

4. Градов А.П., Кузин Б.И., Федотов А.В. Стратегия и тактика антикризисного управления фирмой/ Под общ. ред. проф. А.П.Градова и проф. Б.И.Кузина, – Санкт-Петербург: «Специальная литература», 1996. – 510 с.

5. Крутик А.Б., Муравьев А.И. Антикризисный менеджмент. – Санкт-Петербург: Питер, 2001. – 432 с.

6. Баринов В.А. Антикризисное управление. – М.:ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. – 520 с.

Статья поступила в редакцию 08.06.03.

В.А. СУМИН, канд. экон. наук,
ДонНТУ

СОСТАВ И СТРУКТУРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В современной экономической ситуации в Украине сформировалась острая потребность в формировании системы управления, которая может быстро и эффективно адаптироваться в условиях рынка. Государственными актами и правительственными постановлениями определены основные направления в области реформирования структур государственного управления, а также подготовки и повышения квалификации кадров для системы государственного управления.

Одним из важнейших направлений совершенствования деятельности системы управления является разработка мер по организации качества деятельности государственных служащих. В настоящее время вертикально структурированные органы государственной власти слишком авторитарны. В них практически перекрыты пути привлечения персонала к процессам выработки и принятия решений. Когда организация подавляет личность, она ставит под угрозу способность адаптироваться к изменениям.

Традиционное управление до 85% ответственности за контроль качества возлагает на руководителей и лишь 15% на непосредственных исполнителей. Специалисты в экономически развитых странах считают, что это соотношение необходимо перевернуть – 15/85, то есть все иерархические уровни системы должны обеспечить качество [1, с. 92].

Творческий характер труда дает возможность полностью реализовать потенциал сотрудников, а создание условий для повышения квалификации обеспечивает быстрое приобретение умений, опыта и, следовательно, снижение издержек в системе управления [2, с. 42].

В этом случае будут в большей мере реализованы преимущества горизонтальной организационной структуры в изменчивой плохо формализуемой среде [2, с. 65]. Выявление потребности в интенсификации работ по обеспечению качества деятельности должностных лиц органов государственного управления является предметом настоящего исследования.

Широкое распространение получило утверждение специалистов, что в любой организации руководитель осуществляет процесс управления, заключающийся в реализации управленческих операций или функций. Субъект управления, управляющий орган, совершает ряд определенных, последовательно сменяющих друг друга операций. Эта реализуемая субъектом управления последовательность операций обусловлена тем, что процесс управления осуществляется в циклическом режиме по этапам, из которых этот процесс состоит. Каждый этап обладает относительной самостоятельностью, а исполнение предыдущего этапа является предпосылкой для реализации последующего. Эти этапы следуют друг за другом, пока управленческий

цикл не завершится. Действия субъекта управления, соответствующие последовательно сменяющимся этапам управленческого цикла представляют собой функцию управления, а совокупность функций управленческого цикла – содержание процесса управления.

Большинство специалистов в области управления склонны рассматривать управление как реализацию функций и поддерживают следующее определение управления.

Управление – это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации [3, с.38]. В приведенном определении функции управления соответствуют этапам управленческого цикла, и их содержание не зависит ни от субъекта, ни от объекта управления.

Сущность перечисленных функций состоит в следующем:

1. Планирование – набор действий и решений, предпринятых руководством, которые ведут к разработке тактики и стратегии, предназначенных для того, чтобы помочь организации достичь своих целей.

2. Организация – процесс создания структуры предприятия, которая дает возможность людям эффективно работать вместе для достижения его целей.

3. Мотивация – процесс стимулирования человека к деятельности, направленной на достижение целей организации.

4. Контроль – процесс установки стандартов, измерения фактически достигнутых результатов и проведения корректировок в том случае, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов.

В практике анализа функционирования систем управления также используют расчленение управленческого процесса по функциям, имеющим следующее содержание [4, с. 63].

1. Выявление проблемной ситуации, определение цели, задач и критериев оценки результатов.

2. Учет (сбор) информации для ознакомления с проблемой, по элементам которой необходимо принять решения (мониторинг ситуации).

3. Разработка вариантов решения. Включает анализ и оценку вариантов реализации задач, определенных проблемой. Варианты управленческих решений содержат общее направление работы по достижению цели, выполнению задач, обеспечение объекта управления необходимыми ресурсами, указаны лица, ответственные за выполнение решения. Выработка управленческого решения является важнейшим этапом в управленческой деятельности.

4. Принятие управленческого решения. Предложенные для рассмотрения варианты решения конкретных задач по достижению цели анализируются, уточняются, пересматриваются, часть их отменяется, остальные принимаются к реализации.

5. Организация выполнения принятого решения. Сюда относят: разработку плана реализации решений, определение сроков выполнения работ, назначение ответственных лиц, инструкции и другие действия.

6. Регулирование. Деятельность, направленная на сохранение и поддержание состояния упорядоченности организации и организации деятельности. Поскольку на систему воздействует динамичная окружающая среда, новые ее влияющие факторы характеризуются различного рода случайными воздействиями на систему, в том числе и негативными, нарушающими и, в известной мере, дезорганизующими установившиеся связи ее компонентов. По этой причине в процессе управления необходимо осуществлять не только регулирование, но и корректировки установленного ранее порядка и содержание управленческих действий. Наряду с регулированием возникает необходимость выполнения действий по внесению поправок или корректированию управленческого решения [5, с. 233].

7. Учет и контроль использования решения. Учет это деятельность, связанная с обработкой, систематизацией по аналитическим признакам информации в количественной форме, на основе которой устанавливаются стохастические характеристики общественных отношений и вещественных компонентов системы. Контроль представляет собой систему оценочных сопоставлений заданных и достигнутых значений показателей, характеризующих функционирование объектов управления. Полученные в результате сопоставления значения отношений параметров системы от заданных значений являются основой для разработки корректирующих мероприятий.

Сравнительный анализ функций процесса управления свидетельствует об одинаковом суммарном содержании и последовательности действий. Причем второй вариант функционального выделения видов деятельности содержит составляющие функции планирования, учет, анализ и принятие управленческого решения.

Функция мотивации во втором варианте содержания управленческого процесса отнесена к функции "организация выполнения принятого решения".

В нашем исследовании использовано несколько укрупненное расчленение процесса управления, в котором явно не выделяется функция мотивации. Однако в процессе анализа выполнено выделение видов управленческой деятельности или исполнительских функций должностных лиц органов государственного управления. Исполнительские функции должностных лиц системы управления отличаются от функций цикла управления своим конкретным содержанием, определяемым как субъектом, так и объектом управления. Деятельность должностного лица в целом представляет собой последовательность операций и процедур или технологию управления, которую иллюстрирует следующий пример. Для выполнения распоряжения руководителя администрации руководитель подразделения выполняет следующие

действия или осуществляет управленческую деятельность: осуществляет связь с подчиненными (посредством телефона, переговорного устройства, электронной сети); обращается к конкретному исполнителю, называет его имя; передает распоряжения; делает отметку о выдаче распоряжения необходимости контроля и дате исполнения поручения.

Понятие "технология управления" определяется алгоритмом организаций и процедур в рамках процесса управления.

Основной закон организации – закон синергии – заключается в том, что сумма качеств организованного целого превышает "арифметическую" сумму свойств каждого из отдельных элементов целого. Следуя этому закону необходимо использовать методы организации процесса управления, где регламентация управленческой деятельности работников органов государственного управления осуществлялась преимущественно на уровне горизонтальных связей, поскольку в разработке решений требуется все большее число функциональных органов управления. Горизонтальное взаимодействие предполагает консультации, обмен информацией. В то же время вертикальное взаимодействие предусматривает утверждение, выдачу задания, представление документа разъяснения. В этом случае будут иметь место все виды взаимодействий различных звеньев системы управления [6, с. 57 - 58].

Операции и процедуры, выполненные в системе управления, подразделяются на творческие, формализованные, или логические и технические. Творческие операции требуют высокой квалификации и предполагают многочисленные действия, не поддающиеся алгоритмизации и учету, и оцениваются по конечному результату. Формализованные или логические операции выполняются по определенным правилам, алгоритмам и требуют специальной подготовки. Технические операции (размножение документов, калькуляция данных, картотеки) просты и не требуют высокой ква-

лификации работника. Удельный вес творчества у руководителей достигает 60%, у специалистов – до 40% и у технических исполнителей – до 20% [6, с.46].

Поскольку повышение качества управления контролируется уровнем творчества в деятельности должностных лиц, представляется необходимым выполнить его оценки в деятельности должностных лиц органов государственного управления, что и является целью данной статьи.

Исследования проведены в учебных группах слушателей магистратуры государственного управления Донецкого национального технического университета. Слушателям было предложено составить фотографию рабочего дня в течение недельного цикла трудовой деятельности. Информа-

цию предлагалось представить с выделением по функциям процесса управления: сбор информации, анализ информации; разработка (выработка) вариантов решений; принятие решения и его реализация; контроль исполнения; регулирование. Кроме того, слушателям было предложено выделить виды исполнительских функций технологического процесса управления. Исполнительская деятельность по функциям процесса управления оценивалась продолжительностью исполнения (трудоемкостью) конкретных видов работ технологического цикла управления. Всего было получено 41 фотография рабочего дня. Общая характеристика группы слушателей, принимавших участие в проведении исследования, приведена в табл. 1.

Таблица 1

Общая характеристика опрошенных лиц органов государственного управления

Группа должностных лиц системы управления	Возраст, лет		Стаж работы, лет		Удельный вес работы в должности лиц до 5 лет, % от общей численности опрошенных в группе
	интервал	средний	общий	в должности	
Первый руководитель	28 – 43	37,7	13 – 26	1 – 8	12,5
Заведующий отделом	25 – 42	36,7	2 – 23	2 – 10	58,3
Главный специалист	23 – 37	31,6	4 – 20	1 – 10	54,5
Специалист	22 – 42	29,5	2 – 23	1 – 8	64,3

В составлении фотографии рабочего дня приняли участие должностные лица органов государственного управления Донецкой области, занимающие должности: специалист, главный специалист, заведующий отделом, первый руководитель государственного органа управления. Поскольку специалисты в области управления считают, что человек должен менять место работы или перемещаться по иерархической лестнице по истечении 5 лет, в столбце 4 табл. 1 приведен удельный вес опрошенных, “уложившихся” в этот срок. Наименьшая доля работающих в должности менее 5 лет приходится на группу первых руководителей, что позволяет сделать суждение о том, что почти 90% всех руководителей (с достоверностью оценки 20%) ста-

нут в своей деятельности в большей мере использовать консервативные (привычные) административные методы управления. Об этом предположении свидетельствует их средний возраст и общий стаж трудовой деятельности. Все опрошенные составили первичную информацию о трудоемкости исполнительских работ по периодичности: день, неделя, месяц, квартал, год. Это позволило выполнить укрупненную оценку годового баланса рабочего времени (см. табл. 2 и 3). Сравнительная оценка данных табл. 2 и табл. 3 свидетельствует о том, что, чем сложнее работа, чем выше должность, тем меньше времени затрачивает работник на исполнение рутинных видов деятельности. Так на сбор информации начальник отдела затрачивает в четыре раза меньше

Таблица 2

**Годовой баланс рабочего времени главного специалиста областной администрации
главного управления промышленности, энергетики, транспорта и связи**

	Функция управления	Исполнительская функция (деятельность, трудоемкость, дней)									
		Мониторинг выполнения программ	Планирование на год	Участие в организации семинаров	Участие в организации недели энергосбережения, выставках	Служебные контакты (межличностные коммуникации)	Подготовка отчетов	Подготовка информации по запросам	Прочая деятельность	Суммарные трудозатраты, дни	Доля, в % в общих трудозатратах
1.	Сбор информации	10	2	8	6	28	28	10	2	94	42,0
2.	Анализ информации	8	1	1	2	2	5	5	2	26	11,6
3.	Разработка вариантов решения	8	1	1	2	2	3	1	2	20	8,9
4.	Принятие решения и реализация	5	3	7	14	2	8	7	2	58	25,9
5.	Учет и контроль	4	-	2	4	2	2	-	-	14	6,2
6.	Регулирование	-	-	1	2	5	2	2	-	12	5,4
	Дни	45	7	20	30	41	48	25	8	224	100

Таблица 3

**Годовой баланс рабочего времени начальника отдела организационной и кадровой работы
районной государственной администрации**

	Функция управления	Исполнительная деятельность (трудоемкость, часы, мин.)														
		Планирование на месяц	Коллегия	Семинар	Контрольный день	Сбор информации по системе информации совещание	Совещания	Телефонограммы	Контроль за документами	Контроль работы с политическими партиями	Подготовка к докладам	Подготовка грамот	Участие в районных праздниках	Инспекционные проверки	Заседания методического совета	Доля в % в общих трудозатратах
1	Сбор информации	10	30	20	10	40	20	10	10	10	40	20	10	5	10	10
2	Анализ информации	30	60	20	20	-	-	10	20	30	20	5	10	10	10	16
3	Разработка вариантов решения	20	-	20	10	5	-	-	20	-	30	10	20	5	10	14
4	Принятие решения и его реализация	20	60	-	10	10	-	40	20	-	1	10	20	-	5	5
5	Учет и контроль	20	30	30	20	5	10	10	60	-	25	20	2	60	90	50
6	Регулирование	-	2	-	-	-	-	-	10	-	5	5	-	20	5	5
	Итого (часы)/%	100	300	90	70	60	30	70	140	40	180	70	180	160	130	1610/ 100

Таблица 4

**Структура затрат рабочего времени должностных лиц органов
государственного управления**

		Трудозатраты на функции управления, % к итогу			
		Специалист	Ведущий (главный) специалист	Заведующий отделом	Руководитель организации
1	Сбор информации	36,9	32,9	31,4	30,8
2	Анализ информации	22,5	15,6	23	15,3
3	Разработка вариантов решения	8,7	16,8	13,8	16,1
4	Принятие решения и его реализация	14,0	23,3	7,7	14,5
5	Учет и контроль	9,40	5,6	15,2	16,1
6	Регулирование	8,5	5,8	7,9	7,2
	Итого	100	100	100	100

времени, чем его подчиненный, главный специалист. В то же время на функции управления, учет, контроль и регулирования руководителем отдела расходуется в пять раз больше времени, чем главным специалистом.

Следует отметить, что у специалиста и руководителя отдела уходит много времени на выполнение технической работы, соответственно 25,9 и 19,7% рабочего времени. Около 15% времени уходит на выполнение работ по формальным правилам.

В целом по результатам обследования (табл. 4) можно утверждать, что организация деятельности должностных лиц системы государственного управления требует осуществления мероприятий, направленных на совершенствование горизонтальных коммуникаций, поскольку на сбор информации, учет и контроль должностными лицами приходится около половины рабочего времени. Поскольку процедура регулирования является формальной, то для сокращения трудозатрат на ее исполнение достаточно использовать возможности локальных и глобальных информационных систем. Использование возможностей этих систем позволит сократить трудозатраты на сбор и анализ информации. Осуществление мер по сокращению трудозатрат на исполнение функций процесса управления по-

зволит на 20 – 30% уменьшить трудоемкость управленческого труда в системе государственного управления.

Литература

1. Попов А.В. Теория и организация американского менеджмента. – М., Изд-во МГУ, 1991. – 152 с.
2. Тренев Н.Н. Предприятия и его структура: Диагностика. Управление. Оздоровление. Учебное пособие для вузов. – М.: Изд-во "Приор", 2002. – 240 с.
3. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М.: Дело, 2002. – 704 с.
4. Справочное пособие директору производственного объединения (предприятия) (экономика, организация, планирование, управление). В 2 – х т. Т. 1. Под ред. Г.А. Егiazаряна и А.Д. Шеремета. М., Экономика, 1977. – 518 с.
5. Афанасьев А.Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). – М., Политиздат, 1973. – 390 с.
6. Курочкин А.С. Управление предприятием (процессный аспект). – К.: МАУП, 1998, - 144 с.

Статья поступила в редакцию 24.06.03.