

Лекція 5. СУТНІСТЬ І ЗМІСТ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

5.1 Поняття та загальні риси управлінської діяльності

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють цілі та функції державного управління за допомогою управлінської діяльності.

Управлінська діяльність – сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.

Управлінська діяльність вирізняється *інтелектуальним характером*, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати у бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність людей. Вона має бути здатною відображати соціальну дійсність і все, що відбувається у ній, розкривати наявні в ній ресурси, засоби і резерви, знаходити оптимальні способи її удосконалення і переведення на новий рівень.

За своїм предметом, з яким вона нерозривно пов'язана, управлінська діяльність є *інформаційною*. Інформаційний характер управлінської діяльності виявляється у необхідності постійного одержання, осмислення, систематизації, зберігання, видачі спеціальної і, перш за все, управлінської інформації.

Управлінська діяльність є складним соціально-психологічним явищем з чітко вираженою домінантою волі. Кожна людина, що зайнята нею, практично постійно здійснює розумові та вольові операції аналізу, оцінювання, прогнозування, вибору, прийняття рішення, підпорядкування і виконання, команди й контролю тощо. Це створює в колективах органів державної влади й органів місцевого самоврядування особливий соціально-психологічний мікроклімат, що активно впливає на свідомість, почуття, життєві орієнтації людини і формує певний тип поведінки й діяльності.

Управлінська діяльність завжди виступає *колективістською*, оскільки здійснюється у колективі певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та одночасно передбачає взаємодію з колективом людей в інших органах по вертикалі й по горизонталі. У ній має місце спеціалізація за певними предметами, змістом і видами, яка вимагає кооперації з метою досягнення комплексної реалізації компетенції органу і в цілому функцій державного управління.

Управлінська діяльність багатогранна за своїми проявами. Це і люди, і знання, й інформація, і технічні засоби, які утворюють складне комплексне явище. Тільки зважене, збалансоване залучення в дію всіх елементів управлінської діяльності здатне надавати їй раціональності та ефективності.

Рисами державної управлінської діяльності також є: *юридична заданість, чіткість і виразність*. Тобто, це діяльність, яку відповідні органи державної влади і посадові особи повинні здійснювати, причому так, як вимагається для реалізації компетенції кожного конкретного органу, а в ньому – кожної посади державного службовця. Тому більшість елементів управлінської діяльності не тільки юридично описуються, а й «прив'язуються» до конкретних органів, закріплюються в їх правовому статусі у вигляді процесуальних норм.

5.2 Форми управлінської діяльності

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

Розрізняють правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності.

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

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

Управлінське рішення як вид соціальної діяльності ефективне, якщо:

- воно приймається з приводу ситуації, що старанно вивчена, максимально враховані можливі фактори і деталі (тобто зібрана достовірна інформація з існуючої проблеми, розглянуті можливі наслідки рішення);
- на підставі зібраної інформації вироблена чітко усвідомлена ціль;
- ціннісні орієнтації, норми й диспозиції суб'єкта прийняття рішення збігаються з цілями-цінностями об'єкта керування. У випадку неузгодженості цих компонентів ефективність можлива лише за умови підпорядкування суб'єктивного фактора цінностям керованої організації;
- у рішення, яке приймається, вкладаються значні інтелектуальні і несвідомі (інтуїція, чуття) можливості суб'єкта прийняття рішення;
- розроблена реальна програма дій, у якій розподілені ролі виконавців і зазначені терміни виконання;

– впроваджено суворий контроль за виконанням прийнятого рішення.

При цьому максимальна ефективність прийнятих рішень можлива тільки за умови, якщо:

- прийняте рішення відповідає сформованій ситуації;
- воно виглядає доцільним із погляду виконавців;
- його виконання реальне у реально поставлені терміни;
- застосовуються стимулюючі методи впливу на колектив;
- застосовуються методи оцінки і контролю.

Суб'єкт управлінського рішення – це індивід, наділений відповідними повноваженнями, який несе адміністративну або юридичну відповідальність за прийняті організаційно-господарські рішення; крім вище сказаного, це – індивід, наділений цілою системою особистісних характеристик: таких як політичні й ідеологічні цінності, схильність до ризику або авторитарності, минулий господарський досвід і т. д.

Правила прийняття рішення – це критерії (формальні або неформальні), якими керується особа, що приймає рішення; критерії, які встановлюють процедуру перетворення альтернативного проекту в рішення, обов'язкове для даної організації.

Прийняття управлінського рішення як вид мотивованої поведінки в межах соціальної організації передбачає врахування сформованої системи різноманітних норм.

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

До об'єктивних факторів, що впливають на процес прийняття рішення, відносяться:

- соціально-економічне середовище;
- здатність організації адаптуватися до несприятливого середовища;
- спроможність організації мобілізувати внутрішні соціальні ресурси;
- зовнішня підтримка;
- специфіка сфери діяльності;
- локалізація сфери діяльності в державному соціальному просторі.

Головними суб'єктивними причинами, які визначають ефективність прийняття рішення, на думку *С.В.*

Романенко, виступають:

- управлінський досвід, знання і навички, придбані завдяки освіті та навчанню;
- уміння діяти за обставинами;
- ірраціональні компоненти свідомості, такі як інтуїція, чуття, схильність до ризику;
- володіння інформацією;
- уміння сполучати раціональний і ірраціональний підходи до процесу прийняття рішення;
- високий професіоналізм.

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

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

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

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

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

5.3 Методи управлінської діяльності

Методи управлінської діяльності – це способи і прийоми аналізу та оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках.

Вони застосовуються у процесах управління за дорученням держави, тобто офіційно, а також у встановленому порядку і мають відповідати певним вимогам:

- володіти здатністю формувати і забезпечувати реалізацію управлінських впливів;
- бути різноманітними і пристосованими для використання в управлінні;
- бути реальними і гнучкими.

Методи управлінської діяльності зазвичай класифікують за двома основними групами:

- 1) методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування;

2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління [2].

Методи управління – представляють собою сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади при здійсненні тих чи інших функцій державного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти. Їх класифікація базується на вищезгаданих вимогах, які дозволяють більш чітко виділити групи методів управління. Так, за змістовною характеристикою доцільно розглянути такі групи методів: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні.

Методи правового регулювання за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості державного управління чинним правовим нормам. Діяльність у сфері правового регулювання базується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини між органами влади та суспільством, громадянами; між органами державного управління згідно з визначеним їх правовим статусом і розподілом повноважень. Це створює умови чіткого регулювання, налагодження та практичного здійснення зв'язків по субординації та координації між всіма учасниками державно-управлінських процесів.

Організаційно-розпорядчі (адміністративні) методи базуються на владі, дисципліні, відповідальності, їх доцільно поділити на три основні підгрупи:

- організаційно-стабілізуючі методи, що встановлюють склад елементів системи та сталі зв'язки між ними. До них належать: регламентування, нормування, інструктування;
- методи розпорядчого змісту, що фіксують організаційні зв'язки, які склалися на поточний момент. До них належать: винесення постанови, підготовка наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій;
- методи дисциплінарного характеру, що призначені для підтримання стабільності організаційних зв'язків через дисциплінарні вимоги та системи відповідальності.

Економічні методи спираються на економічні інтереси господарюючих суб'єктів та всієї системи, що означає: узгодженість цілей окремих об'єктів з метою розвитку регіону та держави в цілому; диференціація економічних методів, які забезпечують одержання бажаного результату від керованого об'єкту через ліцензування, квотування, оподаткування, бюджетну систему тощо. Економічні методи є впливовим способом спрямування діяльності об'єктів управління в потрібному напрямку. Вони певною мірою обмежують свободу прийняття управлінських рішень на керованому об'єкті економічною доцільністю без безпосереднього втручання в його діяльність.

Вказані методи використовуються як окремо, так і одночасно. Превальювання методів правового регулювання, розпорядчого та дисциплінарного впливу призводить до встановлення жорстких організаційно-адміністративних відносин між керуючою та керованою підсистемами, значно обмежує свободу керованих об'єктів при прийнятті управлінських рішень, порушує демократизм відносин між керівниками і підлеглими. Серед організаційно-адміністративних методів в умовах розвитку демократії необхідно надавати перевагу тим, що створюють систему норм, нормативів, визначають простір для самостійних дій об'єктів управління в межах наданих повноважень.

Соціально-політичні методи спрямовані на створення умов для підвищення трудової та політичної активності громадян, формування і задоволення їх потреб щодо підвищення соціального статусу в суспільстві. До їх складу відносяться підходи до розроблення державної соціальної політики з урахуванням інтересів всіх верств населення, але з наданням першочергової уваги соціальному забезпеченню найуразливішого контингенту. Ця група методів державного управління безпосередньо спрямована на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію творчого потенціалу, поліпшення побутових умов життя, розвиток соціальної інфраструктури. Широке розповсюдження одержали такі соціально-політичні методи як роз'яснення, пропаганда, політична агітація. Важливим способом впливу на свідомість населення є популізм, який широко використовується політичною елітою під час виборчих компаній, забезпечуючи простоту подання та доступність для розуміння людей власних програм лідерів чи очолюваних ними політичних партій.

Соціально-психологічні методи управління спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та закони психології. Соціальні методи управління представляють широкий спектр методів політичної освіти, морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні.

Психологічні методи спрямовані на регулювання відносин між людьми шляхом відбору та розстановки персоналу. До них належать: комплектування малих груп, гуманізація праці, психологічне тестування при добірї кадрів тощо.

продолжение

Соціально-психологічні методи визначають напрямок, способи та прийоми впливу на формування та розвиток колективу, а також на процеси, що в ньому здійснюються. Серед них виділяють: спонукання, роз'яснення, залучення, примус тощо. Поєднання, доцільне сполучення вказаних методів повинно бути спрямоване на гармонійний розвиток особистостей з метою підвищення їх трудової активності та ефективності діяльності всього колективу. Тобто, вони переважно стосуються формування відносин у середині організації. Будь-яке втручання зовнішніх сил, у тому числі і з боку керуючого суб'єкта, може призвести до втрати самостійності об'єкта управління, до порушення внутрішньої збалансованості зв'язків,

що склалися. Зовнішні соціальні методи можуть бути спрямовані на мотивацію всього колективу керованого об'єкта при вирішенні проблем регіону із застосуванням відповідних форм.

Морально-етичні методи державного управління спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, своєчасного розпізнавання та уникання негативних наслідків надмірного занепокоєння з приводу власного авторитету в представників політико-адміністративної еліти, які намагаються подолати комплекс «загрозливого авторитету» такими засобами, що шкодять діяльності органів влади за рахунок ускладнення інформаційно-комунікаційних зв'язків, зміни політики відносно добору кадрів, погіршення мікроклімату в колективі тощо. Морально-етичні методи базуються переважно на мотиваційних заходах (заохочення, стягнення) та виховних мірах, роз'ясненні, переконанні, виробленні навиків етичної поведінки у відносинах з оточуючими людьми. Використання методів, віднесених до цієї групи, створює умови здійснення державно-управлінської діяльності з додержанням встановлених моральних норм [8].

5.4 Стадії управлінської діяльності

Стадії управлінської діяльності – це послідовні етапи її здійснення зі своїм особливим набором форм і методів. Стадії мають логічний зв'язок і утворюють у сукупності певний цикл управлінських дій.

Г.В. Атаманчук виокремлює сім стадій управлінського процесу:

- аналіз і оцінювання управлінської ситуації;
- прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації (в суб'єкті й об'єктах державного управління);
- розробка необхідних правових актів або організаційних заходів;
- обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів;
- організація виконання прийнятих рішень (правових і організаційних);
- контроль виконання й оперативне інформування;
- узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінка нової (результативної) ситуації.

Кожна зі стадій відрізняється набором інтелектуальних і практичних дій та несе певне функціональне навантаження.

При оцінюванні й аналізі досліджуваних процесів формується системне «бачення» об'єктів управління, досліджуються закономірності та організаційні форми процесів, що визначаються; дається конкретна історична оцінка стану керованих об'єктів.

На стадії прогнозування і моделювання враховуються обмежуючі фактори й умови та відстежуються оптимальні варіанти рішень:

- стандартне (на основі фіксованого набору альтернатив);
- бінарне («так» або «ні»);
- багатоальтернативне рішення;
- інноваційне (новаторське).

Розробка правових актів і організаційних заходів забезпечує умови взаємодії управлінської ланки й оперативно виконавчого персоналу.

Обговорення і прийняття правових актів та здійснення організаційних заходів націлені на втілення в них достатнього потенціалу управлінських впливів. На цій стадії має бути подано об'єктивну характеристику питання, що розглядається; пояснено причини, що зумовили вибір варіанта рішення; виділено ресурси, достатні для реалізації; встановлено термін вирішення і виконавців; названо очікувані результати і критерії ефективності рішення.

Організація виконання прийнятих рішень охоплює набір процедур, починаючи з їх документального оформлення і завершуючи конкретними діями щодо втілення у життя.

Контроль забезпечує підбиття підсумків, зворотний зв'язок і виділення критичних точок.

Узагальнення проведеної управлінської діяльності спрямоване на оцінку результатів реалізації рішень, об'єктивну оцінку управлінської ситуації, яка утворилась у результаті управлінських дій [2]. Уміле застосування можливостей стадій управлінської діяльності сприяє її упорядкуванню та кращій реалізації цілей і функцій державного управління.

Список використаної і рекомендованої літератури

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

Державне управління : теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

Дзвінчук Д.І. Психологічні основи ефективного управління. Навч. посібник. – К. : Нічлава, 2000. – 278 с.

Дзвінчук Д.І. Менеджмент організацій : Конспект лекцій / Д.І. Дзвінчук, В.І. Малімон, В.П. Петренко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 272 с.

Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.

Романенко С.В. Управлінське рішення як вид соціальної діяльності. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук за спеціальністю 22.00.07. – соціологія управління. – Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. – Харків, 2001.

Чиркин В.Е. Государственное управление : Элементарный курс. – М. : Юристъ, 2003. – 320 с.