогу і компромісів в одних випадках і нетерплячість в інших; недовіра до держави і покладання на неї.

Очевидно, що державні посадовці як носії політичної культури в цілому приймають нові демократичні правила, але водночас відчувають вплив старих поглядів та уявлень, залишаючись внутрішньо невільними і неспроможними діяти по-новому. Звідси стає зрозумілим, що демократизація держави вимагає формування особливого типу політичної культури державних управлінців та політиків, рисами якої мають бути: спрямування до загальнонаціональної згоди, плюралізм політичних поглядів, толерантність у відносинах учасників політичного процесу, пріоритетність громадянського суспільства та безумовне забезпечення прав і свобод громадян.

На сучасному етапі розвитку Україна гостро потребує термінового вироблення чіткої концепції інтегруючої ідеології, яка б сприяла соціальній і національній консолідації та вказувала напрямки здійснення процесу демократизації. Становлення демократичної політичної культури може відбутися лише через перехід від моноідеологічного суспільства до ідеологічного і політичного плюралізму. Головною рушійною силою в цьому процесі мають стати представники політичної еліти та державні управлінці України.

Узагальнюючи викладене, слід сказати, що комплексний підхід до аналізу культури державного управління та адміністрування через виділення її складових елементів дає можливість ґрунтовно дослідити різні аспекти державноуправлінської діяльності, пов'язані, зокрема, з політико-адміністративними, правовими та соціально-культурними напрямками роботи органів державної влади та їх посадовців. Результати аналізу запропонованої нами структури культури державноуправлінської діяльності доводять, що правова, етична та політична культура державних службовців взаємопов'язані, вони складають основу культури державного управління і є не тільки показниками якості управління, але й одними з головних чинників ефективності державного управління в цілому.

Наведений вище аналіз дозволяє зробити висновок, що культура державного управління як комплексна якісна характеристика управлінської діяльності через відображення конкретних форм взаємодії людей та організацій у процесі здійснення владно-управлінських відносин впливає і на якість організації державної влади, і на якість суспільного життя, і на досконалість професійної діяльності державних службовців, посадовців всіх рівнів: від Президента держави до працівників місцевих органів влади. До того ж, культура державного управління виступає базовою складовою всієї владної системи, завдяки їй досягаються політичні та економічні цілі. Лише за умови високого рівня розвитку та збалансованості всіх складових культури державного управління можливі, з одного боку, ефективне державне управління, а з іншого, позитивне сприйняття громадянами державних інституцій та налагодження продуктивних взаємозв'язків органів влади з громадськістю.

### **9.3. Чинники та фактори, що впливають на реформування організаційної культури в системі адміністративного менеджменту**

Культура управління, як і будь-який інший вид культури, змінюється залежно від змін в історичному, політичному, соціально-економічному або культурному-цивілізаційному устрої держави і суспільства. Культура державного управління завжди відповідає тим умовам, які визначають той чи інший етап розвитку суспільства і відповідний характер державно-владних відносин.



---

З цього приводу, ще у 2007 р. слушно зауважив Ю. Сурмін про те, що державне управління, що ґрунтується на культурних цінностях, перебуває під постійним впливом низки тенденцій і факторів суспільного розвитку, провідну роль серед яких відіграють процеси зовнішнього середовища і внутрішні рушії розвитку державного управління та адміністрування. Ці процеси, у свою чергу, відбуваються за умов дії цілої системи чинників соціального, економічного, політичного і ціннісно-ментального походження [30, с. 50].

З цим погоджується В. Цветков, який також зазначає, що система державних органів (як елемент культури державноуправлінської діяльності) визначається факторами як матеріального, так і духовного порядків. Серед них вчений виділяє: географічні чинники; державний устрій; політичний режим; національний склад країни; менталітет населення; правову культуру суспільства; пануючу ідеологію тощо [32, с. 127].

Отже, враховуючи викладене, можна зробити загальний висновок, що на культуру державного управління головним чином впливають політичні, соціально-економічні та ціннісно-ментальні чинники. Проте, на наш погляд, для вдосконалення державно-управлінської діяльності доцільно систематизувати і конкретизувати перелік факторів, завдяки яким формується та розвивається культура державного управління та адміністрування.

Отже, для визначення чинників, що впливають на культуру управління, слід усвідомлювати те, що управління є складним і багатофункціональним процесом. Культура управління визначається цілою системою факторів, головними серед яких є:

- рівень загальнокультурного розвитку країни, її матеріальне та духовне становище у конкретний період розвитку;
- рівень розвитку конкретного об'єкта управління, стан його потенціалу, зв'язки із зовнішнім середовищем, стан технології тощо;
- стан правової забезпеченості управлінської діяльності, адекватність правових норм країни і потреб конкретної організації;
- система зовнішніх зв'язків, які пов'язані з управлінською діяльністю;
- організаційно-правовий та організаційно-культурний порядок організації, установи, що визначає загальні (національні) та конкретні схеми поведінки працівників, які забезпечують запрограмований рівень культури управління;
- програми розрахункової ефективності праці управлінського персоналу, окремих складових управлінської діяльності.

Цей перелік чинників слід доповнити також рівнем управлінської культури всіх гілок влади.

Узагальнивши викладені вище фактори впливу на культуру управління, можна зазначити, що управлінська діяльність формується і розвивається під впливом, з одного боку, зовнішніх умов (рівня соціально-економічного і культурного розвитку держави, відповідного правового забезпечення процесу управління), а з іншого – внутрішніх умов (організаційно-культурного порядку, норм та зразків поведінки управлінців, методів організації ефективного управління тощо).

Слід враховувати, що культура управління у виробничій сфері впливає на якість організаційних зв'язків, взаємовідносин працівників, робочої атмосфери та, в кінцевому результаті, на продуктивність виробництва. Що ж до культури державного управління як специфічного виду культури управління, то вона не тільки залежить від стану розвитку країни, але й сама впливає на цей стан. Тож виявлений в ході дослідження діалектичний взаємозв'язок між рівнем культури державного управління та рівнем соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку держави дозволяє нам виділити систему основних факторів впливу.

На нашу думку, сукупність основних факторів можна умовно поділити на групи, які визначаються за способом, характером та джерелами їх впливу. За способом впливу фактори можуть бути зовнішніми та внутрішніми, при цьому, внутрішні за характером впливу поділяються на об'єктивні і суб'єктивні чинники, а за джерелами впливу – на групи історико-культурних, етнокультурних, соціально-економічних, морально-правових та світоглядно-ціннісних факторів.

Серед зовнішніх факторів найбільш впливовими є геополітичне положення та культурне оточення держави. Групу внутрішніх факторів складають: історичний досвід державотворення, традиції, звичаї та національний характер народу, а також етнічний склад населення – об'єктивні; суспільні цінності, ідеологія, світогляд і релігійні переконання громадян – суб'єктивні; а також

рівень життя і рівень освіти населення, моральні та правові норми, які можуть бути віднесені як до суб'єктивних, так і до об'єктивних чинників.

Перелічені зовнішні та внутрішні чинники впливу на культуру державного управління варто розглянути на такій схемі (Рис.9.2.).

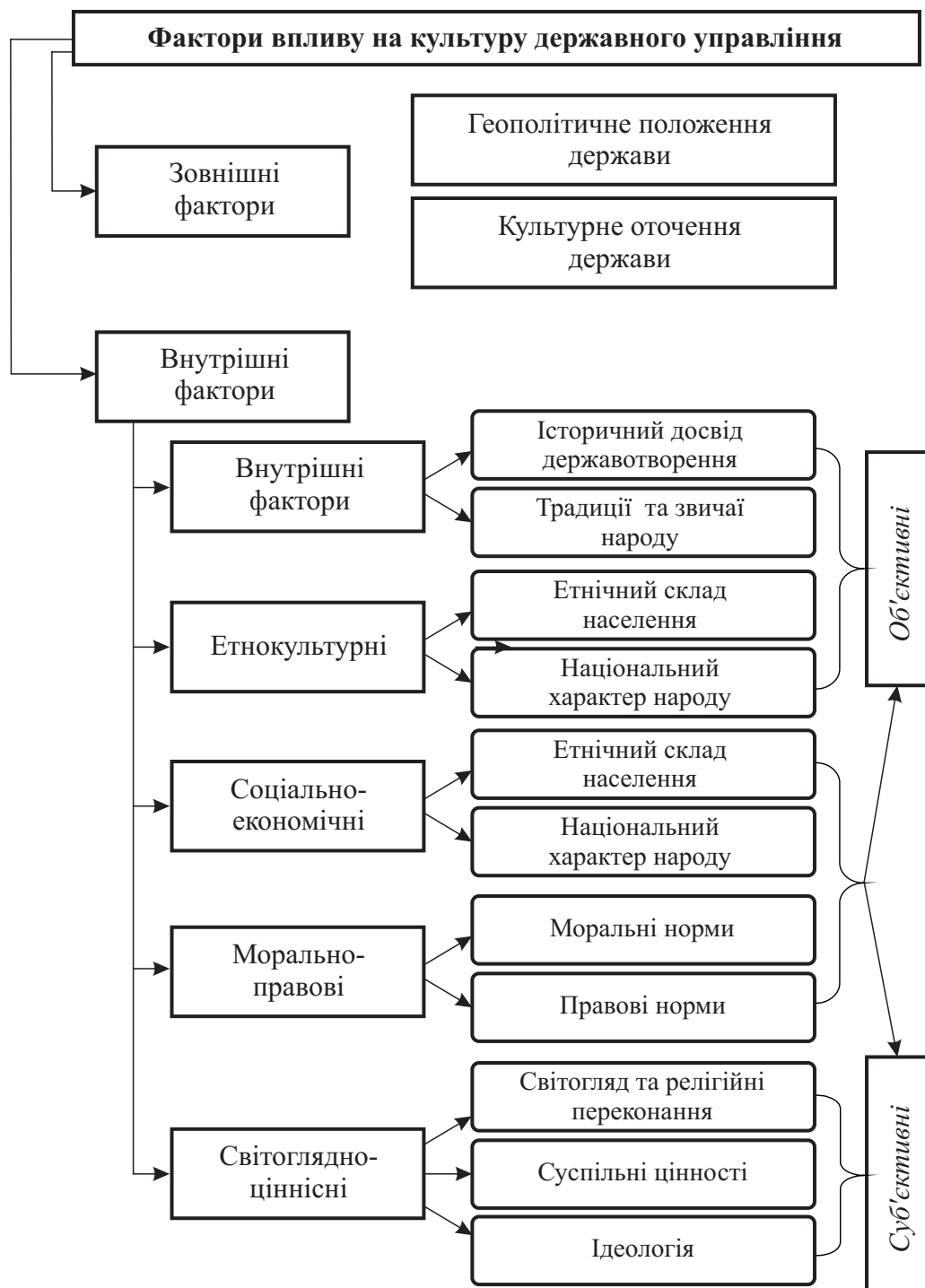


Рис. 9.2. Фактори впливу на культуру державного управління

Проаналізуємо систему запропонованих факторів та обґрунтуємо їх вплив на культуру державного управління.

На сучасному етапі розвитку нашої держави, в умовах демократизації суспільства, реформування адміністративного устрою України та оновлення сутності суспільно-владних відносин

---

геополітичне положення країни характеризується, по-перше, значною увагою до її розвитку з боку інших держав світу (Російської Федерації, а також Заходу та Америки) і майже регулярними їх спробами вплинути на перебіг політичних подій в Україні, по-друге, все ще розмитістю власних орієнтирів щодо зовнішньополітичних та економічних зв'язків. Дійсно, Україна визнає свій історичний зв'язок з Росією, однак в той же час орієнтується на Захід. Незалежна Україна достатньо велика і потенційно багата держава, яка може претендувати на важливу роль у Східній Європі, тобто бути повноправним суб'єктом геополітики. Але після розв'язання Російською Федерацією гібридної війни, анексування Криму, агресивних дій на Донбасі і в акваторії Азовського моря, слушним стало прийняття змін до Конституції України, щодо проголошення курсу на входження до НАТО і ЄС з метою посилення української системи колективної безпеки і оборони.

Ще раніше цій ж меті було підпорядковане і запровадження 28 листопада 2018 р. Закону «Про введення військового стану» в 10 областях України. Отже, вірним стали твердження Президента України та урядові рішення, як і патріотично налаштованих й свідомих громадян про необхідність і доцільність імплементації євроатлантичних критеріїв і стандартів.

Сучасна Україна про те, стоїть перед вибором двох геополітичних стратегій: стратегії вибору і стратегії балансу інтересів. Перша відповідає рівневі розвитку самостійної держави, спроможної вибирати собі стратегічних партнерів на взаємовигідних умовах. Друга відповідає ситуації зовнішньої залежності України від партнерів по СНД (у першу чергу, Росії) та країн Європи, які визначають її геополітичний курс з урахуванням кон'юнктури та своїх власних інтересів. Характерними рисами сучасної української геополітики є декларування відсутності політичного супротивника, будь-яких вимог або претензій до сусідніх держав, а також спроба подвійної орієнтації на Росію та Захід. Це свідчило про те, що Україна лише наближалася до статусу суб'єкта геополітики, залишаючись поки що об'єктом гри зовнішніх геополітичних сил.

Наведений аналіз геополітичного становища України свідчить, що українська політична еліта постійно прагне в геополітичній орієнтації до компромісу, а насправді, ухилялася від відповідальності за власний зовнішньополітичний курс. Пошук сильного захисника власної нації і держави – це риса, яка йде з глибокої давнини, можливо, з часів Б. Хмельницького. Така геополітична залежність зумовила появу певних рис поведінки значної частини українців, у тому числі і представників управлінського апарату. Серед цих рис: мімікрія, уміння пристосовуватися до інтересів чужих для власного державотворення політичних сил, займати позицію політичної роздвоєності, втрачати почуття єдиної нації тощо. Очевидно, що згадані орієнтації та конкретні риси поведінки в минулому визначають відповідні аспекти культури державного управління і сьогодні. Тож, нинішній політичний стан держави показує, що в державному апараті превалюють саме такі пристосовницькі характеристики культури управління.

Щодо іншого зовнішнього фактора впливу – культурного оточення – можна сказати, що він тісно пов'язаний з попереднім фактором: геополітичний простір постійно підпадає під вплив «зовнішнього середовища». Безпосередня близькість України до Росії, країн СНД, Західної Європи та східноазійських країн вплинула на різнобарвність української культури. Комплекс культурних характеристик, що складається з елементів російської, білоруської, єврейської, польської та багатьох інших культур, зумовив історичні зміни в ментальності, культурних та політичних орієнтаціях українців. Це насамперед стосується мовних і релігійних уподобань українців. Очевидними є розбіжності в культурних орієнтаціях, традиціях та навіть суспільних цінностях серед населення Сходу, Заходу та Півдня України. Дані розбіжності, безумовно, відбиваються і на культурі державного управління: як на поглядах щодо державної структури, так і на якостях, притаманних державним службовцям. Однак у сучасних умовах культурної глобалізації, що характеризується прискоренням процесу уніфікації та поширення передового досвіду в економічній і культурній сфері, розвиток культури державного управління визначається дією мультикультурних факторів, які поєднують різні традиції, суспільні цінності, соціальні норми тощо.

Особливо це проявилось під час надання Томосу Українській Православній церкві. Взагалі комплекс внутрішніх факторів, визначених за джерелами впливу, можна об'єднати у п'ять груп: історико-культурні, етнокультурні, світоглядно-ціннісні, соціально-економічні та морально-правові фактори. Охарактеризуємо кожну групу і спробуємо довести зв'язок кожного фактора з культурою державного управління.

---

До історико–культурних факторів слід віднести історичний досвід державотворення та традиції і звичаї. Історія України – це історія бездержавності. Володарі змінювалися, а українці жили самі по собі, з готовністю чи без, але завжди слугували новому панові. Українці не зуміли протистояти ані полонізації, ані русифікації. Протягом багатьох століть український народ виборював свою незалежність. Зазнавши поневолення, утисків, геноциду з боку сусідніх держав та нападників, Україна не набула досвіду власної державності, відповідних традицій державотворення, і тому в свідомості українців сформувалися такі риси, як покірність та смирення і водночас пристосування та ненависть до тих, хто при владі. Разом з цим короткотривалий позитивний досвід Запорізької Січі та УНР все ж таки укріпив віру українців у можливість мати власну незалежну державу.

З радянських часів Україна успадкувала адміністративно–командну систему владних відносин, нерозвиненість демократичних традицій, правової, політичної культури суспільства. Незалежність держави, отримана в 1991 році, поставила перед українською владою багато питань і проблем, пов'язаних з необхідністю формувати якісно нові суспільні відносини, соціальні та політичні інститути, нову культуру управління. За таких умов головні атрибути культури – традиції (від лат *traditio* – передача) – різновиди звичаю, що історично складаються і передаються від покоління до покоління; порядки, правила поведінки, – набувають нового змісту під впливом змін. Традиції та звичаї українського народу переважно визначаються історичним досвідом розвитку держави та відбивають об'єктивні умови існування суспільства, наступність у суспільному житті, а також фіксують найважливіші моменти. Традиції та звичаї, які акумулюють досвід народу, служать засобом управління поведінкою людей та формування норм моралі.

На сучасному етапі історичного розвитку нашої держави відбувається формування та закріплення нових традицій, що відбивають особливості розбудови демократичної, правової держави та громадянського суспільства. Закріплення цих традицій впливає на подальший розвиток культури державного управління, а також безпосередньо залежить від самих державних службовців, які не лише дотримуються культурних традицій, але й активно сприяють їх усталенню в житті суспільства.

Етнокультурні фактори впливу на культуру державного управління включають етнічний склад населення України та особливості національного характеру народу, які безпосередньо пов'язані з його етнічними характеристиками. Виходячи з історичних передумов існування української нації, її формування та розвитку, які обумовлюються численними нападами на українські землі інших держав, завоювання їх іншими народами, можна говорити про поліетнічність українського народу. ЕтнODEMOграфічну картину України складають декілька етНОгруп, серед них: росіяни, євреї, білоруси, молдовани, кримські татари, болгари, поляки, угорці та румуни. Крім того, вчені виділяють ще низку малочислених етнічних груп, таких як греки, казанські татари, вірмени, німці, цигани, гагаузи, грузини, словаки, чехи, латиші, литовці, естонці та ін. Безумовно, переважна більшість українського народу належить до титульної української нації – понад 77 % всього населення України. При цьому велику групу обіймають росіяни – близько 18 %. Решта етнічних груп українського народу складає менше 5 % від загальної кількості населення держави. Слід також відзначити, що у зв'язку зі зростанням міжнаціональної напруги на колишньому територіальному пострадянському просторі, а також на тлі поширення міжнародних економічних зв'язків України з іншими державами спостерігається збільшення потоків груп інших національностей (чеченців, абхазців, китайців, інших народів Сходу) [35].

Безумовно, що така поліетнічність народу України характеризує наявність мультикультурності як в цілому в культурі держави, так і в культурі державного управління. Кожна нація, кожна етнічна спільнота має свої особливості культури, свої традиції та соціально–ціннісні орієнтації. Усі ці особливості зумовлюють специфічні риси культури управління в державній сфері залежно від того, яка етнічна група (групи) є домінуючою на тій чи іншій території. Крім того, представники державної влади теж є носіями тієї чи іншої етнічної культури, а отже, володіють певними етнічними особливостями, які впливають на формування їх етичної, правової та політичної культури як складових культури державного управління.

Культурно–ментальні особливості етносів складають так званий національний характер народу (під народом у даному контексті розуміється інтегроване на основі національної ідеї насе-



---

лення, що презентує єдину державу). Очевидно, що кожен народ має свій національний характер, який насамперед пов'язаний з особливостями його культурно–цивілізаційної ідентифікації і передбачає з'ясування того, якою мірою певний народ може виступати у вигляді цілісної особи, що має певні психологічні риси. Національний характер – це спосіб світовідчуття, притаманний національній спільноті на певному етапі розвитку. Він включає в себе національні почуття, звички, риси характеру, традиції тощо. Іншими словами, національний характер є своєрідним специфічним поєднанням загальнолюдських рис у конкретних історичних і соціально–економічних умовах буття нації.

Поняття «національний характер» передбачає народ як певну цілісність та єдність історичного суб'єкта. Поряд з цим, народ як істота містично–надіндивідуальна виявляє себе як самобутній тип особи, що має психологічні риси характеру. Комплекс психологічних рис українського народу, що виникає за умов культурно–цивілізаційного буття, має свій генезис, формується шляхом відповіді на певні виклики історичної ситуації і не підлягає швидкій зміні. Носієм національного характеру є не якийсь типовий українець, а народ як істота надіндивідуальна, культурно–цивілізаційний вимір історичного буття якої здійснює проекцію сьогодення через минуле та майбутнє. Таким чином, національний характер є формуючим чинником психіки індивідуума, він здійснює національну ідентифікацію як спосіб людського існування.

Аналіз культурно–ментальних характеристик українського народу дозволяє зробити наступний висновок: як сукупність психологічних рис, які презентують ціннісне відношення до світу та належність до особливого різновиду світовідчуття та світобачення, національний характер та культура державних службовців, що є носіями певних особистісних орієнтацій, знаходяться у нерозривному зв'язку. Тому врахування цього зв'язку є необхідною умовою вдосконалення та перспективного розвитку культури державного управління і підвищення ефективності державного управління.

З наведених вище факторів впливу на культуру державного управління (історичний досвід, традиції, етнічний склад населення та національний характер народу) впливають світоглядно–ціннісні характеристики українського народу, що також відбиваються на особливостях державного устрою та системі державно–владних відносин. Світогляд – це одна з форм свідомості людини, невід'ємний атрибут життєдіяльності людей; це сукупність цілісних уявлень про світ та місце людини в світі. Іншими словами, це інтегральне духовне утворення, яке спонукає до практичної дії, до певного способу життя; це певна картина сприйняття культурно освоєного світу. Саме через це світогляд – не лише знання й усвідомлення, а і духовно–практичне засвоєння світу, каталізатор протиставлення світові дійсному світу ідеалів, цілей і сподівань особистості.

Розглядаючи світогляд як сукупність поглядів, оцінок, норм і установок, що визначають ставлення людини до світу і виступають як орієнтири та регулятори його поведінки, слід аналізувати його вплив у комплексі з такими категоріями, як суспільні цінності та релігійні переконання. Суспільні цінності – це загальноприйняті переконання відносно цілей, яких людина повинна прагнути і які складають основу моральних принципів. Цінності формуються суспільством поступово, через відбір певних видів поведінки та досвіду людей. Спочатку вони з'являються як сукупність звичок, прийомів людського побуту, специфічної форми поведінки, що передаються від покоління до покоління як ознаки власне людського способу життя. З часом ці прийоми побуту закріплюються, схематизуються в таких нормативних утвореннях, як традиції, обряди, звичаї та ритуали. У подальшому ціннісні взірці транслюються, зберігаються і передаються через соціальні інститути.

І хоча система суспільних цінностей носить консервативний характер і тому вона дуже повільно змінюється, з часом цінності трансформуються залежно від змін суспільного устрою, ідеалів та цілей людської життєдіяльності. Так, радянські цінності, які багато в чому були позитивними, з набуттям незалежності України змінилися на інші. Проте задекларовані нові цінності не стали реальними регуляторами соціального життя, оскільки вони не відразу знайшли підтримки переважної більшості населення й не були забезпечені відповідними законами і політичними рішеннями. Перед українським суспільством постала ситуація, коли старі цінності були зруйновані, а нові не знайшли свого утвердження в свідомості народу. Це певною мірою пояснює наяв-



---

ність подвійної моралі в культурі громадян та державних службовців, а також ускладнює процес формування нової ідеології європейськості в Україні. Проте слід зазначити, що виміри цінності здійснюються на основі таких абсолютних критеріїв, як істина, добро, краса, людська гідність, свобода, честь, справедливість, відповідальність, які майже не піддаються змінам в уявленні людей і характеризуються певною усталеністю.

Поряд із суспільними цінностями релігія є основою суспільної моралі. Релігія постулює світ ідеальних сутностей, що у практичному плані веде до обґрунтування пріоритету духу над тілом. Віра в Бога виступає головним способом осягнення буття і важливим регулятором життєдіяльності людей, що освоюють цей світ. Як форма світогляду людини релігія одночасно виступає атрибутом етносу. Етнічне і релігійне глибоко пов'язані між собою. Релігія (з лат. religio – благочестя, святиня, предмет культу) є багатограним складним суспільним явищем, яке виникає на певному етапі історичного розвитку суспільства і функціонує в нерозривному зв'язку з його життєдіяльністю. Як і суспільство в цілому, вона не залишається незмінною. Релігійна ситуація в Україні тісно пов'язана з вказаними раніш історико-культурними та етнокультурними особливостями. За роки незалежності України релігійна мережа зросла в декілька разів. Нині в Україні діє більше 33 тисяч релігійних організацій, 55 церков, конфесій, течій і напрямків віросповідання. Найбільш поширеним є християнство, при цьому Схід країни більше орієнтований на православ'я, а Захід – на католицизм. Християнська релігія вкоренилася в національний ґрунт, у результаті чого українська культура набула релігійного забарвлення. Релігійна мораль, яка базується на загальнолюдських цінностях, стала основою української суспільної моралі, відповідних суспільних цінностей, які, у свою чергу, відбиваються в етичних нормах поведінки громадян, у т. ч. і державних службовців, які не тільки погоджуються, а й сприяють реалізації рішення Вселенського патріархату про доцільність створення в Україні самостійної помісної Української православної церкви [35].

Протягом останнього тисячоліття християнство формувало духовне життя нашого народу, справляло вагомий вплив на його психологію та культурно-ментальні характеристики. Релігійна мораль, яка базується на загальнолюдських цінностях, слугує основою української суспільної моралі, відповідних суспільних цінностей, які, у свою чергу, відбиваються в етичних нормах поведінки громадян.

Аналізуючи тенденції розвитку релігійності українців, слід зазначити, що з кінця XIX ст. у суспільній свідомості населення України релігійна віра поступово замінюється ідеологією. Ідеологія як суспільний інститут належить до соціальних механізмів культивування і захисту духовності індивідів. До формування ідеології причетні і політики, і державні службовці. Якщо в радянські часи ідеологія державної еліти (комуністичної партії) формувала міцну віру в державну владу і світле майбутнє, то на сучасному етапі розвитку України спостерігається відсутність будь-якої ідеологічної настанови з боку держави, а це, в свою чергу, відбивається на певному дисбалансі суспільних цінностей. Національна ідея, про яку так часто говорять і яка може бути основою нової ідеології незалежної України, поки що залишається неосмисленим науковим поняттям. Невизначеність ідеологічної складової в культурі державного управління є очевидним гальмом розвитку якісно нових владно-суспільних відносин та причиною знецінення патріотизму як необхідної риси управлінця.

Наступна група – соціально-економічні фактори – включає рівень освіти та рівень (якість) життя населення. Рівень освіти визначає інтелектуальний потенціал нації (зокрема державних службовців), відповідний рівень досягнень в усіх сферах людської життєдіяльності, а також ступінь розвитку внутрішньої здатності громадян до засвоєння нових знань і реалізації їх на практиці. Зростання освітнього рівня населення і, відповідно, зміцнення інтелектуального потенціалу державного управління є передумовою формування якісної управлінської еліти, яка, в свою чергу, може стати генератором якісної культури державного управління.

Інший фактор – рівень життя – є показником задоволення матеріальних та духовних потреб населення. Чим вищий цей рівень задоволення, тим вища позитивна оцінка громадянами державної влади та її представників. У наукових дослідженнях використовується один з найвідоміших інтегрованих показників оцінки рівня та якості життя населення – Індекс людського розвитку

---

(ІЛР), що розраховується ООН з 1990 р. За визначенням ООН, рівень життя – це сукупність таких показників, як: здоров'я, у тому числі демографічні умови, їжа, одяг, фонди споживання і нагромадження, умови праці, освіта, у т. ч. письменність, житло, включаючи його благоустрій, соціальне забезпечення тощо. Взагалі ІЛР є інтегральною оцінкою трьох складових компонентів, що характеризують довголіття, рівень освіти та доходів населення країн світу, а саме:

- тривалість життя населення від 25 до 85 років;
- рівень освіти – 0-100 % (кількість років, які провів у режимі навчання після 15 років середній громадянин);
- обсяг ВВП на душу населення від 200 до 4000 \$ США.

За даними ООН Україна у 2017 р. мала показник ІЛР – 0,796, що визначає 85 ранг з 182 країн світу. При цьому індекс рівня освіти України склав 0,956, індекс тривалості життя – 0,712, а індекс ВВП на душу населення – 0,689. Слід зазначити, що з часу розпаду СРСР ранг України поступово знижується з 41 (1990 р.) до 85 (2017 р.). Сутність цього показника розкривається через потенціал нації відтворити себе в усіх сферах життєдіяльності, через здатність та прагнення прогресивно розвиватися, підвищуючи рівень добробуту в суспільстві. Рівень та якість життя населення, з одного боку, зумовлені певним рівнем соціально-економічного стану держави і відповідною культурою державного управління, а з другого – задоволеність матеріальних і духовних потреб громадян є тим підґрунтям, на якому виникає і розвивається управлінська культура не тільки державних службовців, а й усього народу [26, 45-46].

Узагальнюючи, треба відзначити, що державне управління є діяльністю, яка має загальнодержавний характер, тобто охоплює всі сфери життя суспільства. Тому до комплексу чинників і факторів, які визначають умови формування і розвитку культури державно-управлінської діяльності, входять як елементи соціально-економічної і культурної сфер життєдіяльності держави, так і внутрішні умови, що визначають специфіку діяльності державних службовців. Запропонована вище викладена система факторів впливу на культуру державного управління, на нашу думку, дозволяє зрозуміти причини багатьох проблем у державноуправлінській сфері. Крім того, вона може допомогти виявити головні пріоритети в налагодженні висококультурних управлінських відносин, а також можливі шляхи покращення культури державного управління і владно-суспільних відносин на шляху демократичного розвитку України.

#### **9.4. Навчання та підвищення кваліфікації управлінських кадрів**

Організаційно-правові засади кадрового забезпечення органів влади ґрунтуються на: Конституції України, законах України («Про державну службу» та «Про запобігання корупції»), Положеннях «Про Національне агентство України з питань державної служби» затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року №500 та «Про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 07 липня 2010 року №564 (із змінами), наказу Національного агентства України з питань державної служби від 19.04.2017 р. №86 «Про порядок організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби» та інших діючих нормативних актів з питань кадрової політики в Україні).

Згідно чинної законодавчої бази державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати базову вищу освіту та не рідше одного разу на п'ять років пройти навчання й мати документ про підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах, якими є Національна академія державного управління при президенті України (НАДУ), регіональні інститути НАДУ, низка університетів і центрів, які мають право надавати освітні і наукові послуги з підготовки і здійснення підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

До речі, ліцензію на таку послугу має й Інститут державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили, який має право здійснювати підготовку і підвищення кваліфікації за бакалаврськими та магістерськими програмами в галузі знань за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Крім того, Інститут здійснює підготовку кандидатських і докторських дисертацій у вищезазначеній галузі.

---

Важливим документом, що розкриває функціональність державної служби, а саме зміни характеру діяльності кадрових служб органів державної влади, прогнозує розвиток персоналу, планування кар'єри державних службовців, забезпечення їх професійного навчання, – є Комплексна програма підготовки державних службовців, затверджена Указом Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000 [23]. Переконані, що для покращення ефективності державної служби та створення найоптимальнішої структури державного управління з розмежуванням повноважень кожного органу необхідно виходити з чіткого розмежування функцій органів державної влади і їх посадових осіб, що значно впливає на процес добору кадрів на державну службу. Додамо, що питання кадрової політики в органах влади знайшли своє відображення у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [25], яка спрямована на розвиток професійного кадрового потенціалу державного управління та місцевого самоврядування шляхом якісного вдосконалення функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для професійної діяльності в цих органах.

Наступними документами, що розкривають стратегічну програму розвитку державної служби, є Послання Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади економічного і соціального розвитку України на 2002-2011 роки» та укази Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05.03.04 р. № 278 [24]. Ці документи спрямовані насамперед на становлення професійної і авторитетної державної служби, спроможної забезпечувати результативну та стабільну діяльність органів державної влади.

Кадрове забезпечення нової системи державного управління відповідно до Концепції адміністративної реформи є одним із напрямків її здійснення. Систему добору, призначення на посади, просування по службі визначено як один із напрямів адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС. Реформування системи державної служби України спрямоване на вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. Ці стратегічні положення були сформовані ще десять років тому, проте донині створення дієздатного державного апарату шляхом удосконаленого добору кадрів на державну службу в повній мірі не розкрито. У державному управлінні спостерігається певне нормативне неврегулювання деяких засадничих складових кадрового забезпечення.

Низка законодавчих та інших нормативно-правових документів щодо статусу державної служби та виконання деяких її функцій в Україні не врегульована. Так, наприклад, у Конституції України немає жодних критеріїв щодо статусу державної служби. Продовжуючи детальний аналіз нормативних документів, які є основною офіційною джерельною базою, зазначимо, що ще у Законі України «Про державну службу» у ст. 1 вказано що: державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. У цьому нормативно-правовому акті є норми, які сприяють інституціалізації статусу державної служби: проведення конкурсів, атестацій, привілеїв та гарантії державних службовців. У той же час закон зорієнтований не на принцип оцінювання та просування відповідно до професійних здібностей та якостей чи заслуг державних службовців, а на соціальний захист і збереження держслужбовців особливо у передпенсійному та пенсійному віці [3].

Слід зауважити, що нормативно-правова база, яка забезпечує функціонування кадрових процесів у державній службі України, є численною, проте більшість документів її реалізації зазвичай є дотичними та доповнюючими, іноді суперечливими. Загалом на початку 2000 років функціонування кадрових процесів у державній службі забезпечувалося понад 700 нормативно-правовими актами, серед яких більше 200 указів і розпоряджень Президента України, понад 400 різноманітних актів Кабінету Міністрів України та колишнього Головного управління державної служби України. Сьогодні, звичайно, кількість цих нормативних документів значно збільшилася.

Саме тому виникла необхідність удосконалення організаційно-правових засад функціонування кадрових процесів у державній службі та добору кадрів зокрема. Упродовж останніх років в Україні керівниками органів державної влади та їх структурних підрозділів і вітчизняними науковцями у цьому напрямку докладається багато зусиль. Свідченням цього є підготовка та аналіз нової редакції Закону України «Про державну службу», створення при Президентові України

---

Координаційної ради з питань державної служби, прийняття Концепції адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

До позитивних зрушень у напрямку вдосконалення кадрових процесів у державній службі та державного управління загалом можна віднести покращення організації та виховання керівних кадрів державної служби. Про це свідчить створення та діяльність школи вищого корпусу державної служби України. Декілька тисяч підготовлених управлінців у Національній Академії державного управління при Президентові України у Дніпропетровському, Львівському, Одеському, Харківському регіональних інститутах та низці ЗВО України, в тому числі отримали кваліфікацію магістра державного управління та магістра державної служби, а нині публічного управління та адміністрування.

Державні службовці і зокрема професійні посадові особи місцевого самоврядування є запорукою соціального, економічного, політичного, духовного розвитку територіальних громад. Побудова моделі професійної компетентності посадових осіб стало провідним чинником удосконалення системи підвищення їхньої кваліфікації.

Основними принципами формування моделі професійної компетентності посадовців державного управління та місцевого самоврядування є: системний підхід до визначення цілей професійної діяльності посадовців, орієнтований на формування професійних управлінських умінь, навичок та особистих здібностей; віддзеркалення вимог до професійної діяльності з урахуванням їх випереджального характеру; багатокomпонентність моделі, тобто об'єднання в одному утворенні всіх вимог до професійної діяльності посадової особи місцевого самоврядування.

При формуванні моделі професійної компетентності варто враховувати як загальні, так і спеціальні вимоги до посадових осіб місцевого самоврядування, що передбачають володіння такою сукупністю знань, умінь та навичок, що будуть надавати йому можливість:

- 1) забезпечувати діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування чи його виконавчого апарату відповідно до сучасних вимог та умов усіх сфер життя суспільства;
- 2) поєднувати знання з теорії державного управління та місцевого самоврядування з практикою;
- 3) володіти сучасною методологією обґрунтування та ухвалення управлінських рішень з урахуванням інтересів держави, територіальної громади, суспільства і кожної особи окремо на основі загальнолюдських цінностей;
- 4) володіти знаннями нормативно-правової бази, що стосується державного управління, місцевого самоврядування та сфери власної професійної діяльності;
- 5) розуміти суть економічних, соціальних, культурних, політичних процесів, що відбуваються в державі, та усвідомлювати питання внутрішньої та зовнішньої політики держави;
- 6) володіти стилістикою офіційних ділових документів, знати і дотримуватися загальних правил діловодства;
- 7) володіти уміннями та навичками застосування інформаційних технологій в процесі професійної діяльності;
- 8) володіти високою культурою спілкування, етично-моральними засадами діяльності.

Сформулюємо модель професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у вигляді такої схеми (Рис. 9.3.). Вона відображає такі особливості її різнопланових елементів, професіоналізму посадовців.

А тепер зробимо короткі узагальнення відносно здійснення навчання та підвищення кваліфікації управлінських об'єктів. Вони зводяться до того, що професійна компетентність людини формується в процесі її навчання, починаючи з навчальних закладів, у яких вона здобуває вперше професійну освіту, і закінчуючи навчанням упродовж її професійного життя. Посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування не є винятком з цього правила, тому варто розглядати формування їхньої професійної компетентності як в процесі навчання, так і підвищення кваліфікації. Вступаючи на службу в органи державної влади і місцевого самоврядування, людина вже, як правило, має професійну освіту (переважно вищу), а підвищення кваліфікації є обов'язковим процесом для дорослої людини, яка прагне самовдосконалення та саморозвитку, досягнення вершин у власній професійній діяльності.



## Компетенція посади в органі місцевого самоврядування



Рис. 9.3. Компетенція посади в органі місцевого самоврядування

А тепер зробимо короткі узагальнення відносно здійснення навчання та підвищення кваліфікації управлінських об'єктів. Вони зводяться до того, що професійна компетентність людини формується в процесі її навчання, починаючи з навчальних закладів, у яких вона здобуває вперше професійну освіту, і закінчуючи навчанням упродовж її професійного життя. Посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування не є винятком з цього правила, тому варто розглядати формування їхньої професійної компетентності як в процесі навчання, так і підвищення кваліфікації. Вступаючи на службу в органи державної влади і місцевого самоврядування, людина вже, як правило, має професійну освіту (переважно вищу), а підвищення кваліфікації є обов'язковим процесом для дорослої людини, яка прагне самовдосконалення та саморозвитку, досягнення вершин у власній професійній діяльності.

Згідно з чинним законодавством України підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – це навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

Тому основними видами підвищення кваліфікації є: навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; самостійне навчання (самоосвіта); тематичні постійно діючі семінари; спеціалізовані короткострокові навчальні курси; тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги; стажування в органах, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Строк та форми підвищення кваліфікації визначаються залежно від сфери діяльності службовця, при цьому термін підвищення кваліфікації з відривом від служби і збереженням заробітної



---

плати не може перевищувати чотирьох тижнів (за погодженням з Кабінетом Міністрів України, як виняток, – двох місяців), без відриву від служби – шести місяців. Відповідно до цього, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування проводиться:

- за програмами короткотермінових тематичних семінарів (не більше п’яти днів), спрямованих на підвищення рівня професійної компетентності посадовців окремого напрямку діяльності (спеціалізація відповідно до посадових обов’язків);
- за програмами постійно діючих семінарів (від одного навчального семестру до одного навчального року), спрямованих на підвищення професійної кваліфікації посадовців з урахуванням посадових потреб одного напрямку діяльності;
- за професійними програмами (чотири тижні з відривом від виробництва), спрямованих на комплексне фахове вдосконалення та оновлення професійних знань, умінь та навичок посадовців відповідно до їхніх посад та категорій;
- стажування проводиться з метою вивчення досвіду управлінської діяльності, здобуття практичних та організаційних навичок за фахом тощо.

У процесі підвищення кваліфікації має відбуватися зміцнення зв’язку навчального процесу та практики служби в органах місцевого самоврядування. На нашу думку, слід запровадити обов’язковим елементом підвищення кваліфікації стажування слухачів. Метою стажування є закріплення професійних знань, умінь, здобуття практичних, організаційних навичок за специфікою своєї діяльності, вивчення позитивного досвіду управлінської діяльності. Відповідно до чинного законодавства стажування може виступати як самостійний вид підвищення кваліфікації, так і частиною її навчального плану.

Організація процесу навчання в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації повинна відбуватися на основі раніше розглянутих методологічних положень.

Таким чином, розгляд основних історичних, теоретичних та практичних аспектів організаційної культури в системі менеджменту органів державної влади та місцевого самоврядування надало можливість окреслити сутнісні підходи та сформулювати основні категорії та поняття проблеми, а також проаналізувати як політико-правові засади, так і моральні норми й цінності, традиції і ритуали та символи, які притаманні державній службі, публічному управлінню та адмініструванню.

Що стосується здійснення навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та проведення підвищення кваліфікації, то цей процес забезпечується на загальнодержавному рівні відповідно освітньо-кваліфікаційних і професійних програм. Крім навчання та підвищення кваліфікації у державних та закладах вищої освіти і в регіональних центрах важливе значення займає і самоосвіта, яку здійснюють державні службовці і представники органів місцевого самоврядування. Вони намагаються протягом всього кар’єрного зростання самостійно впроваджувати в свою практику елементи кращих зразків світових і європейських управлінських та освітніх технологій.

Хоча, по-правді кажучи, діючи в Україні система підготовки та підвищення кваліфікацій управлінських кадрів незважаючи на певні досягнення є ще недостатньою і не завжди задовольняє потреби органів виконавчої влади та структур місцевого самоврядування.

### ***Питання для самоконтролю***

1. Назвіть найбільш вдале тлумачення організаційної культури, висловлені стародавніми філософами та іншими мудрецами.

2. Наведіть висловлення мислителів середньовіччя щодо окреслення проблем організаційної культури.

3. Як характеризують сучасні західні фахівці різнопланові аспекти організаційної культури у сфері політичного менеджменту і маркетингу?

4. Хто із сучасних вітчизняних дослідників та політиків найбільш вдало кваліфікує суть організаційної культури? Аргументуйте свій вибір.

5. Який взаємозв’язок має політичний менеджмент і маркетинг із функціонуванням сучасного публічного управління та адміністрування в Україні?

---

6. Як співвідноситься поняття «організаційна культура» в системі менеджменту в умовах децентралізації влади та євроінтеграції в Україні із стандартами професійної, комунікативної, правової і етичної культури?

7. Наведіть механізми впливу етичної інфраструктури на формування етично–моральних цінностей українського суспільства.

8. Назвіть чинники і фактори, які впливають на зміцнення в Україні організаційної культури в системі менеджменту органів державної влади і місцевого самоврядування.

9. Охарактеризуйте організаційно–освітні та правові засади здійснення в Україні навчання і підвищення кваліфікації управлінських кадрів.

10. Назвіть види та форми навчання і підвищення кваліфікації осіб, які працюють в органах державної влади і місцевого самоврядування.

11. Оцініть ефективність професійного вдосконалення та кар'єрного зростання персоналу у Вашому регіоні.

12. Окресліть шляхи удосконалення організації сучасного навчання та перепідготовки кадрів в системі менеджменту в органах державної влади і місцевого самоврядування.

### **Тестові завдання**

1. Вкажіть, які автори внесли найбільший вклад в розроблення проблеми організаційної культури в системі менеджменту органів державної влади і місцевого самоврядування

- а) Макіавеллі;
- б) Емерсон;
- в) Вебер;
- г) Монтеск'є;
- д) Гобс;
- е) Тейлор;
- є) все було розроблено на загальних законах логіки.

2. Назвіть документи, в яких найліпше відображається сукупність принципів організаційної культури в системі менеджменту управлінської сфери:

- а) статут організації;
- б) засновницький договір;
- в) фінансовий звіт;
- г) етичний кодекс організації;
- д) штатний розпис;
- е) наказ керівника закладу;
- є) інструктивні документи.

3. Що слід розуміти під терміном «менеджмент»?

- а) процес планування;
- б) керування якоюсь системою;
- в) управління будь-якою діяльністю;
- г) контроль та координація людських і матеріальних ресурсів.

4. Що є об'єктом вивчення менеджменту в управлінській системі державної влади і місцевого самоврядування?

- а) планування публічного управління та адміністрування;
- б) адміністративно-розпорядчі форми та види надання якісних послуг громадянам;
- в) функціонування окремих адміністративних підрозділів для здійснення контролю в управлінській сфері;
- г) спосіб, манера спілкування з людьми;
- д) наука про управління людськими відносинами.

5. На що, переважно, спрямовані функції в управлінській діяльності?

- а) досягнення виконання стратегічних і тактичних завдань та основної мети щодо покращення надання послуг для громадян;
- б) першочергове виконання пріоритетних та інших проектів;

---

в) покращення соціальних та інших показників у сфері діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

6. Назвіть складові інгредієнти організаційної культури, які сприяють підвищенню управлінського менеджменту.

- а) професійна культура;
- б) комунікативна культура;
- в) правова культура ;
- г) етична культура.

7. Назвіть прізвища зарубіжних вчених, які заслужили увагу у Деніса Томпсона щодо поглиблення теоретичних засад в планування організаційної культури в системі менеджменту управлінської діяльності.

- а) А. Лоутон;
- б) Л. Купер;
- в) К. Люїс;
- г) М. Джозефсон.

8. Що нового внесли в дослідження етичної інфраструктури вчені докт. наук з державного управління, професор В. Ємельянов і канд. наук з державного управління, доцент О. Штиршов?

- а) висвітлили зв'язки з організаційною культурою в системі менеджменту органів державної влади і місцевого самоврядування;
- б) розширили значення різнопланових аспектів етичної інфраструктури на покращення змісту організаційної культури і системи управлінського менеджменту;
- в) виокремили 9 індикаторів етичної культури, що посилюють якість організаційної культури у сфері управлінського менеджменту.

9. Що надає зворотній зв'язок студентам заочного відділення, які отримують кваліфікацію в галузі знань «Публічне управління та адміністрування»?

- а) практичне закріплення отриманих в університеті на відповідних посадах в органах державної влади та адміністрування;
- б) контроль з боку керівників підрозділів та різних інших установ за результатами навчання;
- в) взаємний обмін та збагачення інформації з метою покращення якості управлінською діяльністю.

10. Як отримання освіти в Інституті державного управління ЧНУ імені Петра Могили впливає на покращення надання послуг громадянам України у Вашому регіоні?

- а) кількісно поліпшує результати роботи та звітність у відповідних органах державної влади і місцевого самоврядування;
- б) сприяє та збагачує знання в управлінській діяльності й поліпшує оперативність, вміння та навички отримані під час навчання;
- в) урізноманітнює досвід проведення різнопланових заходів в системі менеджменту органів державної влади та місцевого самоврядування.

11. Підвищення кваліфікації у сфері управлінської діяльності є:

- а) здійснення обов'язкової планової освіти для осіб, які працюють в органах державної влади та місцевого самоврядування;
  - б) отримання необхідних знань на основі прийнятих нових законодавчих актів та інструкцій в умовах здійснення децентралізації влади та імплементації європейських і євроінтеграційних критеріїв;
  - в) отримання нової спеціальної освіти управлінської діяльності насамперед пов'язаної із створенням об'єднаних громад в регіонах на основі врахування зарубіжного досвіду;
  - г) набуття досвіду та відповідних методичних рекомендацій і порад для здійснення подальшої наукової діяльності та запланованої індивідуальної самоосвіти у сфері організаційної культури в системі менеджменту органів державної влади та місцевого самоврядування.
-

---

### **Управлінські ситуації для обговорення**

1. Знайдіть в історичних доробках древніх мислителів думки та ідеї стосовно управлінських проблем в державах.
2. Проаналізуйте праці середньовічних діячів в яких сформульовані маркетингові принципи управлінської діяльності.
3. Охарактеризуйте сучасні наукові розвідки зарубіжних і вітчизняних дослідників та практиків в яких ґрунтовно висвітлюють проблеми організаційної культури в системі менеджменту органів державної влади та місцевого самоврядування.
4. Зробіть рекламне повідомлення та проведіть презентацію доробок науковців Інституту державного управління ЧНУ імені Петра Могили, які висвітлюють менеджмент в управлінській сфері в ході здійснення децентралізації влади в Україні і імплементації європейського та євроатлантичного досвіду.
5. Складіть анкету та проведіть соціологічне опитування серед студентів заочного відділення Інституту державного управління ЧНУ імені Петра Могили, а також здійсніть відповідні підрахунки й сформулюйте рекомендації відносно якості освіти й підвищення кваліфікації в системах управлінського менеджменту.

### **Теми рефератів**

1. Особливості взаємозв'язку організаційної культури та менеджменту в управлінській діяльності.
2. Сучасні принципи організаційної культури та методи її дослідження.
3. Менеджмент органів державної влади і місцевого самоврядування.
4. Формування організаційної культури у сфері управлінської діяльності.
5. Підготовка управлінських кадрів: світовий досвід та українські реалії.

### **Глосарій**

Адміністрація (лат. *administratio* – управління, керівництво) – сукупність розпорядчих органів державного управління, виконавчої влади (уряд, відомчі установи, виконавчі комітети, апарат президента, губернатора тощо), діяльність яких визначена законом чи конституцією країни.

Адміністрування – професійна діяльність менеджерів організації або державних службовців, що спрямована на втілення в життя рішень керівництва, тобто реалізація поставлених задач і пошук оптимальних шляхів їх вирішення. Адміністрування є одним з багатьох інструментів менеджменту, що дозволяють організації досягати поставлених цілей найбільш ефективним способом.

Влада – право і можливість розпоряджатися, визначувати сукупністю повноважень, що забезпечують за допомогою правових норм, силових структур, мотиваційних чинників організацію узгоджених дій людей і організацій.

Влада в менеджменті – реальна можливість впливати на поведінку інших, змінювати її у визначеному напрямі.

Громадські об'єднання – об'єднання, створені з метою реалізації та захисту громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав, інтересів людини, які сприяють розвитку творчої активності й самостійності громадян, їх участі в управлінні державними та громадськими справами.

Демократія – форма політичної організації суспільства, яка визначає джерелом влади народ, його право вирішувати державні справи, водночас захищаючи громадянські права і свободи.

Естетична культура – здатність особистості до повноцінного сприйняття правильного розуміння прекрасного у дійсності. Що стосується управлінської діяльності, то вона обґрунтовується в поведінці і діяннях, які базуються на нормах людської моралі та законодавчих принципах.

Євроатлантичні стандарти. Після внесення законодавчих принципів до Конституції України відносно входження до ЄС та НАТО, то вони сприяють покращенню безпекових засад на основі реформування економічних, політичних, соціальних і оборонних реформ з метою запровадження світових цінностей.

---

Європейські цінності та критерії. В Україні вони імплементуються на основі Угоди з ЄС шляхом реформування усіх сфер суспільного життя з метою досягнення якісних змін і високої результативності з метою задоволення потреб громадян та покращення їх різнопланових управлінських потреб і запитів.

Комунікативна культура – уміння якісно і переконливо викладати власні думки, слухати співрозмовників, відповідати на запитання, кваліфіковано виступати перед аудиторією.

Корпоративна культура – потужний інструмент управління. Вона складається з набору правил і стандартів, які визначають взаємодію і консенсус членів колективу, управлінських ланок і структурних підрозділів. Корпоративна культура суттєво доповнює різнопланові елементи організаційної культури.

Культура – визнані суспільством соціальні норми, ритуали, установки, шаблони поведінки людей; деяке складне ціле, яке включає в себе духовні і моральні продукти, що вироблені, соціально засвоєні членами суспільства і можуть передаватися іншим людям чи наступним поколінням.

Культура організації – психологічний клімат і система цінностей організації, що поділяється всіма співробітниками, визначає характер взаємин і спрямованість поведінки персоналу.

Лідер управління – людина, здатна висувати продуктивні цілі розвитку, знаходити оптимальні шляхи їх досягнення і об'єднувати різних людей в соціальні організації для вирішення загальних задач, максимально використовувати творчі можливості як своєї особи, так і оточуючих його людей, зокрема талановитих, обдарованих і неординарних.

Маркетинг – “вид людської діяльності, спрямованої на задоволення запитів і потреб за допомогою обміну” (Ф.Котлер); комплексна система заходів щодо вивчення ринкових відносин і активного впливу на споживчий попит.

Менеджмент – керування, завідування організацією, керівництво людьми і виробництвом, що дозволяє виконувати поставлені задачі найбільш гуманним шляхом; сукупність функцій, спрямованих на ефективне і результативне використання ресурсів для визначених організаційних цілей; система управління, яка застосовується з метою підвищення його ефективності й одержання дивідендів.

Організаційна культура – складова частина культури суспільства. Охоплює основи психології, соціології, філософії, менеджменту, бізнесу, управління і т.д., тобто вона є міждисциплінарною і має широку палітру визначень.

Організація управління – створення, утворення системи управління або внесення прогресивних змін в порядок її функціонування і розвитку.

Політичний маркетинг – сукупність форм, методів і технологій дослідження, проектування, регулювання та впровадження в суспільно-політичну практику певних настанов суспільної свідомості з метою завоювання та утримання контролю за ринком влади.

Політичний менеджмент – система управління політичними процесами; наука і мистецтво аналізу тенденцій політичного розвитку, передбачення його наслідків, вироблення рекомендацій для політичного керівництва та забезпечення реалізації в політичній практиці.

### ***Використані та рекомендовані джерела і література***

1. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie\\_publicacii\\_Polisa/A/1992-4-Almond\\_Verba\\_Grazhdanskaja\\_kultura\\_i\\_stabilnost\\_demokratii.pdf](http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publicacii_Polisa/A/1992-4-Almond_Verba_Grazhdanskaja_kultura_i_stabilnost_demokratii.pdf).

2. Аристотель. Політика ; [пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка] / Аристотель. – К. : Основи, 2000. – 239 с.

3. Бондар Г. Л. Публічна комунікація та PR в публічному управлінні. [Електронний ресурс] / Г. Л. Бондар // Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю 07-08 вересня 2018 р. – Київ: Видавництво Ліра-К., 2018. - С. 78-80. - Режим доступу: <http://academy.gov.ua/manage/pages/dop/8/files/1c214299-c1a5-4f92-8855-73f9ed2643ee.pdf>.

4. Вебер М. Избранное / М. Вебер. – М. : Прогресс, 1990. – 623 с. – 33

5. Віндельбанд В. Платон / В. Віндельбанд. – К. : Зовнішторгвидав. України, 1993. – 176 с.



- 
6. Гаєвський Б. Культура державного управління: організаційний аспект : [моногр.] / Б. Гаєвський, В. Ребало. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 144 с.
7. Державне управління : навч. посіб. ; за ред. А.Ф. Мельник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
8. Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : [моногр.] / [кол. авт. ; за ред. д. філос. н., професора В. М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ. – Міленіум, 2003. – 320 с.
9. Державне управління і політика : [моногр.] / В. В. Цветков, В. М. Селіванов, О. В. Скрипник. – К. : Видавництво «Абрис», 2006. – 312 с.
10. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков та ін. – К. : Ін Юре, 1998. – 272 с.
11. Джозефсон М. Менеджмент. 8-ое издание. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://books.google.com.ua/books?id=7eS69HHQzKAC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>.
12. Кальниш Ю. Г. Політична аналітика в державному управлінні : теоретико-методологічні засади [Текст] : монографія / Ю. Г. Кальниш ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2006. – 271 с.
13. Кант И. Трактаты и письма / И. Кант. – М. : Политиздат, 1986. – 380 с.
14. Конфуций. Жизнь, учение, мысли, изречения, афоризмы / [авт.-сост. В. В. Юрчук]. – [3-е изд., с изм.]. – Минск : Современное слово, 2003. – 384 с.
15. Кэрролл У. Льюис. Этический вызов на государственной службе (реферат книги) // Государственная служба. Вопросы этики. Зарубежный опыт: Вып. 5.–М.:Изд-во РАГС, 1995.
16. Леонтьев Л. Н. Деятельность. Сознание. Личность / Л. Н. Леонтьев. – М. : Смысл: Изд. центр «Академия», 2004. – 352 с.
17. Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. Перевод с английского / Лоутон А., Роуз Э.; – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : М., 1993. - 218 с. <http://lawlibrary.ru/izdanie11120.html>.
18. Мак'явелі Н. Флорентійські хроніки. Державець / Н. Мак'явелі ; [пер. з італ. А. Перепадя]. – К. : Основи, 1998. – 492 с.
19. Нижник Н. Системний підхід у організації державного управління : навч. посібник / Н. Нижник, О. Машков ; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
20. Оболенський О. Ю. Державна служба України : реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : монографія / О. Ю. Оболенський. – Хмельницький : «Поділля», 1998. – 294 с.
21. Платон. Держава ; [пер. з давньогр. Д. Коваль] / Платон. – К. : Основи, 2005. – 355 с.
22. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=746-2004-%EF>.
23. Про Комплексну програму підготовки кадрів державних службовців: Указ Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000?lang=ru>.
24. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 бер. 2004 р. № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=278%2F2004>.
25. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – Офіц. вид. – 2015. – № 6.
26. Публічне управління та публічна служба в Україні : стан, проблеми та перспективи розвитку / За заг. Ред.: В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, В.Л. Федоренка Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (07-08 вересня 2018 р., м. Київ). – 520 с.
27. Райт Г. Державне управління ; [перекл. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик] / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с. – 221
28. Сократ как пророк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://e-notabene.ru/fr/article\\_20933.html](https://e-notabene.ru/fr/article_20933.html).
-

- 
29. Социальное управление : теория и методология : [учеб. пособие в 2-х ч.] / А. Г. Гладышев [и др.] ; под ред. В. Н. Иванова. – М. : Муниципальный мир, 2004. – Ч. 2. – 2004. – 312 с.
30. Сурмін Ю. П. Обґрунтування стратегії державної кадрової політики [Текст] / Ю. П. Сурмін // Ринок праці та зайнятість населення. – 2010. – № 4. – С. 49–51.
31. Ткачова Н. М. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління / Н. М. Ткачова // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 8. – С. 124–130.
32. Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності : політико–правовий аспект / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 163 с.
33. Цицерон М. Т. Про державу; Про закони; Про природу богів ; [ пер. з латин. В.Литвинов] / М. Т. Цицерон. – К. : Основи, 1998. – 474 с.
34. Штиршов О.М. Етична інфраструктура державного управління: механізми впровадження / В.М. Ємельянов, О.М. Штиршов // Науково-методичний журнал: серія «Державне управління». Т. 165. Вип. 153. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – С. 5–9.
35. Van K. How Do Public Managers Manage? Bureaucratic Constraints, Organizational Culture, and the Potential for Reform. –San Francisco : Jossey–Bass Publishers, 2009. – 300 p.
36. Bagmet, M., Horzhevska, I., & Malikina, O. (2018). Проблеми реформування професійної і комунікативної культури в публічному управлінні України. Публічне управління та регіональний розвиток, (1), 66-84. <https://doi.org/10.26693/pard2018.01.12>

---

---

## ТЕМА 10. АНТИКРИЗОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

10.1. Поняття та зміст кризи та кризових явищ як об'єктів регулювання антикризового менеджменту.

10.2. Антикризовий менеджмент в публічному управлінні.

10.3. Публічна політика держави щодо управління конфліктами в соціумі як засіб подолання кризових явищ у державному управлінні та місцевому самоврядуванні.

10.4. Антикризовий менеджмент в регіональному управлінні.

### 10.1. Поняття та зміст кризи та кризових явищ як об'єктів регулювання антикризового менеджменту

Аналіз соціально-економічного розвитку різних країн світу свідчить, що їм доводилося проходити етапи криз у вигляді спадів виробництва, різноманітні фінансові ускладнення та коливання, зростаюче безробіття, різноманітні причини, що зумовлювали загострення соціальних та політичних конфліктів. Такі явища в соціально-економічному розвитку суспільства характеризуються як кризові.

Але в науковому дискурсі кризи розглядаються не тільки з негативної точки зору, вони також ототожнюються зі спонукальними моментами, що в цілому зумовлюють розвиток суспільства у прагненні досягти стану стабільності [5; 19; 20].

Кризові стани розглядають як переломний момент у розвитку будь-якої системи, що спонукає та створює передумови до настання змін. Криза пов'язана із змінами у життєдіяльності держави або соціуму, які порушують стійкість та стабільність і таким чином призводять до радикального оновлення. Таким чином, йдеться про циклічність розвитку, що пов'язано із виникненням кризових станів. В теорії антикризового менеджменту визначається, що кризи не обов'язково мають бути руйнівними, рівень їх гостроти може бути різним, але їх виникнення пов'язано як із суб'єктивними, так й об'єктивними причинами, умовами та етапами розвитку соціально-економічної системи [2, с.9].

Розуміння криз пов'язано із визначенням цього поняття як першооснови для антикризового управління, оскільки дуже важливо розуміти, що саме ми називаємо кризою, чи кожна негативна ситуація може бути визначена як криза і чи кожна негативна ситуація в діяльності підприємства або організації призводить до кризи.

*Криза (від грец. **krisis** – вихід, закінчення, суд і вище справедливе покарання) – це крайнє загострення протиріч у соціально-економічній системі, що загрожує її життєстійкості в навколишньому середовищі [1, с.12].*

*Стабільний стан і криза виступають постійними антагонізмами в розвитку будь-якої системи, при цьому очисна сила кризи потрібна системі не менше, ніж стабільне існування. Ці дві сторони (криза і стабільність) не можуть існувати одне без одного, це свого роду закон єдності й боротьби протилежностей (оскільки без боротьби – немає й розвитку) [1, с.12].*

Тому дослідження питань антикризового управління доцільно починати з визначення поняття «криза», що відображено в таблиці 10.1.

Таблиця 10.1.

### Визначення поняття «криза»

Автор	Визначення та розуміння кризи
Ю. Розенталь	криза – це ситуація, яка характеризується високою небезпекою, станом невпевненості, відчуттям невідкладності. Криза є переломним етапом функціонування будь-якої системи, коли вона піддається впливу ззовні або зсередини, що потребує від неї якісно нового реагування [25, с.3]
Р.Козеллек	ледве вимірний переломний момент, при якому рішенням є або смерть, або життя [10, с.69-70]

Кейнс Джон М.	криза - раптова й різка, як правило, зміна зростаючої тенденції зниження, тоді як при зворотному процесі такого різкого повороту найчастіше не буває [8, с.60]
Гренц Т.	криза на підприємстві — то є незапланований та небажаний, обмежений в часі процес, який може суттєво заважати і навіть зробити неможливим функціонування підприємства [22, С.165-170]
Бартон Л.	криза - широкомасштабна, непередбачена подія, яка веде до потенційно негативних результатів. Ця подія та її наслідки можуть завдавати серйозної шкоди усій організації: працівникам, продукції, зв'язкам, фінансам та репутації [21, с.2]

Таким чином, поняття «криза» характеризується міждисциплінарним вивченням, оскільки визначаються такі види кризових явищ, як криза політики, криза економіки, криза державного управління, глобальні кризи, регіональні кризи тощо. Криза виникає внаслідок внутрішніх суперечностей системи, і водночас вона ж виступає й формою їх розв'язання та викликає кардинальні суспільні зміни.

З філософських міркувань криза розглядається не як катастрофа, а як певні труднощі, що минають. це явище має не тільки руйнівні функції, а також й функції спонукальні, що ведуть до оновлення та в цілому сприяють подальшому розвитку та відкривають нові перспективи діяльності [6, с.96].

Причини виникнення криз – це сукупність факторів впливу на соціально-економічну та інші системи, що обумовлюють виникнення і характер протікання криз, а також є визначальними в обґрунтуванні доцільності застосування певного інструментарію прогнозування та боротьби з ними [23, с.80-81].

Причини криз, що виникають, можуть бути різними, що відображено в таблиці 10.2.

Таблиця 10.2.

### Причини криз

об'єктивні	пов'язані з циклічними потребами модернізації і реструктуризації підприємств, а також з несприятливими впливами зовнішнього середовища організацій
суб'єктивні	що відбивають помилки і волюнтаризм в управлінні
можуть носити природний характер	відбивають явища клімату, землетрусу, повені й інші катаклізми природної властивості
можуть носити техногенний характер	пов'язаний з діяльністю людини
зовнішні	пов'язані з тенденціями і стратегією макроекономічного розвитку чи розвитку світової економіки, конкуренцією, політичною ситуацією в країні
внутрішні	пов'язані з ризикованою стратегією маркетингу, внутрішніми конфліктами, недосконалістю управління, інноваційною й інвестиційною політикою
зовнішні кризові фактори поділяються на міжнародні та національні	міжнародні кризові фактори обумовлюються ситуацією поза межами країни, станом і тенденціями в світовій економіці. Міжнародні кризові явища мають найбільше значення для підприємств, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність; національні (внутрішні) фактори розвитку кризових явищ формуються в межах країни

загальні	охоплює всю соціально-економічну систему, тобто ціле підприємство
локальні кризи	охоплює тільки частину підприємства, тобто деякі його підрозділи. До локальних криз належать: криза збуту; криза діяльності; фінансова криза; криза менеджменту; криза організаційної структури підприємства; криза платоспроможності
Передбачувані (закономірні)	Передбачувані кризи настають як етап розвитку системи, вони можуть прогнозуватися, оскільки викликаються об'єктивними причинами, самою природою соціально-економічної системи. Різновидом передбачуваних криз є циклічна криза, звісно за умови, що відома та вивчена її природа і характер.
Несподівані	Несподівані кризи (зумовлені суб'єктивними причинами) є результатом, наприклад, помилок в управлінні, катастрофічних природних явищ, економічної залежності тощо.

Складено автором на основі джерел [1; 2;3]

Серед зовнішніх причин криз виділяють загальноекономічні фактори; політичні; фактори, які пов'язані з діяльністю окремих іноземних партнерів [2, с.57].

Серед національних факторів криз виділяють демографічні; економічні; політичні; соціальні; науково-технічні; природні; інші фактори (стан безпеки, екологічні стани, стихійні лиха та ін.), політичні [2, с.57].

Внутрішні фактори також достатньо різноманітні. Основним внутрішнім фактором вважається незадовільне управління або проблеми в управлінні. Виділяють такі показники, які можуть зумовити кризу: керівний склад, склад персоналу, рівень компетенції керівної ланки, незбалансованість у складі керівництва; відсутність стратегічного бачення подальшого розвитку підприємства, невизначеність у відповідальності та дотриманні дисципліни та ін. серед суб'єктивних факторів вважається досвід та професійний рівень загального складу співробітників, психологічний мікроклімат в колективі та ін. [3, с.39].

Слід зазначити, що попри ці показники, завжди існує небезпека кризи, тому необхідно її передбачати та робити моніторинг принаймні основних критеріїв, які пов'язані та вважаються причинами криз.

У розумінні антикризового менеджменту та поняття кризи важливо визначати не лише її причини, а також брати до уваги ступінь її наслідків: чи можливим є відновлення організації чи криза призвела до її руйнування, подальший розвиток можливий чи наслідки пов'язані з появою чергового етапу кризи та ін.

В антикризовому менеджменті вихід із кризи розглядається не завжди з позитивними наслідками. Наприклад, існує такий метод як консервація кризи на тривалий термін, що може бути пов'язано з політичними причинами [16, с.83].

Наслідки кризи пов'язані з такими основними чинниками: з її причинами та можливістю запровадження антикризових заходів та управління такими процесами.

Наслідки кризи, як правило, призводять або до різких змін, або до м'якого, але тривалого і послідовного виходу. Таким чином, післякризові стани поділяються на довгострокові та короткострокові, якісні та кількісні, оборотні й необоротні, можуть мати позитивний або негативний характер [15, с.207].

Наслідки кризи визначаються не тільки її характером, але й заходами антикризового менеджменту, які були обрані та застосовані. Можливості управління кризами залежать від мети, професіоналізму управлінської ланки, характеру мотивації, розуміння причин і наслідків та ін. Але головною тезою антикризового управління є те, що кризова ситуація не виникає раптово, вона має свої причини, критерії та показники, та етапи розвитку.



Перелік сукупності можливих позитивних і негативних наслідків кризи достатньо широкий:  
 1) оновлення, оздоровлення, перебудова соціально-економічної системи або її руйнування, виникнення нової кризи;

- 2) загострення або послаблення кризи;
- 3) різкі зміни в соціально-економічній системі, або м'який вихід з кризи;
- 4) довгострокові, короткострокові, якісні, кількісні зміни (або разом);
- 5) незворотні або зворотні зміни [15, с.207-208].

Таким чином, наслідком кризи може бути відновлення соціально-економічної системи, або її руйнування, або розв'язання протиріч, або виникнення нової кризи.

Також виділяють такі загальні ознаки класифікації кризових факторів, що відображені в таблиці 10.3.

### Класифікація кризових факторів

*Таблиця 10.3.*

Залежно від місця виникнення кризових факторів	внутрішні, виникнення та інтенсивність прояву яких залежить від діяльності, провокується певними рішеннями, подіями або внутрішнім станом системи; зовнішні, виникнення та інтенсивність прояву яких обумовлюється станом зовнішнього оточення
Залежно від наслідків виявлення окремих факторів	загальні кризові фактори, дія яких призводить до погіршення загальних умов; специфічні кризові фактори, дія яких погіршує перспективи профілю діяльності; індивідуальні кризові фактори, дія яких призводить до банкрутства конкретного підприємства
Залежно від ступеня впливу в межах кожної групи	основні; другорядні
Залежно від ступеня взаємообумовленості	незалежні; похідні
Залежно від часу дії	постійні; тимчасові
Залежно від підходу до визначення	потенційні; фактичні

*Складено автором на основі джерела [1; 2; 5; 19; 20].*

Найбільш негативний вплив на поглиблення кризи справляють економічні, соціальні та адміністративні фактори. Соціальні кризи найчастіше є продовженням і доповненням криз економічних, хоча можуть виникати й самі по собі. Кризи в управлінні торкаються всіх сторін розвитку суспільства і з часом трансформуються економічні кризи.

Технологічна криза, наприклад, виникає як криза нових технологічних ідей в умовах зростаючої потреби в нових технологіях. Це може бути криза технологічної несумісності виробів, криза відторгнення нових технологічних рішень. Такі кризи можуть виглядати як кризи науково-технічного прогресу. Під час соціальних та економічних перетворень виникають психологічні кризи, що виявляються у вигляді стресу, який набуває масового характеру.

Причиною появи проблемних, а найчастіше й кризових ситуацій, може бути не тільки об'єкт, але й суб'єкт управління. Більше того, саме суб'єкт управління може бути джерелом кризи. Суб'єктом управління при антикризових заходах може бути не лише певна особистість, але також орган державної влади або місцевого самоврядування, регіон, галузь, що здійснює той чи інший вплив на економічну політику об'єктів управління.

Кризи неоднакові не тільки щодо причин свого виникнення, але і щодо своєї сутності. Саме тому, належна типологія й розуміння характеру кризових явищ дозволять знизити їх гостроту та скоротити час функціонування. Необхідність у детальній класифікації криз пов'язана з диверсифікацією можливих засобів і способів управління ними.

Кризові ситуації та явища можуть виникати на різних рівнях: особистості, групи людей, підприємства, регіону, держави, сукупності держав. Прийняття заходів антикризового характеру є дуже важливим та відповідальним завданням для управлінського персоналу.

---

---

## 10.2. Антикризовий менеджмент в публічному управлінні

Криза визначається як один із закономірних станів, в який періодично переходить будь-яка система, тому пошук найбільш ефективних шляхів та механізмів антикризового управління завжди є актуальним завданням в державному управлінні.

Наукові дискусії щодо поняття «антикризове управління», поява великої кількості публікацій і досліджень з антикризового менеджменту обумовлена різноманітністю поглядів науковців. В час глобалізації економічні, політичні і культурні процеси тісно переплітаються та інтегруються між собою, тому науковий досвід у подоланні й уникненні кризових явищ стає універсальним та інтернаціональним.

Для українського суспільства, яке нині перебуває в перехідному періоді, притаманна нестабільність. На думку доктора наук з державного управління Н.М.Ткачової, «переважання нестабільності спричиняє виникнення суперечностей, протиріч, кризи і, навпаки, відсутність збурень свідчить про оптимальне функціонування системи» [17, с.124].

Таким чином, розвиток системи державного управління неможливий без вирішення суперечностей, які обумовлені зіткненням старого, нового та ультранового. Наука управління на різних етапах еволюції вбачала у протиріччях, що виникають, загрозу як для системи загалом, так і для окремих її елементів.

*Кризу розглядають як переломний момент у розвитку суспільства, що дає простір для нових соціальних, економічних, політичних та інших змін*

Науковці і практики багатьох країн на основі методів управління у сфері бізнесу ввели поняття “криза-менеджмент” (crisis-management) – антикризове управління, яке міцно увійшло до понятійного апарату управління на всіх рівнях [17, с.125].

Термін «антикризове управління» (англ. «crisis management») міцно закріпився в науковому лексиконі фахівців різних галузей: економічних, правових і суспільних наук [18]. Його значення набуває специфічного змісту залежно від сфери застосування та соціально-економічних умов і процесів у відповідних сферах суспільства. Механізми антикризового управління використовуються для забезпечення стабільності та рівноваги у розвитку суспільних систем. У науковій літературі можна знайти різні дефініції цього поняття. Багатозначність розуміння антикризового управління зумовлена ще й особливостями розвитку систем на різних етапах їх життєвого циклу та заходів, що використовуються в певному випадку, що відображено на рис.10.1.

Таким чином, на сучасному етапі система антикризового управління складається з таких елементів:

- реалізація заходів виходу з кризи;
- профілактика кризи;
- прогнозування кризи [19].

*Метою антикризового управління є мінімізація впливів кризових факторів та забезпечення ефективного розвитку.*

Реалізація мети відбувається за допомогою виконання п'яти основних завдань:

1. Прогнозування передкризових станів, яке полягає у своєчасному виявленні окремих складових майбутньої кризи, ще до того моменту, як вони набудуть системного спрямування.

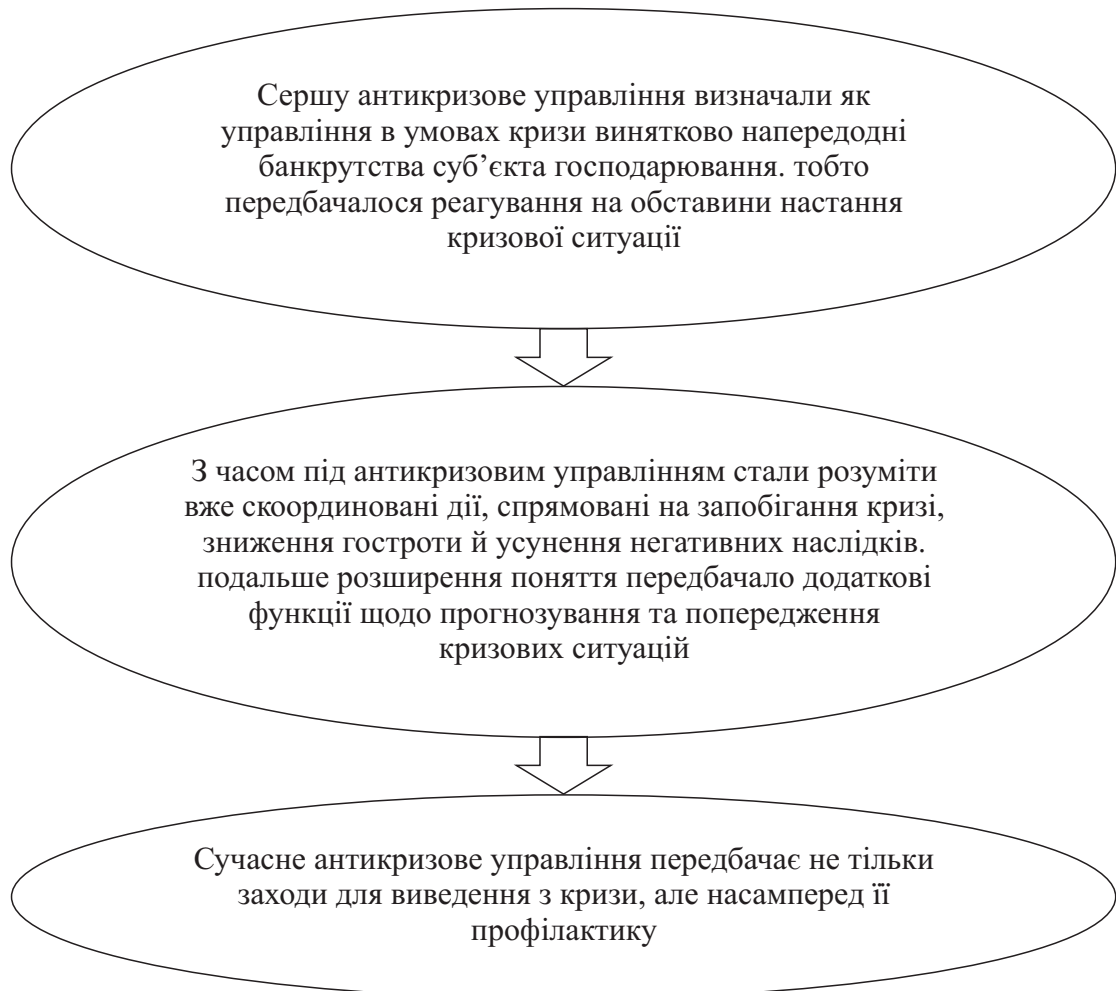
2. Економічне обґрунтування антикризової програми, яке полягає у визначенні найбільш прийнятної програми управлінських дій, спрямованої на недопущення подальшого розгортання кризи.

3. Визначення управлінських засобів і методів подолання кризових явищ, яке полягає у відборі найбільш адекватних управлінських інструментів, спроможних давати ефективний і надійний результат.

4. Диференціація управлінських технологій, яка спрямована на всебічну оцінку кризової ситуації та розробку відповідних управлінських рішень.

5. Проведення селекційної роботи серед персоналу, яка орієнтується на ротацію кадрів, з огляду на завдання, що вирішуватимуться працівниками у кризових умовах [19].

Спочатку антикризове управління застосовували лише на підприємствах і в організаціях бізнес-сектора, але згодом науковці розширили застосування кризового менеджменту на сферу державного управління.



**Рис.10.1** Визначення криз в контексті розвитку науки антикризового менеджменту.

Складено автором на основі джерел [1; 2; 5; 17].

Приватний сектор, на відміну від публічного управління, більш мобільний і для них характерним є застосування проактивних стратегій. Досвід апробації тих чи інших антикризових заходів із бізнесового середовища може бути використаний органами державної влади та місцевого самоврядування. Тому при розробці антикризових стратегій в державному управлінні необхідно брати до уваги теоретичні концепції і напрацювання щодо управління у сфері бізнесу.

**Під державним антикризовим управлінням також розуміють не лише управління в умовах вже існуючої кризи, або управління, яке спрямоване на виведення держави з кризового стану, а й прогнозування, виявлення та попередження внутрішніх і зовнішніх загроз стабільності (безпеці) держави та її регіонів Антикризова політика держави – це “напрям дій органів державної влади з розробки і реалізації комплексу заходів, спрямованих на передбачення та попередження криз, а у разі їх настання – на мінімізацію негативних ефектів та забезпечення поступового переходу до економічного розвитку” [17, с.125].**

---

Державна антикризова політика реалізується центральними органами влади шляхом розробки, впровадження та координації законодавчих актів (законів, концепцій, стратегій, доктрин, цільових програм розвитку галузей (промисловості, сільського господарства, паливно-енергетичного комплексу тощо) та регіональних програм) для регулювання відносин у соціально-економічній, політичній, екологічній та інших сферах.

Використовуються такі механізми антикризової політики: державне прогнозування, планування, макроекономічні дослідження, удосконалення статистичної звітності для достовірного оцінювання реальної ситуації, контрольно-інспекційна діяльність, механізми використання податкових важелів, державна політика дешевих кредитів тощо.

Антикризове управління як поняття стало активно використовуватися в українській науці та практиці порівняно недавно, тому цей термін ще не є сталим. В Україні він почав використовуватися з прийняттям у 1992 р. Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” (наразі він є не чинним) і вживатися у зв’язку з управлінням підприємством [7].

***Антикризове управління** – це система фінансово-економічних, виробничо-технічних, організаційно-правових та соціальних заходів, спрямованих на досягнення чи відновлення платоспроможності, ліквідності, прибутковості і конкурентоспроможності підприємств у довгостроковому періоді або сукупність усіх можливих заходів, здатних привести країну до фінансового оздоровлення.*

Багатозначність розуміння антикризового менеджменту в публічному управлінні обумовлена особливостями розвитку системи державного управління, цілями і проблемами, що виникають на різних етапах її життєвого циклу.

***Антикризовий менеджмент** – це система управлінських заходів і рішень, спрямованих на діагностику, запобігання, профілактику, ліквідацію кризових явищ і нейтралізацію дії кризи в майбутньому*

Можна виділити такі основні положення концепції антикризового управління:

- антикризове управління є складним управлінським процесом;
- антикризове управління повинне здійснюватись на стратегічних засадах, бути спрямоване на постійне попередження ризиків та кризових явищ або швидке їх подолання, діяти протягом всього періоду функціонування соціально-економічної системи;
- антикризове управління повинне мати комплексний, системний характер, вирішувати не тільки стратегічні, довгострокові, а й тактичні, оперативні завдання;
- антикризове управління повинне здійснюватись з урахуванням внутрішніх та зовнішніх відносин, які виникають протягом всього процесу управління на різних рівнях (макрорівні, мезо- та мікрорівні), ймовірного зовнішнього впливу;
- засади антикризового управління повинні бути зафіксовані у відповідних законодавчих, нормативно-правових актах, внутрішніх положеннях, регламентах підприємств, установ, організацій [14].

В антикризовому управлінні ключовими компонентами є стратегія антикризового управління, де головна увага приділяється проблемам і засобам виходу з кризи. Пошук шляхів виходу з кризи безпосередньо пов’язаний з усуненням причин, що зумовлюють її виникнення. Розглядати державу та управління нею без урахування різноманітних факторів внутрішнього та зовнішнього характеру практично неможливо. Але й тут існують суперечності, які носять об’єктивний характер та потребують прийняття консолідованих рішень, зважаючи на обмеженість усіх ресурсів держави.

Усвідомлення об’єктивного характеру суперечностей та пошук компромісу є основою забезпечення стійкості системи. Антикризове управління на практиці означає переведення конфліктного процесу у форму, яка забезпечує мінімізацію потенційних політичних, соціальних та економічних втрат.

---

---

**Технологія антикризового управління** – це комплекс заходів, що послідовно здійснюються з метою запобігання кризі, її профілактики, подолання, зниження негативних наслідків. Вона ґрунтується на прогнозуванні кризових явищ як форми гіпотетичного відображення майбутнього, що розкриває сукупність впливу тих факторів, які в цей час впливають на розвиток об'єкта державного регулювання, та діагностуванні потенційних криз. Вирішальне значення для застосування конкретних технологій має цільова орієнтація органів державного управління.

---

Щодо тлумачення суті антикризового державного управління запропоновано диференціювати такі види:

1) передкризове управління, яке здійснюють для своєчасного виявлення та розв'язання проблем (прийняття рішень) для запобігання кризі;

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 [14; 19].

З огляду на вищевикладене основні завдання антикризового управління можна об'єднати таким чином:

- стратегічні завдання - завдання на весь час діяльності, функціонування соціально-економічної системи, суб'єкта, узгоджені з його місією та метою діяльності;

- оперативні завдання - завдання суб'єкта в межах його місії та мети, спрямовані на безпосереднє уникнення та подолання кризи, які визначаються в межах стратегічних завдань.

Необхідність поділу завдань антикризового управління саме на такі групи пояснюється тим, що антикризове управління є тривалим процесом, який охоплює не лише час від початку кризи та до її закінчення, а весь час діяльності, функціонування відповідного суб'єкта, незалежно від особливостей його діяльності - ризики в діяльності будь-якого суб'єкта присутні завжди і саме вони стають передумовою виникнення кризи, у разі низької ефективності управління.

Виділяються різні завдання процесу антикризового управління - від боротьби з триваючою кризою до вчасної діагностики та попередження кризових явищ. Має місце багатогранність самого антикризового управління, яка виявляється в різних аспектах - управлінському, організаційному, правовому, економічному тощо.

Кризи в публічному управлінні характеризуються такими чинниками:

- кризи можна передбачити, очікувати;
- кризи можна прискорювати, попереджати;
- до криз можна і необхідно готуватись;
- існують методи пом'якшення кризи;
- в умовах кризи управління має ґрунтуватися на застосуванні особливих підходів, використанні спеціальних знань та досвіду;
- кризові процеси можуть бути до певної межі керованими;
- управління процесами виходу з кризи здатне прискорювати ці процеси та мінімізувати їх наслідки [15, с.239].

В науковій літературі значна увага приділяється антикризовому управлінню як управлінню певним (конкретним) або опосередкованим суб'єктом господарювання, галуззю, регіоном, державою в аспекті подолання кризи [13, с.322]. Безумовно, всі вони представляють зацікавленість, але їх першочерговим завданням є якнайшвидше подолання кризи та мінімізація її негативних наслідків, що не завжди супроводжується усуненням причин виникнення кризи як внутрішніх, так і зовнішніх, є обмежувальним фактором, в тому числі при визначенні додаткових резервів та можливостей [13, с.322].

Внаслідок дії зазначених причин антикризове управління виступає недосконалою системою з обмеженими можливостями, яке зорієнтовано переважно на мікрорівень економіки і зводиться до безпосереднього реагування на прояви кризи, швидкого її подолання з мінімальними негативними наслідками, фінансового оздоровлення [13, с. 322].

---



---

Як результат, не повною мірою використовуються всі наявні резерви та ресурси (фінансові, управлінські, організаційні тощо), не повністю усуваються причини виникнення кризи, а результати та цілі мають короткостроковий характер, не використовується можливість здійснення якісних змін, переходу на більш високий якісний рівень управління та безпеки, хоча, на нашу думку, антикризове управління повинно представляти собою комплексну, добре структуровану систему.

Таким чином, криза вимагає розвитку антикризового менеджменту в державному управлінні, який полягає в тому, щоб перетворити потенційні ризики для розвитку держави в можливі її позитивні явища. В основі формування антикризового управління повинні лежати не лише заходи щодо подолання та виходу з кризи, а й заходи, метою яких є запобігання виникненню кризових ситуацій.

Антикризове управління – це об’єктивна потреба управління, орієнтованого на передбачення небезпеки кризи, аналіз її симптомів, визначення заходів для зниження негативних наслідків кризи і використання її факторів для наступного розвитку [20, с.278]. Антикризове управління перебуває в процесі постійного формування, оновлення й модернізації.

### **10.3. Публічна політика держави щодо управління конфліктами в соціумі як засіб подолання кризових явищ у державному управлінні та місцевому самоврядуванні**

Публічна політика держави щодо проблем управління конфліктами в суспільстві переважно стосується формування інституційних механізмів (створення і розвиток законодавчих, виконавчих, консультативних та інших структур) та підтримки ідей суспільної згоди, соціального партнерства, реалізації переговорного процесу в соціумі. Громадянське суспільство потребує відповідного суб’єкта здійснення функцій управління для ведення переговорів, управління конфліктними процесами, що відбуваються в ньому, а саме це здатна забезпечити держава.

Важливими елементами цього є формування політичних і правових правил поведінки для учасників конфлікту та переговорного процесу, що виключають насильство по відношенню один до одного (за це відповідає законодавча влада); реалізація згаданих правил у суспільних відносинах (це стосується виконавчої влади); вирішення спорів під час застосування цих правил (цим повинна опікуватись судова влада). Зазначені характеристики є важливими рисами правової держави.

Наразі громадянське суспільство є далеким від індустріальних конфліктів (Р. Дарендорф), до того ж, працюють інституційні механізми управління конфліктами та налагодження соціального діалогу, реалізації публічної комунікації [4, с.11-12]. Прикладом системи регулювання суспільних відносин була поширена в країнах розвинутої демократії концепція «виробничої демократії», що базується на принципах рівного представництва, рівності, свободи слова, відсутності цензури [4, с.11-12]. В громадянському суспільстві існує безліч соціальних протиріч, які здатні призвести до конфліктів всередині соціуму. Але замість того, щоб набувати руйнівного характеру, ці конфлікти приборкуються громадськими організаціями, державними та політичними інститутами, за допомогою яких вони можуть знайти своє вираження в межах конституційного ладу.

Політичні партії, вибори і парламенти роблять можливими конфлікти в соціумі без революцій. У демократичних суспільствах соціальний діалог та політичний консенсус є залежними від партнерства, ефективної двосторонньої комунікації політичних суб’єктів та представників громадянського суспільства. Вони зумовлені багатьма взаємозалежними складовими, до яких відносяться ринкові структури, ефективно працюючі та стабільні політичні інститути, діалогова політична культура, яка базується на принципах толерантності [9, с.52].

Тому для подолання конфліктів у соціумі та їх наслідків важливою є також й активна роль та соціальна відповідальність громадянського суспільства, а не лише залежність в усьому від державних інституцій. Важливою та відповідальною є роль громадянського суспільства, під час формування суспільно-політичного середовища, яке буде в змозі запобігти/подолати негативні прояви, наслідки конфліктів у соціумі, залишивши тільки інноваційний потенціал конфлікту [9, с.52].

---

У розвинутому громадянському суспільстві та правовій державі, ролі держави і громадянського суспільства є чітко визначеними. Органи державної влади не можуть дозволити собі бути самостійними суб'єктами політичного конфлікту, не ризикуючи забути про суспільне благо, заради якого вони й існують. Але і суб'єкти громадянського суспільства, постаючи конкурентами держави в розробці проектів соціально-політичних, громадського добробуту, альтернативних пропозицій, не можуть претендувати на здійснення повноважень та функцій держави таких, як монополія на застосування узаконеного насильства, вплив, авторитет, владу як загрозу примусу.

Потреба громадянського суспільства в правовій державі визначається необхідністю здійснення нею функцій управління конфліктними процесами, реалізацією публічної політики. Це стосується формування політико-правових правил поведінки для учасників конфліктних процесів, запобігання проявам насильства по відношенню одне до одного (законодавча влада); реалізації цих правил у суспільних відносинах (виконавча влада); вирішення спорів щодо застосування згаданих правил (судова влада) [24, с.81].

Ці характеристики є важливими рисами правової держави. Масова демократія, поширена у правовій державі з розвинутою системою соціального захисту, є засобом, який пом'якшує суспільно-політичні конфлікти у соціумі. Проте це можливо лише тоді, коли не слабшає динаміка економічного розвитку, яку захищає політика державного регулювання [24, с.81].

Складніше реалізовувати аналогічну стратегію під час вирішення соціальних конфліктів в перехідному суспільстві. Оскільки процес модернізації передбачає зростання нерівності в розподілі доходів, багатства, власності та прав контролю за капіталом, провокує протистояння в соціумі, зростання недовіри до влади, яка реалізує таку політику. Загрозою стабільності та консенсусу в суспільстві є нездатність держави до стратегічного управління процесом модернізації, ігнорування довготривалих соціальних програм. Разом з тим, проведення стратегічної, вчасної соціальної політики передбачає виконання державою трьох основних функцій: підтримка соціальної стабільності, стимулювання економічної діяльності та збереження людського капіталу зі сприятливим формуванням середнього класу [19].

Для запобігання нестабільності та конфронтації у соціумі в умовах трансформації державі важливо стабілізувати економічні структури, оскільки саме на їх основі формуються раціональні групові інтереси і групи тиску, здатні до конструктивних переговорів і компромісу. Разом з посиленням демократичних інститутів потрібно формувати плюралістичне суспільство, де б політичні процеси виражали інституціоналізовану взаємодію організованих і усвідомлених інтересів громадськості [2, с. 21].

Не менш важливою є ефективна двостороння комунікація між державою і громадянським суспільством. Двостороння комунікація сприяє конструктивній взаємодії таких учасників переговорів, як держава та громадянське суспільство. Вона реалізується для розуміння сутності нагальної проблеми та з метою обговорення більш широкого кола питань, на основі діалогу, визнанні проблем і потреб одне одного. Коли вдається реалізувати таку форму двосторонньої комунікації, тоді переговори перетворюються на конструктивні елементи політичного розвитку [13, с. 215-230].

Під час реалізації публічної політики громадськість (або громадська влада) і держава (або адміністративна влада) можуть протистояти одна одній. Будь-яка політична система прагне забезпечити підтримку громадськості, висуваючи проекти соціальних програм на державному рівні, або виключаючи з публічних дискусій певні теми і повідомлення. Держава може досягти останнього через вплив на структури суспільної комунікації за допомогою бюрократичних методів, або завдяки маніпулюванню потоками інформації.

Щоб запобігти цьому під час політичної боротьби важливим є вирішення проблеми наявності альтернативних джерел інформації. Інститути громадянського суспільства повинні артикулювати важливі для суспільства теми, сприяти виробленню пропозицій для вирішення проблем, інтерпретувати цінності, викривати одні доводи і пропонувати інші. Організоване формування думок має залишатися відкритим, щоб в нього з кола політичної комунікації вільно надходили теми, роздуми і аргументи, що сприяють раціональному формуванню політичної волі [15, с. 291].

---

Для ефективної взаємодії громадянського суспільства та держави важливе значення має й політична культура, коли органічно поєднаними виявляються ціннісний консенсус і соціальний діалог. Історичний досвід розв'язання політичних конфліктів в західних демократіях доводить, що цього можна досягти спільними зусиллями держави та громадянського суспільства з урахуванням конкретних соціально-історичних, політичних, культурних передумов.

Варто виокремити також об'єктивні принципи регулювання та пом'якшення конфронтації в соціумі з боку держави під час реалізації публічної політики та проведення переговорів.

До них відносяться:

- дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- правове та контрольоване з боку держави та державою використання засобів примусу;
- трансформація політичних конфліктів у демократичну конкуренцію партій в рамках принципів парламентаризму та партійної участі;
- дотримання спадковості в політиці;
- розширення політичної участі громадян як способу перетворення невдоволення на легальну політичну дію;
- перерозподіл суспільних благ на користь соціально незахищених верств населення та груп;
- світоглядна толерантність, гарантована основними правами людини [15, с.295].

Таким чином, у демократичних суспільствах соціальний діалог та політичний консенсус є залежними від партнерства, ефективної двосторонньої комунікації політичних суб'єктів та представників громадянського суспільства.

Вони зумовлені багатьма взаємозалежними складовими, до яких відносяться ринкові структури, ефективно працюючі та стабільні політичні інститути, діалогова політична культура, яка базується на принципах толерантності. Тому для подолання конфліктів у соціумі та їх наслідків важливою у цьому є не лише одноосібна роль держави, а також активна роль та соціальна відповідальність громадянського суспільства.

#### 10.4. Антикризовий менеджмент в регіональному управлінні

Елементом системи антикризового управління є державне антикризове управління, яке може стати одним із інструментів врегулювання регіональних викликів. Неврегульовані кризи завжди були загрозами для ефективного розвитку країни, її регіонів та усіх суспільних суб'єктів. Тому, в умовах загострення регіональних викликів, нестабільності та кризових явищ особливої актуальності набуває антикризове управління.

*Антикризове управління в регіоні – це така система належного управління регіоном, яка спрямована на комплексне забезпечення досягнення запланованих цілей економічного і соціального розвитку регіону за будь-яких (враховуючи кризові) обставин за допомогою ретельного виконання органами влади своїх управлінських функцій, використання відповідних управлінських технологій та ресурсів*

Головною проблемою управління кризами на регіональному рівні є відповідність взаємодії параметрів об'єкта і суб'єкта управління умовам і методам вирішення стратегічних та тактичних завдань та досягнення їх ефективності.

Водночас, головне завдання антикризового управління на регіональному рівні полягає в тому, щоб вчасно реагувати на умови настання кризового явища, які вже виникають або виникли. При цьому більшість вчених вказують на важливість вироблення заходів із корегування внутрішнього середовища до умов зовнішнього.

Об'єктом антикризового менеджменту вважаються регіональні соціально-економічні системи. Такі системи в процесі розвитку циклічно зіштовхуються з кризовими явищами та факторами, які їх провокують і тому потребують державного регулювання та впливу центральних та регіональних органів влади [6, с. 9].

Предметом антикризового менеджменту в регіоні виступає сукупність методів прийняття державно-управлінських рішень в умовах адаптації регіону до наслідків кризи за допомогою

---

активізації внутрішнього потенціалу, на основі дотримання регіональних інтересів та сучасних підходів до антикризового управління [6, с. 9].

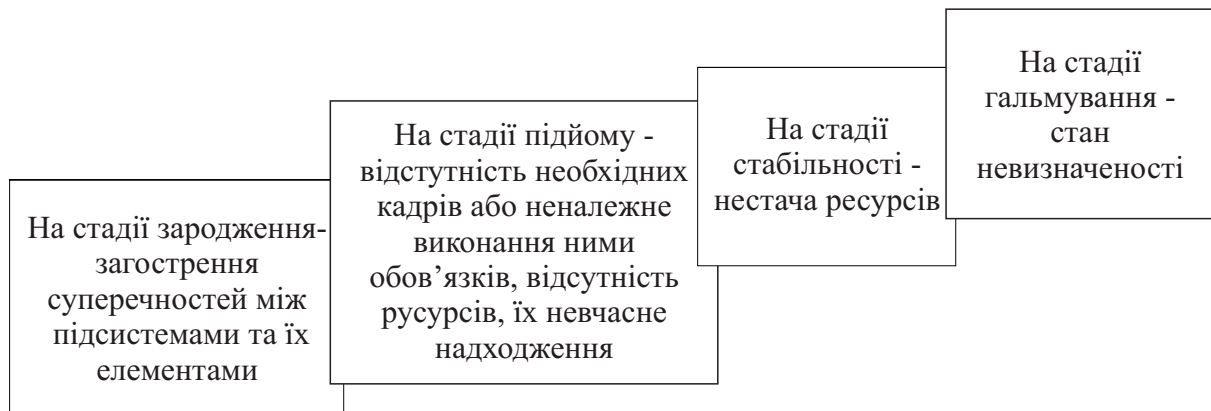
Простіше кажучи, антикризовий менеджмент розпочинається тоді, коли методи та інструменти звичайного менеджменту не задовольняють умовам розвитку і стають неефективними.

В. Василенко вказує, що «управління соціально-економічною системою є певною мірою завжди антикризовим» [5].

Слід зважати, що кожна соціально-економічна система проходить певні етапи розвитку, які визначаються як цикли: становлення, стабільність, гальмування або момент появи кризи, руйнація або пожвавлення, подальший розвиток або занепад. Таким чином, існує завжди небезпека кризи.

Тривалість кожного із зазначених етапів спрогнозувати дуже важко. Крім того, соціально-економічна система проходить етапи самовідтворення, до поки не виникають чинники, які характерні для кризи і які можуть її зруйнувати. Тому антикризовий менеджмент має свої специфічні завдання не тільки у період кризи, але й на етапі становлення або стабільності.

Слід також зважати, що антикризове управління потребує більших фінансових, інтелектуальних, ресурсних витрат, порівняно з іншими видами управління. На кожному з етапів функціонування соціально-економічної системи існує вірогідність появи кризової ситуації, яка може спричинити відхилення від нормального розвитку (відображено на рис.10.2)



*Рис. 10.2. Етапи функціонування соціально-економічної системи та можливість виникнення криз [5].*

Одним із важливих напрямів антикризового менеджменту є реорганізація або ліквідація застарілих технологій та структур, перехід до нових технологій та оновлення економічного розвитку.

*Еволюційна концепція визначає антикризове управління як набір інструментів, що дозволяють вчасно повідомити про наближення періоду кризових трансформацій і випрацювати новий курс розвитку.*

Найбільш успішним антикризовий менеджмент виявляється в разі застосування при виявленні перших симптомів кризи. Тому прогнозування, своєчасне розпізнавання симптомів кризових явищ та оцінка потенційних загроз посідають важливе місце в процедурах антикризового менеджменту.

***Симптом** – це прояв кризових явищ, які не завжди характеризують істинні причини кризи, але завдяки яким ці причини можна встановити.*

***Причина** – це подія або явище, внаслідок яких проявляються фактори кризи.*

***Фактор** – це явище, зафіксований стан, або встановлена тенденція, що свідчить про появу кризи.*

До основних симптомів передкризового стану належать:

- збільшення рівня заборгованості;
- нестабільність бюджетних надходжень;
- надмірне зростання чисельності персоналу;
- посилення частоти і гостроти внутрішніх конфліктів тощо [11, с.318-319].

Л. Лігоненко наводить такі характеристики антикризового управління: «використання специфічного (нестандартного і навіть неприємного в нормальних умовах) управлінського інструментарію, тобто засобів і приймів управлінського впливу; суттєві ресурсні обмеження, пов'язані з неможливістю або складністю отримання додаткових ресурсів, передусім фінансових; суттєві часові обмеження, обумовлені можливими агресивними діями кредиторів; підвищена ризикованість управлінських рішень, що приймаються та реалізуються через високий ступінь нестійкості (напруження) господарської системи; підвищення значимості інформаційно-аналітичної підтримки управлінських рішень, що приймаються, порівняно більший обсяг використання аналітично-розрахункових та прогностичних процедур; орієнтація на мінімізацію втрат усіх зацікавлених осіб – власників, персоналу, кредиторів, держави» [12, с.207].

В залежності від стадій розвитку кризи запроваджуються різні види антикризового управління, що відображено в таблиці 10.4.

Таблиця 10.4.

#### Види антикризового управління

Вид	Його характеристика
реактивне (екстрене)	реалізується на стадії гострої кризи, за допомогою виявлення причино-наслідкових зв'язків, що зумовили настання кризи та розробки й виконання плану заходів із відновлення оптимального стану і ліквідації негативних наслідків
превентивне ((попереджувальне)	реалізується з метою попередження криз, за допомогою оцінки ймовірності та наслідків потенційних криз та розробки й виконання превентивної антикризової стратегії
передкризове управління	здійснюють для своєчасного виявлення та вирішення проблем (прийняття рішень), спрямованих на запобігання кризі
управління в умовах кризи	визначає стабілізацію нестійких станів і збереження керованої системи
управління процесами виходу з кризи	здійснюють для мінімізації втрат і втрачених можливостей під час виведення із кризи

Складено автором на основі джерел [11; 12;13]

Основні концепції управління обґрунтовують тезу, що кризу неможливо «зупинити», тому що вона виникає в процесі еволюції системи з урахуванням об'єктивних факторів, що пов'язані із кризами.

Антикризове управління на регіональному рівні передбачає використання набору інструментів та методів антикризового менеджменту для мінімізації впливу кризи та її наслідків на систему соціально-економічного розвитку регіону.

#### Загальні висновки

Реалії розвитку України та запровадження антикризових заходів пов'язані зі світовими глобальними кризами, які впливають на усі сфери життя українського суспільства. Реформування в публічному управлінні, наприклад, не тільки поглибили існуючі кризові явища, а спричинили нові. Політичні та економічні кризи визначають необхідність запровадження антикризового менеджменту в державному управлінні, для якого на сьогодні характерні суперечності та конфлікти, які зумовлюють кризові стани.

Таким чином, для ефективності функціонування соціально-економічної та політичної систем держави необхідно впроваджувати в державне управління різних рівнів механізми антикризового менеджменту.



---

Нестабільність та непередбачуваність факторів спричиняють виникнення суперечностей і, навпаки, відсутність таких факторів та кризових явищ може вказувати на оптимальне функціонування системи. Таким чином, система державного антикризового менеджменту може вирішувати ряд суперечностей, які виникають в контексті реформування та регіонального розвитку. Процес реагування на суперечності та фактори кризи вимагають прийняття компромісів та ґрунтуватися на ресурсних та часових обмеженнях. З метою врахування регіональних особливостей для кожного регіону розробляються окремі антикризові стратегії.

### ***Питання для самоконтролю***

1. Поняття кризи, її сутність та особливості
2. Основні причини виникнення криз
3. Класифікація причин виникнення криз
4. Наслідки криз
5. Класифікація кризових факторів
6. Поняття антикризового управління
7. Система антикризового управління
8. Особливості прогнозування кризи
9. Мета антикризового управління
10. Основні завдання з реалізації мети антикризового управління
11. Поняття державного антикризового управління
12. Антикризова політика держави, суб'єкти її вироблення та регулювання
13. Механізми антикризової політики держави
14. Поняття антикризового менеджменту
15. Основні положення антикризового управління
16. Технологія антикризового управління
17. Види антикризового державного управління
18. Завдання антикризового державного управління
19. Чинники та характеристики криз в публічному управлінні
20. Антикризове управління в регіоні
21. Об'єкт та предмет антикризового управління в регіоні
22. Поняття симптому кризи
23. Фактори кризи в публічному управлінні на регіональному рівні
24. Основні симптоми передкризового стану
25. Види антикризового управління

### ***Тестові завдання***

Оберіть одну правильну відповідь із запропонованих або надайте власну, де це вимагається:

1. Криза – це:
  - а) це крайнє загострення протиріч у соціально-економічній системі, що загрожує її життєстійкості в навколишньому середовищі;
  - б) це будь-яка конфліктна ситуація;
  - в) це тимчасове явище в розвитку будь-якої соціально-економічної системи, яке швидко минає та сприяє її розвитку;
2. Причини криз - це:
  - а) сукупність факторів впливу на соціально-економічну та інші системи, що обумовлюють виникнення і характер протікання криз, але не є визначальними в обґрунтуванні доцільності застосування певного інструментарію прогнозування та боротьби з ними;
  - б) сукупність факторів впливу на соціально-економічну та інші системи, що обумовлюють виникнення і характер протікання криз, а також є визначальними в обґрунтуванні доцільності застосування певного інструментарію прогнозування та боротьби з ними;
3. Причини кризи можуть бути:
  - а) передбачувані/несподівані;

- 
- б) особисті/колективні;
4. Назвіть основні наслідки кризи \_\_\_\_\_
5. Система антикризового управління складається з таких елементів:
- а) реалізація заходів виходу з кризи; профілактика кризи; прогнозування кризи;
- б) реалізація заходів виходу з кризи; прогнозування кризи;
- в) профілактика кризи; прогнозування кризи;
6. Метою антикризового управління є \_\_\_\_\_
7. Які органи державної влади реалізують державну антикризову політику:
- а) центральні;
- б) місцеві державні адміністрації;
- в) органи місцевого самоврядування;
8. Назвіть основні механізми антикризової політики держави \_\_\_\_\_
9. Оберіть види антикризового управління:
- а) реактивне, превентивне;
- б) реактивне, превентивне, передкризове, управління в умовах кризи, управління процесами виходу з кризи;
- в) передкризове та після кризове
10. Надайте визначення поняття антикризового управління в регіоні \_\_\_\_\_

### ***Управлінські ситуації для обговорення***

1. Надайте власну оцінку такому явищу в антикризовому управлінні: «Стабільний стан і криза виступають постійними антагонізмами в розвитку будь-якої системи, при цьому очисна сила кризи потрібна системі не менше, ніж стабільне існування. Ці дві сторони (криза і стабільність) не можуть існувати одне без одного, це свого роду закон єдності й боротьби протилежностей (оскільки без боротьби – немає й розвитку)». Чи правильним є таке твердження?

2. Вважається, що найбільш негативний вплив на поглиблення кризи справляють економічні, соціальні та адміністративні фактори. Чому, на Вашу думку, самі ці фактори є визначальними.

3. Охарактеризуйте явище технологічної кризи, поясніть її причини та наслідки.

4. Спочатку антикризове управління застосовували лише на підприємствах і в організаціях бізнес-сектора, але згодом науковці розширили застосування кризового менеджменту на сферу державного управління. Чому так відбулося, відповідь обґрунтуйте.

5. Вважається, що найбільш успішним антикризовий менеджмент виявляється в разі застосування при виявленні перших симптомів кризи. Поясніть, чому та наведіть приклади з практичного досвіду.

### ***Теми рефератів***

1. Поняття кризи, її сутність та особливості
2. Основні причини виникнення криз
3. Класифікація причин виникнення криз
4. Наслідки криз
5. Класифікація кризових факторів
6. Особливості прогнозування кризи
7. Поняття державного антикризового управління
8. Антикризова політика держави, суб'єкти її вироблення та регулювання
9. Механізми антикризової політики держави
10. Поняття антикризового менеджменту
11. Чинники та характеристики криз в публічному управлінні
12. Антикризове управління в регіоні
13. Об'єкт та предмет антикризового управління в регіоні
14. Основні симптоми передкризового стану
15. Види антикризового управління

---

## **Глосарій**

Антикризове управління – це система фінансово-економічних, виробничо-технічних, організаційно-правових та соціальних заходів, спрямованих на досягнення чи відновлення платоспроможності, ліквідності, прибутковості і конкурентоспроможності підприємств у довгостроковому періоді або сукупність усіх можливих заходів, здатних привести країну до фінансового оздоровлення.

Антикризове управління – це об’єктивна потреба управління, орієнтованого на передбачення небезпеки кризи, аналіз її симптомів, визначення заходів для зниження негативних наслідків кризи і використання її факторів для наступного розвитку

Антикризовий менеджмент – це система управлінських заходів і рішень, спрямованих на діагностику, запобігання, профілактику, ліквідацію кризових явищ і нейтралізацію дії кризи в майбутньому

Антикризова політика держави – це напрям дій органів державної влади з розробки і реалізації комплексу заходів, спрямованих на передбачення та попередження криз, а у разі їх настання – на мінімізацію негативних ефектів та забезпечення поступового переходу до економічного розвитку

Антикризове управління в регіоні – це така система належного управління регіоном, яка спрямована на комплексне забезпечення досягнення запланованих цілей економічного і соціального розвитку регіону за будь-яких (враховуючи кризові) обставин за допомогою ретельного виконання органами влади своїх управлінських функцій, використання відповідних управлінських технологій та ресурсів

Державне антикризове управління – не лише управління в умовах вже існуючої кризи, або управління, яке спрямоване на виведення держави з кризового стану, а й прогнозування, виявлення та попередження внутрішніх і зовнішніх загроз стабільності (безпеці) держави та її регіонів

Криза (від грец. krisis – вихід, закінчення, суд і вище справедливе покарання) – це крайнє загострення протиріч у соціально-економічній системі, що загрожує її життєстійкості в навколишньому середовищі

Причини виникнення криз – це сукупність факторів впливу на соціально-економічну та інші системи, що обумовлюють виникнення і характер протікання криз, а також є визначальними в обґрунтуванні доцільності застосування певного інструментарію прогнозування та боротьби з ними

Причина – це подія або явище, внаслідок яких проявляються фактори кризи

Симптом – це прояв кризових явищ, які не завжди характеризують істинні причини кризи, але завдяки яким ці причини можна встановити.

Технологія антикризового управління – це комплекс заходів, що послідовно здійснюються з метою запобігання кризі, її профілактики, подолання, зниження негативних наслідків

Фактор – це явище, зафіксований стан, або встановлена тенденція, що свідчить про появу кризи

## **Використані та рекомендовані джерела і література**

1. Антикризове управління в бізнесі. Учебно-методичний посібник до самостійної роботи для магістрів ЗДІА спеціальності 8.050201 «Менеджмент організацій» / Укл.: В.О. Желябін, А.Г. Беліченко. – Запоріжжя, 2004. – 220 с.

2. Антикризисное управление : учебник / [под ред. проф. Э. М. Короткова]. – [2-е изд., доп. и перераб.]. – М. : ИНФРА-М, 2009. – 620 с.

3. Антикризове управління підприємством : навч. посіб. / за заг. ред. Є. З. Шершньової. – К. : КНЕУ, 2007

4. Боднар В. Концепція конфліктної моделі суспільства Р.Дарендорфа / (Володимир Боднар) // Науковий збірник Ужгородського університету. Серія : Політологія, Соціологія, Філософія. Вип. 9 (Міністерство освіти і науки України; Ужгородський національний університет . Редкол.: М. Вегеш (гол. ред.), В. Андрущенко та ін. – Ужгород: Вид-во УжНУ «Говерла», 2008. – С. 10-15

- 
5. Василенко В.О. Антикризове управління підприємством : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Центр навч. л-ри, 2005. – 208 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eclib.atwebpages.com/>
  6. Економічна теорія: політекономія : підруч. / [за ред. В. Д. Базилевича]. – [7-ме вид., випр. і перероб.]. – К. : Знання-Прес, 2008. – 719 с.
  7. Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14.05.1992 №2343 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12#Text>
  8. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж.М. Кейнс. – Петрозаводск : Петроком, 1993. – 307 с.
  9. Кован С.Е. Теория антикризисного управления предприятием: учеб. пособие / С.Е. Кован, Л.П. Мокрова, А.Н. Ряховская – М.: Изд.: «Кнорус», 2009. – 160 с.
  10. Козеллек Р. Часові пласти. Дослідження з теорії історії / Р. Козеллек / Пер. з нім. – К.: Дух і літера, 2006. – 429 с.
  11. Кошій О.В. Довгі хвили в формуванні загальногосподарської кон'юнктури України / О.В. Кошій // Економічні науки (Серія «Економіка та менеджмент»): Збірник наукових праць. Луцький національний технічний університет. Випуск 5(18). Частина 1 / Редкол.: відп. ред. д.е.н., професор Герасимчук З.В. - Луцьк, 2008. - С. 318-332.
  12. Лігоненко Л. О. Антикризове управління підприємством : підруч. / Л. О. Лігоненко. – К. : КНТЕУ, 2005. – 824 с.
  13. Макроекономіка : підруч. / [за ред. В. Д. Базилевича]. – К. : Знання, 2008. – 743 с.
  14. Міждисциплінарний словник з менеджменту : навч. посіб. / [Д. М. Черваньов, О. І. Жилінська, М. В. Петровський та ін.] ; за ред. Д. М. Черваньова, О. І. Жилінської. – К. : Нічлава, 2011. – 624 с.
  15. Скібіцький О.М. Антикризівий менеджмент : [навч. посібник] / О.М. Скібіцький. – К. : ЦУЛ, 2009. – 568 с.
  16. Ткаченко А.М., Єлець О.П. Сучасний підхід до антикризового управління машинобудівним підприємством. Монографія. – Запоріжжя: Видавництво Запорізької державної інженерної академії, 2010. – 277 с.
  17. Ткачова Н. М. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 8. – С. 124-126.
  18. Глумачний словник. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lcorp.ulif.org.ua/dictua/>
  19. Чернявский А.Д. Антикризисное управление: Учеб. пособие.- К.: МАУП, 2006.- 208 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.e-readinglib.org/bookreader.php/115064/Antikrizisnoe\\_upravlenie.pdf](http://www.e-readinglib.org/bookreader.php/115064/Antikrizisnoe_upravlenie.pdf)
  20. Штангрет А.М. Антикризове управління підприємством: навч. Посібник / А.М. Штангрет, О.І. Копилук. – К.: Знання, 2007. – 355 с
  21. Barton L. Crisis in organizations: Managing and communicating in the Heat of Chaos. Cincinnati. – Ohio : South-Western, 1993.
  22. Grenz T. Deminsionen und Typen der Unternehmenskrise / T. Grenz. – Frankfurt am Main, 1987.
  23. Pauchant T. C. La gestion systemique des crises et la prevention de la contr-production / T. C. Pauchant, E. M. Morin // Rev francaise de gestion. – 1996. – № 108. – В. 80-99.
  24. Rouh-Dufort Ch. Crisis: des possibilite' iaprentissage pour ... enterprise // Rev française de gestion. – Paris, 1996. – № 108. – P. 81.
  25. Rosenthal U. and B. Pijnenburg. (1991) Simulation - oriented scenarios / U. Rosenthal and B. Pijnenburg (edc) // Crisis Management and Decision Making: Simulation Oriented Scenarios. - Dordrecht. Kluwer, 1991. - P. 3.
-

Підручник

За заг. редакцією:  
**Ємельянов В. М.**  
**Євтушенко О. Н.**

# **АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В УКРАЇНІ**

Підписано до друку 27.01.2021

Формат 64х90/8.  
Ум. друк. арк. – 33,0  
Наклад 300 пр.  
Зам. № 1/01

Видавець і виготовлювач ФОП Ємельянова Т. В.  
54030, м. Миколаїв, вул. Шевченка, 14  
тел. (0512) 47-74-48  
e-mail: printex\_nik@ukr.net  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:  
ДК № 6167 від 03.05.2018